



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke

Raijmakers, L.M.

Citation

Raijmakers, L. M. (2014, November 27). *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke. Meijers-reeks*. Uitgeverij Kluwer BV, Deventer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/29876>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/29876>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/29876> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Raijmakers, Laurens Marie

Title: Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke

Issue Date: 2014-11-27

3 | Decentralisatie als discours, het denken over decentralisatie in de rechtswetenschap

In het vorige hoofdstuk is vanuit vier verschillende invalshoeken het fenomeen decentralisatie beschouwd. Op basis hiervan is een karakterisering ontworpen van motieven die worden opgevoerd bij decentralisatie. Deze karakterisering wordt in dit hoofdstuk gebruikt voor de beantwoording van de tweede deelvraag voor dit onderzoek. Deze luidt: welke motieven worden gehanteerd in de staatsrechtelijke literatuur over territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden in Nederland?

Dit hoofdstuk is daarmee gewijd aan de ontwikkeling van het leerstuk van decentralisatie. Het gaat daarbij om de vraag hoe de rechtswetenschap het leerstuk heeft beschreven en welke motieven in die beschrijving worden aangevoerd voor decentralisatie. Dit hoofdstuk onderscheidt zich van het juridische perspectief op decentralisatie zoals dit in het vorige hoofdstuk is gegeven. Het juridische perspectief is gebruikt om de in Nederland geldende primaire wettelijke kaders voor decentralisatie te schetsen en motieven te onderscheiden die hieraan ontleend kunnen worden. In dit hoofdstuk gaat het om de ontwikkeling van het denken over decentralisatie en het identificeren van de motieven die gedurende die ontwikkeling worden opgevoerd.

Het startpunt voor deze studie naar de ontwikkeling van het leerstuk van decentralisatie vormt het staatsrechtelijk denken van Thorbecke. Als een van de belangrijkste opstellers van de Grondwet van 1848 is zijn invloed op de bestuurlijke inrichting en de verhoudingen daarbinnen groot. Om het ideeëngoed van Thorbecke te kunnen plaatsen, wordt in de eerste paragraaf een algemeen beeld geschetst van Nederland in de eerste helft van de negentiende eeuw. De tweede paragraaf is gewijd aan Thorbecke. In het eerste deel van die paragraaf worden zijn staatkundige beginselen ontleed. Aansluitend wordt beschreven hoe deze beginselen door Thorbecke werden toegepast bij de vormgeving van het binnenlands bestuur. De derde paragraaf van dit hoofdstuk beschrijft hoe in de rechtswetenschap het leerstuk van decentralisatie zich heeft ontwikkeld na de herziening van de Grondwet in 1848. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op de bevindingen.

3.1 NEDERLAND OP WEG NAAR HERZIENING VAN DE GRONDWET

In de decennia na de val van Napoleon ontwikkelt zich, als tegenkracht tegen het tijdperk van de Verlichting, de stroming van de Romantiek. Waar de

Verlichting vertrouwt op de rede en de wetenschap, is voor de Romantiek de subjectieve waarneming leidend. Emoties als liefde, verlangen en weemoed worden afgezet tegen het rationele denken van de Verlichting. De natuur speelt een belangrijke rol als plaats waar de rationele mens zijn invloed nog niet heeft doen gelden.¹

Verlichtingsdenkers als Locke, Rousseau en Montesquieu nemen met hun filosofisch gedachtegoed een centrale plaats in ten tijde van de Franse Revolutie. Uit de toepassing van de ideeën van de volkssoevereiniteit blijkt dat deze nog verre van volmaakt zijn. Als reactie en aanvulling ontwikkelen de nieuwe generaties van politieke denkers, zoals De Tocqueville en Hegel, nieuwe staatsconcepten. Het staatsconcept van de Romantiek is in tegenstelling tot dat van de Verlichting geen beredeneerd verschijnsel. De staat en zijn onderdelen, waaronder zijn burgers, vormen een organisch geheel. Het ontwikkelt zich en wordt door de omstandigheden vorm gegeven.²

Op politiek terrein streven de Europese grootmachten na de val van Napoleon echter niet naar ontwikkeling maar naar restauratie, een herstel van de toestand van vóór de Franse Revolutie. Met de Quadruple Alliantie van 1814 en de Heilige Alliantie van 1815 worden bondgenootschappen gesmeed die tot doel hebben de oude orde te herstellen. Die oude orde vormen de vroegere vorstenhuizen. Invloedrijke staatslieden als Von Metternich bestrijden het idee van de volkssoevereiniteit en proberen het opkomende liberalisme te keren.

In Nederland voert Koning Willem I, na de samenvoeging van de Zuidelijke en Noordelijke Nederland in één koninkrijk, een politiek van doelbewuste staats- en natievorming om de beide delen van het nieuwe Verenigde Koninkrijk der Nederlanden samen te smelten tot één geheel. Om die politiek te realiseren trekt hij een aanzienlijk deel van de regeermacht tot zich.³ Terreinen die gebruikt worden om de natievorming te bevorderen zijn onder meer de economie, het onderwijs, de wetenschapsbeoefening en de taal.⁴ Maar de spanningen tussen het noordelijke en zuidelijke deel van het Verenigd Koninkrijk blijven bestaan. De zuidelijke provincies zijn, gelet op hun inwonertal, ondervertegenwoordigd in de Staten-Generaal, het noorden en de vorst zijn protestants terwijl het zuiden katholiek is, het zuiden kent economische bloei terwijl de economie in het noorden stagneert.⁵

Aan het einde van de jaren twintig van de achttiende eeuw groeit in verschillende Europese landen de onvrede over het herstel van de autoritaire regimes. Liberalen willen staatkundige vernieuwingen en in Frankrijk wordt na de julirevolutie de koning vervangen door zijn liberale neef Louis-Philippe.⁶

1 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2010, p. 121.

2 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2010, p. 137-138.

3 Roegiers & Van Sas 2003, p. 250.

4 Roegiers & Van Sas 2003, p. 251-253.

5 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2010, p. 122.

6 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2010, p. 134.

Mede als gevolg van de autocratische regeerstijl van Willem I en uit onvrede over de achtergestelde positie van het Zuiden komt in augustus 1830 de bevolking van de Zuidelijke Nederlanden in opstand. Een opstand die in een paar dagen uitgroeit tot een revolutie en uiteindelijk in 1831 leidt tot de feitelijke afscheiding van de zuidelijke provincies en de stichting van het koninkrijk België.⁷

De feitelijke afscheiding van België verdiept in Nederland de economische crisis en draagt bij aan een algeheel gevoel van onbehagen. Nederland wordt voortaan geschaard onder de kleine Europese landen en het voelt zich in de steek gelaten door Engeland. In het aangrenzende Duitsland en België komt een nieuw soort nationalisme op en technologische vernieuwingen als de stoommachine en de spoorwegen veranderen de wereld. Er wordt getwijfeld over het voortbestaan van Nederland als zelfstandige natie.⁸

Tussen 1831 en 1839 handhaaft Willem I zijn aanspraken op de afgescheiden zuidelijke provincies. Om die aanspraken kracht bij te zetten, weigert de Koning een vredesverdrag te tekenen en wordt bij de grenzen een kostbaar staand leger gehandhaafd. In 1839 wordt na jaren van onderhandeling het Verdrag van Londen getekend waarmee Nederland de Belgische onafhankelijkheid erkent.⁹ De definitieve Belgische afscheiding maakt een wijziging van de Grondwet noodzakelijk. Tussen 1830 en 1839 is doorgeregeerd alsof de zuidelijke provincies nog deel uitmaken van het Koninkrijk. Alle bepalingen die daarmee samenhangen kunnen nu worden aangepast.¹⁰ De afscheiding maakt ook de vraag actueel welke regeringsvorm wenselijk is. De Koning wil de veranderingen beperkt houden en zijn autoritaire regeerstijl handhaven. De opkomende liberale oppositie wil de positie van het parlement versterken en de politieke invloed en verantwoordelijkheid van de Koning verleggen naar zijn ministers. De oppositie ten spijt blijft de grondwetswijziging van 1840 beperkt. De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid wordt ingevoerd, politieke ministeriële verantwoordelijkheid gaat nog te ver.¹¹

In 1844 wordt een nieuwe poging ondernomen om de Grondwet fundamenteel te wijzigen. Het voorstel hiervoor van de zogenoemde Negenmannen – onder wie de liberale staatsrechtsgeleerde Thorbecke – wordt na stemming door het parlement niet in behandeling genomen. Een belangrijke reden hiervoor is dat het initiatief volgens een Kamermeerderheid moet liggen bij de Kroon en niet bij de Kamer. Het ontwerp wordt bekritiseerd vanwege de te grote volksinvloed die er vanuit gaat.¹² Enkele jaren later zullen de hervormingsgezinden een herkansing krijgen.

7 Roegiers & Van Sas 2003, p. 254; Leenknecht, Kubben & Jacobs 2010, p. 122-123.

8 Blom 2003, p. 315-316; Boogman 178, p. 9-11; Oud 1979, p. 14.

9 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2010, p. 123.

10 Oud/Bosmans 1979, p. 4.

11 Blom 2003, p. 318-319; Leenknecht, Kubben & Jacobs 2010, p. 139; Oud 1979, p. 7.

12 Blom 2003, p. 319; Oud 1979, p. 15.

Op 29 januari 1848 houdt de Franse filosoof en politicus De Tocqueville een rede voor de Franse Kamer van Afgevaardigden. Daarin waarschuwt hij voor de geest van revolutie die hij waarneemt:

“Er wordt gezegd dat er geen gevaar dreigt, omdat er geen oproer is. Er wordt gezegd dat wij verre van revoluties verwijderd zijn, omdat er geen feitelijke onrust aan de maatschappelijke oppervlakte valt waar te nemen. (...) Mijne heren, ik denk dat wij ons op dit moment in slaap sussen op een vulkaan, hiervan ben ik ten diepste overtuigd.”¹³

Zijn woorden worden met hoongelach en ongeloof ontvangen.¹⁴ Vier weken later treedt Louis-Phillipe af als koning der Fransen, de Julimonarchie valt en in Frankrijk begint de Tweede Republiek. Niet lang daarna breken ook elders in Europa revoluties uit, onder meer in de Italiaanse, Habsburgse en Duitse gebieden.

Onder invloed van de revolutiegolf en uit vrees voor oproer in eigen land stelt Koning Willem II op 17 maart 1848 een commissie in die de herziening van de Grondwet moet voorbereiden. De herzieningscommissie, onder voorzitterschap van Thorbecke, brengt op 11 april haar verslag en ontwerp voor een nieuwe Grondwet uit. Zes maanden later wordt op 11 oktober een sterk gewijzigde Grondwet plechtig afgekondigd.¹⁵

De nieuwe Grondwet formuleert een groot aantal – liberale – beginselen die vormend zouden blijken voor het Nederlandse staatsbestel. Belangrijke nieuwe bepalingen in de Grondwet betreffen de politieke ministeriële verantwoordelijkheid; rechtstreekse verkiezingen van de Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden; politieke instrumenten die het de Tweede Kamer mogelijk maken om te interveniëren in regeringsbeleid; openbaarheid van de vergaderingen van de vertegenwoordigende lichamen; scheiding van kerk en staat; en de bescherming van de vrijheid van drukpers, van vereniging en vergadering, van onderwijs en van godsdienst.

Na deze schets van de wijze waarop Nederland toegroeit naar een nieuwe grondwettelijke ordening van de staatsinstellingen, wordt in de volgende paragraaf ingegaan op Thorbecke, de man die wordt gezien als de belangrijkste schepper van de decentrale eenheidsstaat.

3.2 THORBECKE EN DE STAAT

Johan Rudolf Thorbecke wordt in Zwolle geboren op 14 januari 1798. Op 4 juni 1872 overlijdt hij, tijdens zijn derde regeerperiode, in zijn huis in Den Haag

¹³ De Tocqueville 2010, p. 38-39.

¹⁴ De Tocqueville 2010, p. 40.

¹⁵ Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 143-144.

aan de gevolgen van een longontsteking. Thorbecke's leven valt zo vrijwel samen met het eerste driekwart van de negentiende eeuw. Het tijdperk waarin grote maatschappelijke en politieke veranderingen plaatsvinden. Het is ook de periode waarin de sleutelbegrippen voor het politieke denken zich ontwikkelen. Uit de voorgaande paragraaf bleek al hoe de Verlichting en de Franse Revolutie nog van recente datum zijn en de reactie daarop van grote invloed is op het denken. Dit geldt ook voor het denken van Thorbecke. In deze paragraaf wordt eerst kort beschreven op welke wijze dit denken is gevormd. Vervolgens wordt in de volgende subparagrafen ingegaan op zijn visie op de staat en meer in het bijzonder de rol die centrale en decentrale overheden daarin spelen.

3.2.1 Biografische schets: vorming tot staatsman¹⁶

De vader van Thorbecke, van oorsprong tabakshandelaar, is zakelijk weinig succesvol en het gezin wordt financieel ondersteund door de familie van diens uit Osnabrück afkomstige vrouw. Hij stimuleert zijn zoon zich te ontwikkelen zodat de familie, via de zoon, in maatschappelijk en economisch opzicht de oude positie kan herwinnen. Na afronding van de Latijnse School gaat Thorbecke in Amsterdam studeren aan het Atheneum Illustre. Dit als betaalbaar alternatief ter voorbereiding op de academische examens aan de Leidse universiteit. In zowel zijn proefschrift als in zijn bijdragen aan diverse academische prijsvragen baseert Thorbecke zich op dan actuele wetenschappers en filosofen uit Duitsland. Daarmee treedt hij buiten de paden die in de Leidse academie op dat moment worden bewandeld. De Duitse filosofie wordt beschouwd als bedreiging voor de heersende theologische opvattingen.

Na zijn promotie in Leiden vertrekt Thorbecke in oktober 1820 met een beurs een wetenschappelijke reis naar Duitsland. Tijdens zijn reis komt hij in aanraking met de filosofische stroming van het Duitse idealisme, de Duitse Romantiek, de heersende theorieën over geschiedfilosofie en het organisch denken. De waardering die hij toont voor de Duitse filosofie vormt een belangrijke belemmering voor een academische loopbaan aan de Nederlandse universiteiten. Bovendien wordt hem verweten dat hij te Duitsgezind is. Na een korte onderbreking in Nederland gaat Thorbecke opnieuw naar Duitsland om er colleges te geven. In Göttingen publiceert hij in januari 1824 het geschrift *Über das Wesen und den organischen Charakter der Geschichte*. Dit werk, dat in Nederland zowel toen als nu als ontoegankelijk wordt beschouwd,¹⁷ richt hij aan

16 Deze beschrijving van de ontwikkeling die Thorbecke heeft doorgemaakt is ontleend aan: J. Drentje, *Thorbecke. Een filosoof in de politiek*, Amsterdam: Boom 2004.

17 Aerts 2009, p. 87; Ankersmit 2006, p. 39; Boogman 1972, 355; Kossmann 1987, p. 312; Van der List 1993, p. 29.

Eichhorn die samen met Von Savigny wordt gezien als oprichter van de historische school in het recht.¹⁸

Na verschillende keren gepasseerd te zijn, wordt Thorbecke in 1825 benoemd als hoogleraar aan de universiteit van Gent. Daar publiceert hij – anoniem – zijn eerder geschreven verhandeling *Bedenkingen aangaande het regt en den staat*. In zijn Gentse colleges geeft Thorbecke een breed overzicht van de Europese staatssystemen. Een van de zaken die hij bespreekt is de organisatie van de staat. Deze moet erop gericht zijn onrecht en misbruik tegen te gaan.

De Belgische afscheiding betekent voor Thorbecke in oktober 1830 het einde van zijn Gentse hoogleraarschap. In 1831 wordt hij in Leiden bijzonder hoogleraar aan de rechtenfaculteit. In 1839 publiceert Thorbecke de eerste uitgave van zijn *Aanteekening op de Grondwet*. Het levert een belangrijke bijdrage aan het dan actuele debat over de Grondwet. Binnen een paar weken is de totale oplage van duizend exemplaren uitverkocht. Een jaar later doet hij een concreet voorstel voor een nieuwe Grondwet met zijn *Proeve van herziening der Grondwet volgens de Aanteekening*.

In 1841 en 1843 publiceert Thorbecke in twee delen de tweede uitgave van zijn *Aanteekening op de Grondwet*. Het eerste deel beschrijft de eerste drie Hoofdstukken van de Grondwet, over het Rijk, de Koning en de Staten-Generaal. Deel twee start met de bespreking van de decentrale overheden in het vierde hoofdstuk *Van de Staten der Provinciën*. In het voorwoord van het eerste deel merkt Thorbecke op dat deze tweede uitgave aanzienlijk is gewijzigd ten opzichte van de eerdere versie en daarom als nieuw boek kan worden beschouwd.¹⁹

Zijn in 1844 voor het Koninklijk Instituut van Wetenschappen uitgesproken rede *Over het hedendaagse staatsburgerschap* wordt gezien als het eindpunt van de intellectuele vernieuwing van Thorbecke. In zijn parlementaire redevoeringen, wetgeving en publicaties van na die datum borduurt hij voort op het politieke programma dat hij tot dan toe heeft geschetst.²⁰

3.2.2 Staatskundige beginselen van Thorbecke

Zoals in de vorige paragraaf beschreven vertrok Thorbecke al snel na de afronding van zijn academische vorming in Leiden naar Duitsland voor twee studiereizen. Die duurden, met een onderbreking in 1822, van oktober 1820 tot september 1824.

18 Dit is een stroming in de rechtswetenschap, ontstaan ten tijde van de Romantiek, die zich richt op de historische oorsprong en de historische bronnen van het recht en van rechtsregels. Dit als reactie op de tijd van de Verlichting waarin de ratio en het natuurrecht leidend zijn.

19 Thorbecke 1841, p. X.

20 Drentje 2004, p. 466.

Thorbecke's denken is sterk beïnvloed door zijn verblijf daar.²¹ Hij verdiept zich in het werk van de postkantiaanse filosofen die op dat moment doceren aan de Duitse universiteiten. In deze periode maakt hij een ontwikkeling door die in Nederland met een zeker wantrouwen wordt benaderd. Filosofische wijsheid in begin-negentiende eeuw Nederland is te vatten onder het begrippenpaar "praktische zin en gezond verstand". Het aan Spinoza verwante gedachtegoed van het Duitse idealisme past niet in die wijsheid en wordt als vreemd gezien.²² Dit heeft een grote remmende invloed op de academische loopbaan die hij nastreeft. In de nu volgende subparagraaf worden de staatskundige beginselen die Thorbecke aanhangt verder toegelicht. Eerst wordt ingegaan op de invloed die hij heeft ondergaan van het organisch denken en de historische rechtsschool. Vervolgens wordt geschetst welk effect het doctrinair-liberalisme heeft op Thorbecke's denken.

Organisch denken en Historische Rechtsschool

In Duitsland maakt Thorbecke kennis met het werk van Hegel, Fichte en Schelling en hij ontwikkelt zich tot een aanhanger van die laatste.²³ Aan diens romantische Naturphilosophie ontleent Thorbecke het abstracte gebruik van de natuur in zijn denken over filosofie en geschiedenis. Een voorbeeld hiervan is de idee van de zich steeds vernieuwende levenskracht.²⁴ In het werk van Thorbecke spelen metaforen die verwijzen naar de natuur, lichaam, leven en organisme dan ook een belangrijke rol.²⁵ Thorbecke maakt zich in Duitsland de organische beschouwingswijze eigen die hij toepast op filosofie, geschiedenis en later ook zijn denken over de staat.²⁶ Een organische of historicistische opvatting van de geschiedenis ruimt een centrale plaats in voor de staat.²⁷

Het omschrijven van het begrip organisch heeft Thorbecke steeds bezig gehouden. Maar tot duidelijk omschreven definitie of concretisering komt hij niet.²⁸ In zijn denkwereld worden natuur, filosofie en geschiedenis vanuit dezelfde organische principes gestuurd en vloeien in elkaar over.²⁹

De uitgangspunten van zijn op de organische beschouwingswijze gefundeerde filosofie, legt Thorbecke in 1824 neer in zijn werk *Über das Wesen und den organischen Charakter der Geschichte* (hierna: *Über das Wesen*). Centraal hierin staat de gedachte dat de geschiedenis gezien moet worden als een "geheel in wording" en de maatschappij als een organisme dat zich telkens verder

21 Kossmann 1987, p. 310.

22 Ankersmit 2006, p. 38 Kossmann 1987, p. 311.

23 Kossmann 1987, p. 326.

24 Aerts 2009, p. 88-90.

25 Aerts 2009, p. 84.

26 Toonen 1987, p. 46.

27 Drentje 2011, p. 5.

28 Aerts 2009, p. 89; Holthoon 1986, p. 177.

29 Aerts 2009, p. 89.

ontwikkelt. Zoals bij een levend organisme zijn de delen ervan onlosmakelijk verbonden aan het geheel. Later schrijft Thorbecke over het onderling verband tussen elkaar opeenvolgende periodes "Door alle gebeurtenissen loopt, hoe fijn en verborgen, een zelfde draad: en de eens begonnen algemeene ontwikkeling vervolgt, door ieder' lotwissel heen, haren weg".³⁰ Zijn organische geschiedopvatting betekent voor Thorbecke dat elke periode meer is dan alleen de verbinding tussen verleden en toekomst. Elke periode kent zijn eigen karakter en individualiteit die mede bepalend is voor het geheel van de geschiedenis.³¹

Omdat de geschiedenis een geleidelijke ontwikkeling laat zien, hebben abrupte maatschappelijke veranderingen als revoluties een vernietigende werking.³² Elke periode is niet alleen verbonden met zijn verleden en toekomst maar vormt ook een zelfstandig geheel dat een eigen beginsel in zich draagt. De generatie van een periode heeft de opdracht om dit beginsel te ontdekken en een antwoord te formuleren op specifieke uitdagingen die met dit beginsel samenhangen. Als een generatie niet in staat is om dit antwoord te formuleren, stagneert de historische ontwikkeling. De Franse Revolutie is voor Thorbecke een moment waarop de organische ontwikkeling wordt doorbroken.

Met zijn opvatting over geleidelijke ontwikkeling sluit Thorbecke aan bij de oprichters van de Historische Rechtsschool, de rechtswetenschappers Von Savigny en Eichhorn. Ook zij zijn tegenstander van maatschappelijk ingrijpen op grond van theoretische constructies.³³ Hoewel Thorbecke dus eenzelfde denkrichting aanhangt wordt, op basis van *Über das Wesen*, verschillend gedacht over de vraag of Thorbecke navolger of criticus is van de Historische Rechtsschool.³⁴

De Historische Rechtsschool is ontstaan als een reactie van de Romantiek op het natuurrechtdenken van de Verlichting. De Natuurrecht-school nam het individu als uitgangspunt voor de analyse van de staat. Rousseau formuleerde de staat als verband tussen rationele individuen die samenwerken via het sociaal contract. De Historische Rechtsschool neemt de historische ontwikkeling als uitgangspunt van het recht. Het recht komt voort uit de krachten van een volk. De Historische School staat afwijzend ten opzichte van het beginsel van de volkssoevereiniteit en wijst Rousseau's *Contrat Social* af. Ook de Franse Revolutie, mede gebaseerd op beginsel van de volkssoevereiniteit, wordt door de Historische School verworpen.

30 Thorbecke 1831, p.109.

31 Randeraad 1994, p. 538.

32 Van der List 1993, p. 29; Randeraad 1994, p. 539.

33 Van der List 1993, p. 29; Randeraad 1994, p. 539.

34 Kossmann 1987, p. 312; Randeraad 1994, p. 539.

Thorbecke toont zich in het voorwoord van zijn *Aantekening op de Grondwet* geen pleitbezorger van “een zoogenaamd Natuurrecht”.³⁵ Een op het natuurrecht gefundeerd *contrat social* en de daarbij horende volkssoevereiniteit verwierpt Thorbecke.³⁶ Hij betitelt die leer als “eener dubbelde dwaling”.³⁷ Het *contrat social* en de volkssoevereiniteit liggen mede aan de basis van de Franse Revolutie. Een revolutie die Thorbecke afwees vanwege de vernietigende werking ervan op de geldende machtsverhoudingen.³⁸ Volkssoevereiniteit uitgelegd als onbeperkte volkswil is voor hem even verwerpelijk als een absoluut vorst.³⁹ Wel waardeert hij het streven naar maatschappelijke en politieke vrijheid dat ook aan de Franse Revolutie ten grondslag ligt.⁴⁰ Ook de uniformering van het bestuurlijk systeem door de invoering van departementen zal Thorbecke aangesproken hebben. De departementen hadden als doel de burger te bevrijden van de oude verhoudingen in de standenmaatschappij.⁴¹ Hier is een parallel te zien met Thorbecke's weerzin tegen de oligarische verhoudingen in Nederland. Hij erkent de door de Franse Revolutie veranderde wereld vooral als een historisch feit.⁴² Op grond van zijn ingenomen positie ten opzichte van het Natuurrecht en revolutionaire omwentelingen is het aannemelijk dat Thorbecke “de Historische Rechtsschool – grotendeels – tot de zijne” maakt.⁴³ Niet minder overtuigend is daarbij het praktische argument dat Thorbecke zijn opstel *Über das Wesen* richt aan Eichhorn met als doel een carrière in Duitsland te bevorderen. Het is weinig aannemelijk dat een geschrift dat zich keert tegen diens gedachtegoed de beoogde loopbaan dichterbij zou brengen.⁴⁴

De Duitse geschiedfilosoof Heeren heeft grote invloed gehad op Thorbecke.⁴⁵ Bij zijn colleges in Gent als hoogleraar statistiek volgt hij de opzet van Heeren's colleges in Göttingen. De visie van Heeren op de ontwikkeling van constitutionele staten vormt “zelfs de rode draad in Thorbeckes latere optreden als politicus”.⁴⁶ Voor het historisme van Heeren is de samenhang tussen politieke orde en de geschiedenis van belang. In het historisme drukken politieke ideeën zich “uit in de tijd en nemen uiteindelijk de vorm aan van de tijd”. Consequentie hiervan is dat de politiek de tijdgeest moet aanvoelen en zijn wetgeving hierop moet afstemmen.⁴⁷

35 Thorbecke 1841, p. V.

36 Van der List 1993, p. 29; Verkade 1935, p. 14-15.

37 Thorbecke 1825, p. 63-64.

38 Van der List 1993, p. 29.

39 Verkade 1935, p. 18.

40 Drentje 2004, p. 264; Randeraad 1994, p. 541.

41 Randeraad 1994, p. 542.

42 Boogman 1972, p. 356; Kossmann 1987, p. 323.

43 Toonen 1987, p. 47.

44 Kossmann 1987, p. 312.

45 Drentje 2004, p. 36.

46 Drentje 2004, p. 18 & 218.

47 Drentje 2011, p. 17.

Heeren ging er van uit dat staten een ontwikkelgang doormaken in de manier waarop zij worden ingericht. De grondwet van een staat kan zich daarom ontwikkelen naar de omstandigheden waarin die staat zich bevindt. Het losse verband van de provinciën binnen de Republiek der Verenigde Nederlanden beschouwde Heeren als een relict uit de zestiende eeuw waaraan staatsvorming voorbij was gegaan, iets wat Thorbecke onderschreef.⁴⁸ Tijdens de diës-viering van de Leidse universiteit in 1841 houdt Thorbecke een rede over de pogingen van de achttiende-eeuwse raadpensionaris Van Slingelandt om de staat te hervormen. De rede sluit Thorbecke af met de observatie dat de Nederlanden in Europees perspectief extra getroffen zijn door de Franse Revolutie en de Franse overheersing. Omdat de voorgestelde hervormingen niet werden doorgevoerd was de staatsinrichting dusdanig verouderd dat onder het Franse bewind alle bestaande wettelijke structuren werden afgebroken en opnieuw opgebouwd. Bij gebrek aan een “geoeffende staatsburgerlijke kracht” was het volk niet in staat een eigen Nederlandse structuur op te zetten en werden daarom vreemde instellingen overgenomen.⁴⁹ De Republiek was gedoemd om op te houden te bestaan en moest overgaan in een nieuwe staatsvorm.

In 1825 schrijft Thorbecke het boek *Bedenkingen aangaande het regt en den staat*. Hierin legt hij de grondbeginselen van staatsrecht neer waarop hij zijn latere wetgevende werk heeft gebaseerd.⁵⁰ Hij schrijft erin over

“(...) opvolging en wasdom, voortgang in de geschiedenis van vroegere staats- en regtsorganisatie tot de latere. De maatstaf, van de ééne ontleend, past niet voor de ander”.⁵¹

Zoals uit dit citaat blijkt is ook in zijn rechtsopvatting de organische beschouwingswijze leidend. Er bestaat wat dat betreft voor Thorbecke geen verschil tussen filosofische stelsels en andere verschijnselen:

“(...) men werpt der filosofie des regts de vergankelijkheid en wisseling harer systemen tegen. Is het dan met andere verschijnselen, met gansche staten of bijzondere regtsinrigtingen, beter gelegen, dan met de philosophische stelzels? Deze zowel als gene worden sterfelijk geboren, hebben hunnen tijd, en vinden zich daarna door andere verdrongen.”⁵²

In de organische staatsopvatting van Thorbecke moet een staatsinrichting zich voortdurend aanpassen aan de tijd en omstandigheden:

48 Drentje 2004, p. 224.

49 Thorbecke 1860, p. 82-83.

50 Drentje 2004, p. 194.

51 Thorbecke 1825, p. 90.

52 Thorbecke 1825, p. XXXII.

“wanneer een grondwet, die bron en beginsel van ontwikkeling moet zijn, belemmerende vorm is geworden, bederft zij den besten wil van regeerders, zoowel als van geregeerden. Wanneer eene wet niet meer past, neemt men zijn toevlucht tot verdraaijende uitleg, om anders te lezen dan er staat, en anders te doen dan geboden is.”⁵³

Omdat de inrichting van de staat afhangt van tijd en omstandigheden kan niet gesteld worden dat er een ideaaltype bestaat waaraan de staatsinrichting moet voldoen “van de beste staatsgesteldheid kan niet dan met opzigt tot eenen bepaalden tijd worden gesproken”.⁵⁴

Ook in zijn rede over Simon van Slingelandt bespreekt Thorbecke zijn organische visie op de staatsinrichting. De staatsinrichting vergt in die visie een permanent onderhoud, stilstand is funest:

“Ieder tijdvak heeft zijn eigen beginsel van beweging; laat men dat slapen dan ontstaat in het volgend tijdvak verwarring van beweging. Gestadige aaneenschakeling wordt niet door werkloosheid, maar door gestadige schepping onderhouden.”⁵⁵

Het voorafgaande maakt duidelijk dat Thorbecke zijn denken baseert op de organische beschouwingswijze. In die beschouwingswijze wordt uitgegaan van voortdurende ontwikkeling en aanpassing aan de omstandigheden van het moment. Historische ontwikkeling van systemen is voor Thorbecke van belang omdat het heden door elkaar opeenvolgende periodes verbonden is met het verleden. Hierna wordt ingegaan op de uitwerking die het doctrinair-liberalisme op Thorbecke heeft.

Doctrinair-liberalisme

Een andere invloed die Thorbecke heeft ondergaan, vormt het doctrinair-liberalisme van de groep rondom de Franse politicus Guizot.⁵⁶ Het doctrinair-liberalisme wordt door Kossmann omschreven als “een deels uit de romantiek voortgekomen beweging”.⁵⁷ Als Romantische stroming is het doctrinair-liberalisme ook een reactie op de Franse Revolutie. De excessen van de Revolutie vroegen om een nieuwe standpuntbepaling over de principes van vrijheid en gelijkheid. De staat werd in die nieuwe standpuntbepaling zowel het vertrekpunt als het eindpunt van gezag. De wisselwerking tussen collectief en individu leidt tot de staat als schepper van de maatschappelijke orde.⁵⁸

53 Thorbecke aangehaald in: Verkade 1935, p. 37.

54 Kossmann 1987, p. 324; Thorbecke 1825, p.89.

55 Thorbecke 1860, p. 67.

56 Drentje 2011, p. 5.

57 Kossmann 1987, p. 380.

58 Holthoon 1986, p. 200-201.

De doctrinair-liberalen stellen zich ten doel om na de periode van revolutie nu een stabiel en representatief staatssysteem in te voeren waarbij individuele vrijheden worden gewaarborgd en overheidsmacht wordt gespreid.⁵⁹ Zij streven naar meer vrijheid en volksinvloed, maar handelen, in tegenstelling tot wat de naam doet vermoeden, niet vanuit een uitgewerkte politieke doctrine of ideologie.⁶⁰

Guizot en Thorbecke zijn beiden voorstander van een krachtige regering die door wetgevende arbeid sturing geeft aan de ontwikkeling van een land. Een regering die door het creëren van instituties en door organisatie orde aanbrengt in de samenleving.⁶¹ De doctrinair-liberalen beschouwen de Grondwet als instrument voor orde in het politieke leven. De Grondwet bepaalt de speelruimte en de regels waarbinnen politieke discussies gevoerd worden.⁶²

Thorbecke brengt zijn zin voor orde tot uitdrukking in een brief aan G. Groen van Prinsterer: "(...) dewijl ik zonder die wet van orde, die ieder wezen en elk begrip op zijne plaats houdt, geen bestaan en geen kennis vat."⁶³ Thorbecke beschouwt het als zijn opdracht om efficiënt bestuur, efficiënte wetgeving en een goede inrichting van de politieke ruimte te realiseren. Ook zien we een streven om via parlementaire weg een geordende vrijheid te realiseren volgens grondwettelijke regels.⁶⁴ Bij de parlementaire behandeling van de Gemeentewet wijst Thorbecke op het verschil tussen vrijheid en wanorde. Wetgeving heeft ten doel wanorde te bestrijden en zo de werkelijke vrijheid mogelijk te maken. Systematische wetgeving is niet gericht op versterking van de staatsmacht maar op het voor iedereen helder maken waar hij aan toe is.⁶⁵ Het ordent maatschappelijke krachten, laat het verleden met zijn particularisme en provincialisme achter zich en maakt beheersing van vernieuwing mogelijk.⁶⁶

Thorbecke gaat op zoek naar de juiste balans tussen enerzijds het liberale beginsel van de individuele vrijheid en anderzijds de macht van het collectief, uitgedrukt in de staat.⁶⁷ De oplossing wordt gevonden door individu en het collectief gelijk te stellen.⁶⁸ "Es ist unzählige Mahl gesagt worden, die Nation sei ein höheres Individuum als der einzelne Mensch, und nicht minder allgemein anerkannt, dass sie in ihren Individuen lebt".⁶⁹ De mens is steeds deel van een groter geheel, hij is steeds opgenomen "in het hogere organische

59 Boogers e.a. 2008, p. 6; Randeraad 1994, p. 544.

60 Kossmann 1987, p. 380, Te Velde 1998, p. 322-323.

61 Boogman 1972, p. 359.

62 Te Velde 1998, p. 323.

63 Thorbecke aangehaald in: Verkade 1935, p. 8.

64 Te Velde 1998, p. 330.

65 Te Velde 1998, p. 333.

66 Randeraad 1994, p. 540.

67 Verkade 1935, p. 12-13.

68 Verkade 1935, p. 20-21.

69 Thorbecke 1824, p. 29-30.

verband van de staat".⁷⁰ Het individu staat voor de opgave om zijn "vrijheid in relatie tot het grotere geheel te ontplooien".⁷¹ De verhoudingen tussen individu en staat worden bepaald door het recht:

"Het individu brengt dus in de gemeenschap reeds een bepaalde mate van eigen regt mede, en de staat of ware regtsgemeenschap, waarvan de idee historisch zich later ontwikkelt, dan die van de regten der bijzondere personen, heeft hetzelfde op deszelfs ware plaats in te voegen, te verbinden, overeen te brengen en te handhaven."⁷²

Die verhoudingen worden door de historische ontwikkeling organisch gevormd en bieden de grootst mogelijke vrijheid aan zowel volk als aan regering.⁷³

Thorbecke ontleent aan de doctrinair-liberalen het idee van het machts-evenwicht als bescherming van de burgerlijke vrijheid. De doctrinair-liberalen zagen dat in de loop der tijd in Frankrijk de macht van de centrale staat als administratieve organisatie was toegenomen zonder dat dit was vertaald in een rechtssysteem. Hierdoor ontbraken de noodzakelijke waarborgen om de rechten van de burger te beschermen tegen de toegenomen staatsmacht. De individuele burger zag zich gesteld tegenover een almachtige staat en om de vrijheid van het individu te borgen moest deze vrijheid georganiseerd worden in maatschappelijke instituties.⁷⁴ Hij verbindt aan dit machts-evenwicht zijn organische beschouwingswijze. De staat, als samenbindend element, en het individu vormen een organisch verband waarbij deel en geheel elkaar wederkerig beïnvloeden. Beide houden elkaar in evenwicht. De staat beperkt een te ver doorgevoerd individualisme dat tot chaos en ontbinding van de staat leidt. Het individu beperkt de staatsalmacht om zo willekeur te voorkomen. Tegen elke macht wordt een tegenmacht geplaatst.⁷⁵

Na de bespreking van de invloed die de organische beschouwingswijze en het doctrinair-liberalisme op Thorbecke hebben gehad, volgt in de volgende paragraaf een beschrijving hoe deze invloeden zijn verwerkt in zijn denken over de bestuurlijke inrichting van Nederland.

3.2.3 Toepassing beginselen op de decentrale eenheidsstaat

Hiervoor is getoond hoe de organische beschouwingswijze en het doctrinair-liberalisme de basis vormen voor de staatkundige opvattingen van Thorbecke. Deze opvattingen worden door hem ook toegepast op de verhouding tussen

70 Drentje 2004, p. 179.

71 Drentje 2004, p. 195.

72 Thorbecke 1825, p. 72.

73 Verkade 1935, p. 57.

74 Drentje 2004, p. 239 – 240.

75 Van der List 1993, p. 35; Toonen 1987, p. 7; Verkade 1935, p. 323.

de staat en de decentrale overheden. In het nu volgende deel wordt beschreven hoe zijn staatkundige opvattingen zich vertalen naar de relatie tussen Rijk, provincies en gemeenten. Zelf verklaart Thorbecke dat hij grote belangstelling heeft voor het recht van de lokale overheden. "Naauwelijks is er een deel van ons publiek regt, dat mijne belangstelling, denkende en doende, sedert jaren, zóó sterk heeft getrokken".⁷⁶ Dit weersprekt de stelling dat Thorbecke eigenlijk niet "zo veel vond van de bestuurlijke organisatie van ons land en het binnenlands bestuur".⁷⁷ Holthoon vermoedt dat de ontwikkeling die het denken van Thorbecke heeft doorgemaakt op het punt van de provinciale autonomie, hem meer hoofdbrekens heeft gekost dan zijn ideevorming over rechtstreekse verkiezingen en ministeriële verantwoordelijkheid.⁷⁸

De verhouding tussen de staat als collectief en de burger als individu is in de staatsleer bepalend voor het theoretisch standpunt dat men inneemt. De onder spanning staande verhouding tussen het collectief en het individu laat zich vertalen in twee beginselen. Die beginselen zijn eenheid en verscheidenheid. Het collectief staat voor eenheid en het individu onderscheidt zich door verscheidenheid. De zichtbare spanning tussen enerzijds het samenbinden in een eenheid en anderzijds de verscheidenheid van het individu kent een analogie in de decentrale eenheidsstaat. Daar vertegenwoordigen de decentrale overheden, met hun eigen karakter, de verscheidenheid en verbeeldt de hogere overheid, die het algemene belang bewaakt, de eenheid.⁷⁹

Als Thorbecke spreekt over eenheid heeft hij het over een organische eenheid en dus niet over eenheid door centralisatie, coördinatie of organisatie. Met organisch wordt ook hier bedoeld op een levend, dynamisch geheel bestaand uit verschillende delen en elementen.⁸⁰ Beeldend wordt het organisch denken door hem verwoord in *Bedenkingen aangaande het Regt en Den Staat*:

"De poging, zich eenen eenigen mensch als alleen bestaande te verbeelden, mag vergeleken worden met het voorstellen van een leven van hand of voet, afgescheiden van het geheel des menschelijken ligchaams, en zonder dat dit ergens aan te treffen ware; terwijl deze ledematen anders, als begrepen in dat geheel, zelfs niet gedacht kunnen worden; ten blijke, dat de gedachte van het laatste de voorwaarde is van het denken der eerste."⁸¹

De samenstellende eenheden van het lichaam van staat, waaronder de decentrale overheden, zijn op zich staande individuele organismen. Zij kennen een eigen kracht, onder meer uitgedrukt in het recht van initiatief. Ook kennen zij hun eigen ontwikkeling. Er is sprake van een voortdurende wisselwerking

⁷⁶ *Handelingen II* 1850/51, 56, p. 736³.

⁷⁷ Engels 2006, p. 7; Klijnsma 2007, p. 91.

⁷⁸ Holthoon 1986, p. 193.

⁷⁹ Verkade 1935, p. 324-325.

⁸⁰ Toonen, 1987, p. 64.

⁸¹ Thorbecke 1825, p. 15.

tussen de delen en het geheel, immers “hoe hoger ontwikkeld organisch wezen, des te vrijer de leden, des te grooter hunne medewerking tot regeling van het geheel”.⁸² Het stelsel is op die manier vormgegeven en gereguleerd dat decentrale initiatieven bijdragen aan de kracht van het geheel.⁸³ De decentrale overheden hebben scheppende macht, de bovenliggende niveaus bezitten de macht om zich hiertegen teweer te stellen.⁸⁴

Thorbecke erkent voor Nederland de meerwaarde van een eenheidsstaat. Deze leidt tot algemeen geldende wetten die de bijl leggen aan het woud van regels en wetten van de afzonderlijke provincies, steden en dorpen. De Republiek beschrijft hij als een “ongeregelden Staat, onder verdeelde belangen”.⁸⁵ Maar die eenheid maakt het niet nodig dat er sprake is van een hiërarchisch of centralistisch stelsel.⁸⁶ Het nadeel van de eenheidsstaat is voor hem het verlies van zelfstandigheid der delen die hij ziet ten tijde van de Franse overheersing: “Maar onder het beheer der nieuwe vrijheid kwam geene zelfstandigheid der deelen meer te pas.”⁸⁷

Voor een organische ontwikkeling van de staat is zelfstandigheid van de delen namelijk van belang. Provincies en gemeenten spelen voor de ontwikkeling van de staat een rol omdat ze, als zelfstandige delen van het geheel, de maatschappelijke evolutie kunnen helpen verwezenlijken.⁸⁸ Om deze rol te kunnen spelen moeten zij als lichamen van de staat voldoende levenskracht hebben. De decentrale overheden moeten zich vrij kunnen ontwikkelen: “Zonder een bedrijvig lokaal en provinciaal burgerregt mist de werking van het Staatsburgerregt haren grondslag.”⁸⁹ Decentrale overheden krijgen hiervoor een zekere mate van autonomie en het bestuur wordt belegd bij een vertegenwoordiging van het volk. Door de autonomie kunnen de decentrale overheden zorgen voor een versterking van de maatschappelijke krachten. Thorbecke grijpt, als hij pleit voor autonome ruimte voor de decentrale overheden, zowel terug op Van Hogendorp als op de Franse doctrinaire-liberalen. Laatstgenoemden erkennen het bestaan van lokale belangen die lokaal behartigd kunnen worden. Tegelijk zijn ze overtuigd van de noodzaak van centraal toezicht.⁹⁰

In zijn *Aanteekening* formuleert Thorbecke in een metafoor het programma voor decentralisatie in de latere Provinciale Wet en de Gemeentewet. Eerst schetst hij hoe diversiteit de natuur ten goede komt:

82 Kossmann 1987, p. 324; Thorbecke 1860, p. 88.

83 Toonen 1987, p. 64.

84 Toonen 1987, p. 65.

85 Thorbecke 1860, p. 117.

86 Kossmann 1987, p. 342; Van der List 1993, p. 32; Toonen 1987, p. 64.

87 Thorbecke 1831, p. 91.

88 Van der List 1993, p. 32.

89 Thorbecke 1843, p. 78.

90 Drentje 2004, p. 243; Randeraad 1994, p. 545.

“De natuur is niet daarom zoo rijk, dewijl zij ééne kracht, maar omdat zij een oneindige verscheidenheid van wezens, ieder met eigen kracht, onder eene algemeene wet laat werken. Hoe velerlei huishouden, elk dienstbaar aan de eenheid, vereenigt alleen het menselijk organisme!”.

Die verscheidenheid, vertaald naar het staatsbestel, staat niet in de weg van een grondwettelijke eenheid:

“De Grondwet heeft begrepen (...) dat onderscheid en zelfbestaan der leden met onderwerping aan het stelsel van één lighaam zeer wel vereenigbaar zijn”.

De centrale overheid en de decentrale overheid kennen binnen het bestel een taakverdeling. Het Rijk is bevoegd voor het algemene belang en de decentrale overheden zijn bevoegd voor de eigen huishouding:

“Zij wil, dat de algemeene regering onverdeeld behoore aan het geheel; dat zij niet handele voor provinciale of plaatselijke gemeente, waar deze handelen kan voor zich zelve”.

Maar de zelfstandige delen blijven onderdeel van het geheel: “Zij wil tevens deze organen van het Staatswezen tot zelfregeling en zelfhandhaving, in harmonie met het geheel, verpligten”. Bij een dergelijke taakverdeling is groei van het geheel het resultaat:

“Terwijl zij alzoo in ieder deel zijn eigen levensbeginsel oproept, is hare strekking om het stoffelijk en zedelijk vermogen van het geheel grenzenloos te vermenigvuldigen en te verhoogen.”⁹¹

Tijdens de Kamer-behandeling van de Gemeentewet benadrukt Thorbecke het belang van het lokale initiatief.

“De strekking [van de wet] is niet om het initiatief, de handeling buiten den kring van het middenpunt te onderdrukken, maar de strekking is om de handeling buiten dien kring op alle punten van den Staat, waar eene gemeente is gevestigd, te wekken en op te roepen”.⁹²

Het op autonomie gebaseerde initiatief ziet Thorbecke als instrument voor ontwikkeling van burgerschap. De ontwikkeling van burgerschap leidt er toe dat burgers verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leefgemeenschap. Ontwikkelde leefgemeenschappen dragen bij aan een versterking van de staat. Een staat heeft dus belang bij zelfstandige decentrale overheden.⁹³

91 Thorbecke 1843, p. 77-78.

92 *Handelingen II* 1850/51, 56, p. 736⁵.

93 Verkade 1935, p. 139.

Thorbecke opent de *Aanteekening* met een betoog waarin hij het bestaan van provinciale staten verdedigt. Ook hier zien we het belang dat hij hecht aan de zelfstandigheid van de decentrale overheden als deel van de eenheidsstaat: "Zoo de instelling van provinciale Staten enkel een historischen grond had, of ware opgerigt omdat zij vroeger bestond, het zou geen grond zijn."⁹⁴ Er is echter wel een grond, provinciale vertegenwoordiging is voor hem even belangrijk als vertegenwoordiging op nationaal niveau. Tussen nationaal en lokaal functioneert de provincie als een gemeente als "uitvloeisel van hetzelfde regt, dat vertegenwoordiging der algemeen of Landsgemeente eischt (...) met de magt om zich zelve te regeren".⁹⁵ Provincies hebben voor Thorbecke een zelfde positie als gemeenten en nationale overheid. Alle drie kennen ze een vorm van volksvertegenwoordiging en de bevoegdheid om te beslissen over de eigen huishouding.

Zoals eerder geschetst vonden de doctrinair-liberalen het van belang dat er instituties zijn die een waarborg geven voor een evenwichtige verdeling van de staatsmacht. Een manier daarvoor is het geven van een mate van autonomie aan decentrale overheden. Door het verlenen van een zelfstandigheid aan de decentrale overheid wordt een tegenwicht gecreëerd tegen de centrale staatsmacht. Door belangenafweging te laten plaatsvinden op het niveau waar deze belangen met elkaar in conflict komen, kunnen op nationaal niveau politieke omwentelingen worden voorkomen.

"Wij hebben in onzen tijd (...) het provincialisme oneindig minder dan de centralisatie te vrezen, en wij mogen waarlijk wel de aanmatigheden van de laatste door de eerste temperen".⁹⁶

Thorbecke wil door decentralisatie de macht spreiden. Zo wordt voorkomen dat één partij de overhand neemt en door uitoefening van teveel macht de vrijheid van het individu in het geding komt. Het ontwerp van Thorbecke maakt deel uit van een systeem waarbij feitelijke en ontworpen machten zorgen voor een wisselwerking tussen geheel en delen. De onderliggende niveaus hebben scheppende macht, de bovenliggende niveaus hebben de macht om zich hier tegen te weren.⁹⁷

Het is voor Thorbecke helder dat het gemeentebestuur zelf bepaalt op welke wijze dat bestuur de eigen belangen behartigt:

"Maar het eigen financieel belang der gemeente kan door het gemeentebestuur volledig worden beoordeeld, dewijl het binnen een kring van inwendige huishouding valt, dien dat Bestuur geheel overziet."⁹⁸

94 Thorbecke 1843, p. 1.

95 Thorbecke 1843, p. 1.

96 Thorbecke aangehaald in: Drentje 2004, p. 263.

97 Toonen, 1987, p. 65.

98 Thorbecke 1847, p. 9.

De autonome bevoegdheid heeft dus betrekking op de huishouding van de decentrale overheid. Een omschrijving van het begrip huishouding geeft Thorbecke in zijn *Aantekening*:

“huishoudelijk belang, hetgeen alleen de gemeente, 't zij in haar geheel, 't zij hare leden dier gemeente betreft. Het is het oude gemeente recht van wettige corporatiën, dat de grondwet hier aan de plaatselijke burgerij verzekert.”⁹⁹

De huishouding van een decentrale overheid wordt beperkt tot die zaken die specifiek van belang zijn voor de betreffende decentrale overheid. Hieruit volgt dat de autonome bevoegdheid van de decentrale overheid zijn grenzen kent.

Een eerste begrenzing van de autonomie van de decentrale overheden wordt gegeven door de grenzen die de boven hen gestelde hogere rechtsgemeenschap stelt. De Republiek met zijn versplintering in afzonderlijke soevereine provincies ziet hij als waarschuwing uit het verleden.¹⁰⁰ De belangen van de hogere rechtsgemeenschap gaan voor die van de decentrale rechtsgemeenschap. De decentrale rechtsgemeenschap “is in de eerste plaats onderdeel van den staat, vervolgens een zelfstandig geheel, een zelfstandig ligchaam in den staat”.¹⁰¹

Een tweede begrenzing van de decentrale bevoegdheden wordt gegeven door de territoriale grenzen van de decentrale overheid. Buiten het eigen territorium heeft een gemeente geen zeggenschap. Om te voorkomen dat gemeenten zich via samenwerking begeven op het gebied van provinciale huishouding worden zij onderworpen aan preventief toezicht door gedeputeerde staten.¹⁰²

Thorbecke becommentarieert in zijn *Aantekening* de grenzen van de autonome bevoegdheid van de provincies zoals deze is neergelegd in de Grondwet van 1815. Deze Grondwet geeft aan de staten de bevoegdheid over “alles wat tot de gewone inwendige politie en oeconomie behoort”. ‘Gewone politie’ heeft volgens Thorbecke betrekking op alle bestuurstaken met uitzondering van defensie, justitie en financiën. De tweede beperking wordt gegeven door ‘inwendige’. Hiermee wordt bedoeld alles wat niet als Rijkstaak wordt gezien. De Grondwet huldigt volgens Thorbecke het principe dat voor bestuurstaken op centraal niveau ofwel geen regels ofwel een beperkt aantal basisregels worden gegeven.¹⁰³ De autonome ruimte van provincies hangt af van de taken die provincies oppakken maar ook “van de houding der algemeene wetgeving en des algemeenen gouvernement jegens de provincie”.¹⁰⁴ De autonome bevoegdheid wordt voor Thorbecke dus bepaald door een wisselwer-

99 Thorbecke 1843, p. 122.

100 Verkade 1935, p. 136.

101 *Handelingen II* 1850/51, 56, p. 736⁵.

102 Verkade 1935, p. 137.

103 Thorbecke 1843, p. 91-92.

104 Thorbecke 1843, p. 93.

king tussen eigen initiatief van de decentrale overheid enerzijds en anderzijds de door het Rijk geboden ruimte.

Bij de behandeling van de Gemeentewet geeft Thorbecke een beschouwing over de positie van de gemeente in het staatsbestel en benoemt hij de grenzen van de autonome bevoegdheid:

“De natuur vestigt eerst de regels waaraan de leden van het geheel, allen gelijkelijk, worden onderworpen en de bijzondere formatie van ieder bijzonder lid brengt vervolgens, in de tweede plaats, andere wetten, andere regels mede. Ik meen, dat men zoo ook hier de wet moet schoeijen op hetgeen algemeen is in de gemeenten, op hetgeen tot zekere hoogte overal gelijk is, overlatende aan de bepalingen, aan het initiatief van de gemeentebesturen, om te voorzien in die behoeften, welke niet ten gevolge van algemeene regels zouden kunnen worden vervuld, maar waarin door bijzondere, door individuele regels zal worden voorzien. Dit is, wat volgens de Grondwet behoort tot de huishouding, tot de individualiteit van de gemeente, en aan de provincie en aan het Rijk niet raakt. Dit is als het ware de open plaats, waarop het ontwerp van wet de gemeentebesturen overlaat zelfstandig op te bouwen.”¹⁰⁵

In aanvulling op zijn schets van de provinciale autonome bevoegdheid in de *Aantekening* benadrukt Thorbecke hiermee de grondregel dat op centraal niveau regels worden gesteld voor algemene zaken en dat de decentrale overheid specifieke regels stelt voor de eigen huishouding.

Holthoon laat zien dat Thorbecke in zijn denken over provinciale autonomie een ontwikkeling door heeft gemaakt. Bij de splitsing van de provincie Holland in twee delen verklaart hij zich tegen het voorstel omdat het de zelfstandigheid van de provincies aantast. De splitsing heeft geen meerwaarde voor Holland. Er is geen noodzaak toe en daarom verstoort het de staatsrechtelijke relatie tussen staat en provincies. Thorbecke ziet de provincies op dat moment nog als voorbereidende organen voor de ‘staatkunde’ op centraal niveau. Opname van de provincies in de Grondwet is een waarborg voor hun zelfstandigheid.¹⁰⁶ Bij het grondwetsvoorstel van de Negenmannen wordt een ander standpunt ingenomen en is een opsomming van provincies niet langer wenselijk, het staat verandering juist in de weg. De waarborg voor zelfstandigheid hoeft niet langer te worden ontleend aan een opsomming in de Grondwet.

Over medebewind door decentrale overheden heeft Thorbecke minder geschreven en gesproken dan over autonomie. Dit wordt verklaard uit het feit dat hij minder weerstand op dit deel van zijn wetgeving ondervond.¹⁰⁷ In de *Aanteekening* wijdt hij echter evenveel pagina’s aan de beide artikelen die autonomie en medebewind regelen. Een betere verklaring is dan ook dat medebewind door Thorbecke niet werd gezien als vorm van decentralisatie.

105 *Handelingen II* 1850/51, 56, p. 736^b.

106 Holthoon 1986, p. 192.

107 Verkade 1935, p. 149.

Medebewind beschouwde Thorbecke als activiteit van de centrale overheid. De uitvoerders waren daarmee uitvoerders van centraal gezag.¹⁰⁸

De bespreking in de *Aantekening* van medebewind is een commentaar op de tot dan toe gegroeide praktijk van het grondwetsartikel. Thorbecke constateert dat de “Staten uitvoerders zijn van het Rijksgezag in diezelfde takken, die zij als provinciemaagt, zooverre de bijzondere gesteldheid van het gewest bijzondere maatregelen eischt, zelfstandig inrigten”.¹⁰⁹ Hij bedoelt hiermee dat provinciale bevoegdheden in medebewind en in autonomie over dezelfde onderwerpen kunnen gaan, namelijk die onderwerpen die niet zijn voorbehouden aan het Rijk.

Thorbecke stelt vast dat volgens de Grondwet het de bedoeling was dat de provincies het departement van algemeen bestuur zouden vervangen in de provincie, in de praktijk is het echter andersom gegaan en heeft het departement de staten vervangen.¹¹⁰ Om duidelijkheid te verschaffen over medebewindstaken zou een wet regels moeten stellen voor onderwerpen waarvan de uitvoering aan provincies wordt overgelaten. Voordeel hiervan is dat de uitvoering wordt voorafgegaan door de als nuttig bestempelde beraadslaging door een college.¹¹¹ Opvallend is dat de Provinciale Wet die Thorbecke in 1850 tot stand brengt deze duidelijkheid evenmin verschaft. Het wordt aan de wet overgelaten om te bepalen of medebewind wordt gevorderd.

Het probleem van het behoud van zelfstandigheid en vitaliteit van decentraal bestuur binnen de uniformering van de eenheidsstaat heeft Thorbecke opgelost door de centrale overheid een toezichhoudende rol te geven op de werkzaamheden van gemeenten en provincies. Dit zonder daarbij regelend op te treden op de terreinen die tot hun competenties behoren.¹¹² Het toezicht is gebonden aan regels en kan, om willekeur uit te sluiten, alleen worden uitgeoefend op grond van strijd van decentrale verordeningen met algemene wetten of het algemeen belang. Het is niet aan de toezichthouder om te bepalen of het huishoudelijk belang al dan niet wordt gediend maar of er sprake is van strijdigheid. Onder het algemeen belang wordt verstaan dat wat de staat in zijn geheel betreft én de waarborging van rechten en vrijheden van burgers.¹¹³

In de woorden van Thorbecke wordt de gemeente door het toezicht “als een minderjarige onder voogdij gesteld”. Dit omdat ervoor gezorgd moet worden dat de toekomst van een gemeente niet in het geding komt door besluiten genomen in het heden. De hogere overheid treedt bij het toezicht

108 Hennekens, Van Geest & Fernhout 1998, p. 9.

109 Thorbecke 1843, p. 81-82.

110 Thorbecke 1843, p. 83.

111 Thorbecke 1843, p. 86.

112 Holthoorn, 1988, p. 63.

113 Verkade 1935, p. 145.

op als zaakwaarnemer voor de toekomstige inwoners omdat “de tegenwoordige leden niet meer regt hebben, dan hunne opvolgers”.¹¹⁴

3.2.4 Reflectie

Alles overziend kan worden gesteld dat Thorbecke de verhoudingen tussen de centrale en decentrale overheden vorm geeft in overeenstemming met de door hem ontwikkelde staatkundige inzichten. Deze baseert hij enerzijds op de aan de Duitse Idealisten ontleende organische beschouwingswijze en anderzijds op het doctrinair-liberalisme. Aan de eerst stroming ontleent hij de uitgangspunten van gestadige ontwikkeling en die van deel en geheel. Aan de tweede stroming ontleent hij het vrijheidsbegrip en de scheiding van machten. Thorbecke geeft de van oudsher bestaande lokale en regionale autonomie in de nieuwe constitutionele verhoudingen een eigen plaats en weet die autonomie te verbinden met het centralisme van recentere datum. Hij ontwerpt geen nieuw bestel maar definieert voor Nederland de verhoudingen tussen centraal en decentraal opnieuw. Daarbij moet worden opgemerkt dat Thorbecke hierin niet uniek was, ook in andere Europese staten zoals België, Frankrijk en de Italiaanse koninkrijken werden in deze periode vormen van een decentrale eenheidsstaat ingevoerd.¹¹⁵

Zelfstandigheid is voor Thorbecke een belangrijk middel voor de ontwikkeling van de staat. Autonomie van de decentrale overheden stimuleert burgerschap en via actief burgerschap wordt bijgedragen aan de staatsontwikkeling. De decentrale overheden zijn autonoom bij het bestuur van de eigen huishouding. De huishouding wordt volgens Thorbecke bepaald door het specifieke belang van het geheel of van een deel van de decentrale overheid. Er zijn voor Thorbecke twee harde grenzen aan de decentrale huishouding. Een eerste grens vormt het grondgebied. De bevoegdheid van decentrale overheden strekt zich niet uit buiten het eigen grondgebied. De tweede grens wordt gegeven door wet- en regelgeving van de hogere rechtsmacht. De inhoud van de huishouding wordt door Thorbecke, binnen de gestelde grenzen, gezien als een wisselwerking tussen het eigen initiatief en de geboden ruimte.

De door Thorbecke in wetgeving neergelegde staatkundige ideeën worden zeer uiteenlopend beoordeeld. Zo wordt gesteld dat hij afwijkt van de Nederlandse traditie waarin de staat een middel is terwijl voor Thorbecke de staat een doel is.¹¹⁶ Ook wordt het ontwerp van Thorbecke als een compromis bestempeld. De verhouding tussen geheel en delen is in de organische benadering geen samenvoegen maar een op zichzelf staande conceptie.¹¹⁷ Het moet

114 Thorbecke 1843, p. 136-137.

115 Randeraad 1997, p. 356; De Vries 1939, p. VIII.

116 Holthoon 1986, p. 200.

117 Toonen 1987, p. 65.

worden gezien als “een pragmatische aanvaarding van historisch-organisch gegroeide wortels, die op scherpzinnige wijze in de moderne tijd van 1848 is geplaatst”.¹¹⁸

Het stempel van pragmatisme wordt door meer auteurs gehanteerd als zij Thorbecke's denkwijze bespreken. Zo wordt de basisfilosofie voor het politieke handelen van Thorbecke, het historisme, gekarakteriseerd als een filosofie die staat voor “zoals de wind waait, waait mijn jasje”.¹¹⁹ Vanwege de positie die Thorbecke inneemt tussen enerzijds het verwerpen van revolutionaire beginselen en anderzijds het aanvaarden van de historische feitelijkheid wordt hij ook gekenschetst als “progressief-historisch, anti-ideologisch en pragmatisch”.¹²⁰ Dit pragmatisme maakt het voor hem mogelijk om, afhankelijk van de vraag waar hij zich voor gesteld ziet, een keuze te maken tussen een gematigd conservatieve of een gematigd progressieve houding.¹²¹ Met dit pragmatisme wijkt de uitwerking van het staatkundige denken van Thorbecke wellicht toch minder af van de veronderstelde Nederlandse geest aan het begin van de negentiende eeuw: “praktische zin en gezond verstand.”¹²²

3.3 HET RECHTSWETENSCHAPPELIJK DENKEN OVER DECENTRALISATIE NA THORBECKE

In de voorgaande paragraaf is ingegaan op de ideeën die ten grondslag hebben gelegen aan het staatkundig ontwerp dat Thorbecke heeft neergelegd in zijn ontwerp voor de Grondwet. Deze paragraaf geeft een beschrijving van de ontwikkeling die het denken over decentralisatie heeft doorgemaakt in het rechtswetenschappelijk debat na de herziening van de Grondwet in 1848. Door deze ontwikkeling te volgen kan de vraag beantwoord worden welke motieven in de rechtswetenschap worden gehanteerd als wordt gesproken over decentralisatie.

De analyse van het rechtswetenschappelijk debat wordt gedaan aan de hand van de twee verschijningsvormen van decentralisatie: autonomie en medebewind. Onderzocht is hoe de aangehaalde auteurs de beide vormen omschrijven en wat volgens hen de betekenis van deze vormen is voor de verdeling van bevoegdheden. Een belangrijk punt daarbij is de begrenzing van de autonome bevoegdheden omdat deze de mate van autonomie aangeeft. Voor die begrenzing wordt in het debat teruggegrepen op het in artikel 124

118 Engels 2006, p. 7.

119 Van der List 1993, p. 34.

120 Boogman 1972, p. 356.

121 Boogman 1972, p. 360.

122 Ankersmit 2006, p. 38.

van de Grondwet opgenomen begrip 'huishouding'. Met dit begrip wordt bedoeld op "eigen aangelegenheden" van de decentrale overheid.¹²³

In de Nederlandse rechtswetenschappelijke literatuur over decentralisatie is vooral veel gepubliceerd over de positie van de gemeenten. Na de herziening van de Grondwet in 1848 is een beweging in gang gezet om de bepalingen voor provincies en gemeenten gelijklopend te maken. In 1983 is dit afgerond door de bepalingen voor provincies en gemeenten in één artikel te vatten. Om die reden wordt in het navolgende ervan uitgegaan dat wat voor gemeenten *mutatis mutandis* ook voor provincies van toepassing is.¹²⁴

Het is niet ongebruikelijk om bij de beschrijving van historische ontwikkelingen een periodisering toe te passen. Voor de nu volgende beschrijving is de periode van 1848 tot nu opgedeeld in vijf perioden. Deze periodisering is niet toevallig gekozen. De eerste periode eindigt met de Grondwetswijziging van 1887. Het is de periode waarin door uitleg en interpretatie van de Grondwet het parlementaire stelsel zich steviger vestigt.¹²⁵ In deze periode krijgt de Grondwet ook zijn uitwerking in diverse wetten zoals de Provinciale Wet en de Gemeentewet.

De tweede periode begint met de wijziging van de Grondwet in 1887 en eindigt in 1917. Voor de decentrale overheden heeft deze wijziging beperkte gevolgen, enkele bepalingen worden gedeconstitutionaliseerd. In deze periode worden maatschappelijke veranderingen in Nederland versneld doorgevoerd met een groeiende rol van de overheid als gevolg.¹²⁶ De politieke verhoudingen worden beheerst door de schoolstrijd, het algemeen kiesrecht en de sociale kwestie.¹²⁷ Nationaal bewustzijn en eigenheid van de eigen bevolkingsgroep komen tot ontwikkeling.¹²⁸ Ook deze periode eindigt met een grondwetsherziening.

De derde periode, die van het interbellum, kenmerkt zich door de strijd tussen socialisme en liberalisme en de verzuiling van de samenleving.¹²⁹ Dit laatste verschijnsel kent in deze periode, mede als gevolg van de Pacificatie van 1917, zijn hoogtijdagen. Door de verzuiling komt de overheid op afstand te staan van het maatschappelijk middenveld. De zuilen organiseren zelf de benodigde voorzieningen. De economische crisis brengt hierin weinig verandering. Deze periode wordt ruw afgebroken als Nederland in 1940 wordt bezet door nazi-Duitsland.

Na de bevrijding in 1945 breekt een nieuwe periode aan. Het is het begin van het bouwen aan een nieuw Nederland. Eerst door wederopbouw en vanaf het midden van de jaren vijftig door het uitbouwen van de verzorgingsstaat.

123 Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 840.

124 Zie ook: Oud 1959, p. 21.

125 Blom 2003, p. 321, Leenknecht, Kubben & Jacobs 2010, p. 140.

126 Blom 2003, p. 327.

127 Blom 2003, p. 334.

128 Blom 2003, p. 337.

129 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2010, p. 167.

Het is ook de periode van het geloof in de maakbaarheid van de samenleving.¹³⁰ Die maakbaarheid komt ook tot uitdrukking in de vele plannen voor een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur. Deze periode eindigt voor dit onderzoek met de grondwetsherziening van 1983.

De grondwetsherziening van 1983 heeft tot gevolg dat de bepalingen over de decentrale overheden worden geherformuleerd en geüniformeerd. Een jaar daarvoor is het eerste kabinet Lubbers aangetreden. Dat kabinet neemt de sanering van de overheidsfinanciën ter hand. Deregulering en privatisering van overheidstaken zijn daarvoor gebruikte instrumenten. Als gevolg hiervan worden de verhoudingen tussen overheid en burgers opnieuw gedefinieerd.¹³¹ Ook de bestuurlijke verhoudingen veranderen. Decentralisatie wordt gezien als instrument om de almaar toenemende omvang van de centrale overheid te stoppen. Vormen van functionele decentralisatie worden steeds vaker toegepast.

Het aanbrengen van een periodisering in een geschiedschrijving is ondersteunend aan onderzoek maar roept ook vragen op. Begin- en eindpunt van een periode lijken vastgepind te kunnen worden op een specifiek moment terwijl er vaak sprake is van een overgangsfase van de ene naar de andere periode. Ook in dit onderzoek is dat zo. De hiervoor beschreven indeling in periodes wordt zoveel mogelijk aangehouden. De aangehaalde auteurs laten zich echter niet altijd in één periode indelen bijvoorbeeld omdat ze langjarig over het onderwerp hebben gepubliceerd. In dat geval worden ze ingedeeld in de periode waarin ze beginnen met publiceren over decentralisatie. Dit omdat in latere publicaties vaak wordt voortgeborduurd op de aanvankelijk ingenomen positie. Deze keuze is daarnaast gemaakt om de leesbaarheid te vergroten.

3.3.1 De juridische verankering van de rechtsstaat (1848-1887)

Twee studenten van Thorbecke onderzoeken, al in de jaren voor de herziening van de Grondwet in 1848, de autonome bevoegdheid van de decentrale overheden. Olivier en De Vries Azn. worden beschouwd als de grondleggers van de zogenoemde driekringenleer. Die leer ging ervan uit dat de huishouding van elk lichaam zijn eigen onveranderlijke inhoud heeft en dat grenzen tussen de overheidslagen voor altijd vast liggen. Een ander uitgangspunt is dat een belang door slechts één overheidslaag kan worden behartigd en dat andere overheden zich niet bemoeien met die belangenbehartiging.¹³² Het is een concept waarbij drie gescheiden huishoudingen dienen als bescherming tegen centraal ingrijpen in de provinciale en gemeentelijke bevoegdheden. De drie-

¹³⁰ Leenknecht, Kubben & Jacobs 2010, p. 168-169.

¹³¹ Blom 2003, p. 370.

¹³² Heringa e.a. 2012, p. 247-248.

kringenleer is als dynamisch concept door Thorbecke opgenomen in de Grondwet van 1848 en vervat in de organieke wetgeving.¹³³

De Vries stelt in zijn boek *De wetgevende magt der plaatselijke besturen naar art. 153 der Grondwet* vast dat het de bedoeling van de Grondwet is om "Onder een krachtig algemeen bestuur den bijzonderen leden van den Staat de meest-mogelijke vrijheid en onafhankelijkheid te waarborgen".¹³⁴ Het motief dat hij hiermee geeft voor decentralisatie is dat van vrijheid en zelfstandigheid.

In het vervolg van zijn boek buigt hij zich over de begrenzing van de gemeentelijke huishouding. Onder de huishouding moet volgens hem worden verstaan

"het geheele bestuur en beheer der inwendige aangelegenheden (...). Alle uitwendige betrekkingen worden door het woord huishoudelijk uitgesloten. Zuiver huishoudelijke verordeningen zijn die, welk uitsluitend eene bepaalde gemeente betreffen, en de belangen van de andere gemeente niet raken".¹³⁵

Een nadere specificatie van de huishouding geeft hij als hij stelt dat "die niet haar betreffen als deel van den Staat of van den provincie, maar die uit haren eigen aard, uit haar zelfstandige bestaan voortvloeien".¹³⁶ De grondregel is voor De Vries dat het algemeen belang een rijksbevoegdheid is, provinciaal belang een provinciale bevoegdheid en lokaal belang een gemeentelijke bevoegdheid.¹³⁷ Anders geformuleerd is De Vries van mening dat het huishouden van een gemeente of provincie alleen betrekking heeft op dat wat alleen die gemeente of provincie raakt. Zodra het belang een andere rechtsgemeenschap raakt valt dit buiten de eigen huishouding. Dit betekent dat samenwerking tussen gemeenten op een gezamenlijk belang niet mogelijk is.

De bovengrens van de huishouding wordt bepaald door de hogere overheid. Deze kan, zonder enige wettelijke beperking beslissen dat iets tot de eigen huishouding hoort.¹³⁸ De Vries gebruikt als criterium om vast te stellen wat tot de huishouding van een overheid hoort het territorium van die overheid. Een probleem in zijn definiëring is dat onduidelijk is wat verstaan moet worden onder de onbepaalde begrippen 'haren eigen aard' en 'haar zelfstandige bestaan'.

Ook Olivier geeft een begrenzing van de bevoegdheden van de diverse overheden. Hij twijfelt er niet aan dat een wet of regeling die ingrijpt in de huishouding van een decentrale bestuurslaag "ten eenenmale krachteloos is".¹³⁹ De driekringenleer verwoordt hij als "zoodra eene dier machten den

133 Konijnenbelt 1995, p. 38.

134 De Vries Azn. 1846, p. 27.

135 De Vries Azn. 1846, p. 30.

136 De Vries Azn. 1846, p. 32.

137 De Vries Azn. 1846, p. 32.

138 De Vries Azn. 1846, p. 33.

139 Olivier 1847, p. 20.

kring van een der anderen binnen dringt, verliest zij haar gezag; zij kan in de haar vreemde atmosfeer niet leven".¹⁴⁰ Er zijn twee redenen waarom de 'binnendringende' overheid onbevoegd is. De eerste reden is dat deze een taak op zich neemt die haar niet is opgedragen. De tweede reden is dat de taak aan een andere overheid is opgedragen. Daarom geldt dan ook dat

"de Koning, noch eenige andere overheid mag haar werk door een ander doen verrichten, elke magt in de Staatshuishouding heeft hare eigen taak, welke uitsluitend aan haar opgedragen, alleen door haar kan vervuld worden".¹⁴¹

Het is uiteindelijk wel aan de hogere overheid om te bepalen wat tot de eigen kring hoort. De decentrale overheid heeft hiertegen geen verweer.

Binnen de eigen huishouding is de regelgevende bevoegdheid van de decentrale overheid gelijk aan die van de centrale overheid:

"De wetgevende provinciale magt is in harer kring even magtig, als het rijks-wetgevend gezag in den zijnen. (...) Het product der provinciale wetgevende magt (...) is inderdaad *wet*, al draagt het de naam van *reglement* of *ordonnantie*".¹⁴²

Een aantal jaren nadat de Provinciale Wet en de Gemeentewet door het parlement zijn vastgesteld, publiceert Hoog zijn dissertatie over de provinciale bevoegdheid. In zijn boek maakt hij onderscheid tussen twee provinciale rollen. Enerzijds het zelfstandig bestuur van de eigen huishouding en anderzijds die van uitvoerende macht namens het Rijk. Hoog richt zich in zijn dissertatie op het zelfstandige bestuur. Door zelfstandig bestuur kan recht worden gedaan aan plaatselijke belangen.¹⁴³ Hij volgt de redenering dat centralisatie de ongewenste concentratie van overheidsmacht in de hand werkt. Decentralisatie is dan ook een instrument tot bedwingen van de andere machten in een staat. Ook draagt het spreiden van taken en bevoegdheden bij aan de "kracht en bloei van het rijk".¹⁴⁴ Hij verbindt hieraan de conclusie dat de decentrale overheden samenwerken voor het geheel. Om dit samenwerken voor het algemeen belang ten nutte te laten zijn is "eenheid in het opperbestuur noodig".¹⁴⁵ Hoog volgt hiermee het organisch concept van Thorbecke waarin deel en geheel samenwerken.

Om te bepalen wat tot de huishouding van provincies hoort, grijpt Hoog terug op de bepaling hierover in de Grondwet van 1840. Dit doet hij omdat de memorie van toelichting bij het voorstel van herziening van de Grondwet van 1848 stelt dat de strekking van de artikelen over de provinciale bevoegd-

140 Olivier 1847, p. 20.

141 Olivier 1847, p. 48.

142 Olivier 1847, p. 18.

143 Hoog 1856, p. 26.

144 Hoog 1856, p. 27.

145 Hoog 1856, p. 28.

heid hetzelfde blijven en enkel de terminologie vereenvoudigd is. Hieruit volgt voor Hoog dat net als in 1840 de provinciale huishouding omvat 'politie en oeconomie'.¹⁴⁶ 'Policie' is voor Hoog al het administratieve recht, behalve justitie en defensie. Omdat de provincies in 1848 verordenende bevoegdheid hebben gekregen voor de eigen begroting maakt financiën ook deel uit van de huishouding.¹⁴⁷ In zijn poging om te bepalen wat tot de provinciale huishouding hoort, komt Hoog met zijn uitleg niet verder dan de auteurs voor hem. Ook Hoog ziet geen mogelijkheid tot een nadere concretisering van de provinciale taken.

Hoog ziet drie grenzen voor de provinciale huishouding. De eerste grens is dat een onderwerp in het belang van de provincie moet zijn.¹⁴⁸ De tweede grens wordt bereikt wanneer wordt getreden in het rijksbelang. Van rijksbelang zijn die onderwerpen die niet kunnen worden overgelaten aan "verschillende lichamen van bestuur (...) maar die eene algemeene regeling vereischen". Verder is van rijksbelang dat wat door de wetgever tot rijksbelang wordt verklaard.¹⁴⁹ Het Rijk heeft geen wettelijke beperkingen om te treden in het belang van een andere rechtsmacht, maar de ministeriële verantwoordelijkheid en openbaarheid van bestuur zijn volgens Hoog hiertegen de waarborgen.¹⁵⁰ De laatste grens van de provinciale huishouding wordt gegeven door de gemeentelijke kring.¹⁵¹ Hoog redeneert hiermee in lijn met de driekringenleer. Dit blijkt ook als hij stelt dat een rechtsmacht niet kan treden op het gebied van een andere met eigen autonomie beklede macht in de staat. Dit principe is ook van toepassing als geen wet dit bepaalt.¹⁵²

Een afwijkende mening over de autonomie van decentrale overheden heeft Van Houten. Volgens hem is Thorbecke verwijderd geraakt van de liberale uitgangspunten. Volkssoevereiniteit is voor hem het middel om staatsmacht te beperken. Dit uitgangspunt leidt tot twee principes. Ten eerste het principe dat regeling van belangen van gemeenten en provincies aan de inwoners wordt overgelaten. Ten tweede dat gekozen besturen hun bestuursmacht niet verder laten strekken tot andere belangen. Of het bestuur binnen de grenzen blijft, hoe de inrichting van bestuur en uitvoering is vorm gegeven en hoe dit wordt gewaardeerd is uitsluitend ter beoordeling van de ingezetenen. Hieruit volgt dat niemand anders dan de inwoners van een gemeente of provincie, dus ook een hogere overheid niet, kan bepalen of zij goed bestuurd worden. Op het moment dat de individuele of gemeenschappelijke vrijheid of het algemeen belang in het geding komt moet hiertegen worden opgetreden. Dit kan via rechterlijk ingrijpen of door een andere administratieve macht. Thorbecke heeft

146 Hoog 1856, p. 30.

147 Hoog 1856, p. 42-43.

148 Hoog 1846, p. 44.

149 Hoog 1856, p. 46.

150 Hoog 1856, p. 29.

151 Hoog 1856, p. 52.

152 Hoog 1856, p. 42.

volgens Van Houten de volstreckte autonomie in zijn ontwerp losgelaten door decentrale overheden te beschouwen als deel van een groter geheel. Als onderdeel van de centrale staat zijn ze gehouden aan regels wat betreft de inrichting en organisatie van het bestuur. Meest kwalijke voorbeeld hiervan is voor Van Houten wel de figuur van de burgemeester of commissaris van de Koning die hij betitelt als onderkoningen. Ze zijn te beschouwen als verlengde arm van de Koning en grijpen zodoende in, in de soevereiniteit van het decentrale bestuur.¹⁵³ Van Houten keert zich daarmee tegen het beeld dat de decentrale overheden onderdeel zijn van een groter staatslichaam.

Duijmaer van Twist geeft een nuance op de dogmatiek van de driekringenleer die bepaalt dat de ene bestuurslaag niet kan treden in belangen die behartigd worden door de andere bestuurslaag. In zijn bespreking van een dissertatie over gemeentelijke autonomie stelt Duijmaer van Twist zich de vraag of hogere wetgeving door plaatselijke overheden mag worden aangevuld. Zijn antwoord is dat eerst gezien moet worden of het onderwerp hoort tot de gemeentelijke huishouding. Als dat het geval is, wordt in zijn visie het onderwerp niet automatisch in zijn geheel onttrokken aan de gemeentelijke bevoegdheden. Ook als de algemene wetgever een gedeelte heeft geregeld, kan de gemeente aanvullende regelingen ontwerpen.¹⁵⁴ Duijmaer van Twist onderschrijft dat in de organieke wetgeving recht wordt gedaan aan het beginsel dat lokale belangen het best op lokaal niveau kunnen worden behartigd.

Ook Leao Laguna ziet dat het steeds moeilijker wordt om de verschillende belangensterren van elkaar te scheiden. Dit is, redenerend vanuit de driekringenleer, wel nodig om “een onvermijdelijke oorzaak van verwarring en botsing uit den weg [te] ruimen”. Wat de kenmerken zijn van gemeentelijk, provinciaal of rijksbelang is van tevoren moeilijk om te bepalen. Sommige belangen zijn voor twee of meer overheden van even grote waarde. Het is voor hem dan de vraag of daarmee de hogere overheid automatisch de belanghebbende met regelingsbevoegdheid is. De geschiedenis leert hem dat één zelfde belang soms tot de gemeentelijke sfeer dan weer tot een andere sfeer wordt gerekend.¹⁵⁵ Het is voor hem, net als voor Duijmaer van Twist, dan ook niet noodzakelijk dat in het geval een hogere overheid iets tot zich trekt, de decentrale overheid niet zelfstandig, aanvullend, op kan treden. Want “elk rijks- of provinciaal belang is eo ipso ook het belang van het onderdeel, de gemeente”.¹⁵⁶

Zowel bij Duijmaer van Twist als bij Leao Laguna is een kentering zichtbaar in het strikte denken volgens de klassieke driekringenleer. Beiden zijn de mening toegedaan dat het de decentrale overheid vrij staat om in het belang van de eigen huishouding aanvullende regels te stellen. Daarmee wordt de strikte scheiding van de kringen voorzichtig verlaten. De kringen worden als

153 Van Houten 1872, p. 42-44.

154 Duijmaer van Twist 1873, p. 312.

155 Leao Laguna 1886, p. 33.

156 Leao Laguna 1886, p. 38.

het ware poreus. Een poreusheid die in de volgende periode leidt tot aanvankelijk een andere benadering van de driekringenleer en vervolgens het volledig loslaten ervan.

3.3.2 De modernisering van Nederland (1887-1917)

Een van de invloedrijkste staatsrechtgeleerden in de tweede helft van de negentiende eeuw is ongetwijfeld Buys. In een driedelig werk geeft hij een toelichting en commentaar op de Grondwet. Buys start zijn bespreking van de bepalingen over provinciale staten en gemeentebesturen met de constatering dat de Grondwet de werking van die onderdelen niet nauwkeurig beschrijft. Niet volledigheid, maar het vaststellen van de verhoudingen tussen de eenheidsstaat en haar onderdelen is volgens Buys het hoofddoel van de Grondwet.¹⁵⁷ Dat het vaststellen van de verhoudingen niet eenvoudig is, maakt Buys vrij snel helder: "Regeling van de verhoudingen tusschen den staat, de provinciën en gemeenten behoort ongetwijfeld tot de moeilijkste vraagstukken welke het positieve staatsrecht heeft op te lossen."¹⁵⁸ Ook de afbakening van de huishouding van Rijk, provincie en gemeente is lastig vast te stellen:

"(...) moeilijk is het te bepalen, of eenige wet, verordening of keur al dan niet blijft opgesloten binnen die denkbeeldige lijnen, welke men veronderstelt dat het wetgevend terrein van Rijk, provincie en gemeente gescheiden houden."

Met de Provinciale Wet en de Gemeentewet is hierover ook geen helderheid verschaft.¹⁵⁹

Buys onderscheid in Europa drie stelsels voor de bevoegdheidsverdeling: *selfgovernment* (zelfbestuur); absolute centralisatie en een combinatie van autonomie en zelfbestuur.¹⁶⁰ Voor het vaststellen van de verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten heeft de grondwetgever van 1848 dezelfde uitgangspunten gehanteerd als die van 1814. Hij classificeert het systeem als 'autonomie met zelfbestuur', hiervoor is door de grondwetgever gekozen op basis van historische ontwikkeling. De eenheidsstaat komt voort uit de soevereine gewesten en dit is verwerkt in "de constitutie van 1814, met hare sterke voorliefde voor het historische recht".¹⁶¹ Behalve naar de wortels in het verleden wijst Buys op een weerzin tegen centralisatie als grondslag voor het toekennen van bevoegdheden op decentraal niveau. Buys benadrukt verder

157 Buys 1887, p. 1.

158 Buys 1887, p. 4.

159 Buys 1887, p. 179.

160 Buys 1887, p. 5-11.

161 Buys 1887, p. 12.

dat lokale en regionale verschillen het nodig maken dat autonome bevoegdheden aan het decentrale niveau worden toegekend.¹⁶²

De door De Vries en Olivier ontwikkelde theorieën om helderheid te verschaffen over de grenzen van de huishouding zijn volgens Buys niet meer dan dat gebleven. De praktijk van wetgeving stoort zich namelijk niet aan theorieën.¹⁶³ Dit komt omdat de theorie niet aansluit bij de werkelijkheid. Een werkelijkheid waarbij de individuele burger onder het gezag staat van drie overheidslagen. Het maakt de burger alleen niet uit welke overheid zijn belangen behartigt. Wat de burger belangrijk vindt, is dat dit zo goed mogelijk gebeurt. Dit laatste moet dan ook het uitgangspunt zijn bij de verdeling van bevoegdheden: "Om redenen van doelmatigheid ingesteld, moeten ook redenen van doelmatigheid beslissen over de grenzen van de wetgevende macht aan Rijk, provincie en gemeente toekomende."¹⁶⁴ "Wat heden de gemeente goed regelt, wordt morgen beter geregeld door de provincie en overmorgen door het Rijk".¹⁶⁵ Buys gebruikt de uitbraak van veepest in 1865 als voorbeeld om te laten zien hoe zijn theorie over doelmatigheid ook in de praktijk wordt toegepast. Thorbecke hield bij deze uitbraak vast aan de bevoegdheid van gemeentebesturen om de pest te bestrijden. Hij doet dit omdat zij hiertoe het best uitgerust zijn. Als de epidemie echter voortwoekert en gemeentelijk ingrijpen geen soelaas biedt, besluiten de Staten-Generaal alsnog om de bestrijding ervan aan het Rijk over te dragen.

Doelmatigheid is voor Buys het uitgangspunt voor verdeling van bevoegdheden. Maar hij blijft vasthouden aan de driekringenleer als eenmaal bepaald is door welke overheidslaag een belang wordt behartigd.

"Niet alleen dat elke inmenging op dit gebied zoowel aan provincie als aan gemeente verboden is, maar ook elke poging om zijdelings tot dit gebied door te dringen".¹⁶⁶

Buys beschouwt daarbij de wetgever als waarborg voor het behoud van autonome bevoegdheden.

"De natuurlijke tegenstander van de zelfstandige provincie is zeker niet de algemene wetgever (...) maar het centraal bestuur, omdat elke macht die aan de provincie wordt toegevoegd, aan dat bestuur ontvalt".¹⁶⁷

¹⁶² Buys 1887, p. 10 en 12.

¹⁶³ Buys 1887, p. 188.

¹⁶⁴ Buys 1887, p. 189.

¹⁶⁵ Buys 1887, p. 188.

¹⁶⁶ Buys 1887, p. 187.

¹⁶⁷ Buys 1887, p. 138.

Als de decentrale autonomie buiten de wetgever om aan het algemeen bestuur wordt toevertrouwd, leidt dit ertoe dat het algemeen bestuur uit eigen belang de decentrale autonome bevoegdheden zal inperken.

Door Oud wordt het vasthouden van Buys aan de driekringenleer gezien als “halverwege staan” blijven. De gedachte dat behartiging van een taak door twee of meer overheden samen kan gebeuren, die bij Duijmaer van Twist en Leao Laguna wel zichtbaar is, mist Oud bij Buys. Doelmatigheid als uitgangspunt voor de verdeling van bevoegdheden moet hier volgens Oud als vanzelfsprekend toe leiden.¹⁶⁸

Ook Oppenheim staat bekend als aanhanger van de driekringenleer.¹⁶⁹ De Grondwet van 1848 en de uit die Grondwet volgende organieke wetten brengen volgens hem vier belangrijke vernieuwingen. Deze vernieuwingen zijn achtereenvolgens: bestuur op basis van volksvertegenwoordiging; borging van de openbaarheid; regeling en bestuur van de eigen huishouding; en de wettelijk grondslag voor het decentrale bestuur.¹⁷⁰ Deze vier vernieuwingen zijn voor Oppenheim de grondslag voor de taakuitbreiding van gemeenten en bovendien dragen ze bij aan de “staatkundige opvoeding van ons volk”.¹⁷¹ De bepaling over gemeentelijke autonomie is voor Oppenheim de belangrijkste grondwettelijke bepaling over gemeenten omdat het “de werking van het staatsburgerrecht op den grondslag van een bedrijvig lokaal burgerrecht optrekken wil”.¹⁷²

Oppenheim verzet zich sterk tegen een inbreuk van de hogere overheid in de verordenende bevoegdheid van decentrale overheden. De term ‘overgelaten’ is in zijn optiek niet aan de orde als de hogere overheid afdwingt dat de decentrale overheid een verordening opstelt. Als een verordening nodig is, dan moet de hogere overheid deze zelf maar opstellen. De hogere overheid kan in geen geval bepalen wat het belang is dat de decentrale overheid moet behartigen.¹⁷³ De invoering van de Woningwet in 1901 ziet Oppenheim als het ten onrechte loslaten van de driekringenleer, iets wat hij in felle bewoordingen bestrijdt. Oppenheim ziet het als het verval van de gemeente.¹⁷⁴

Voor het bepalen van wat tot de huishouding hoort, zoekt ook Oppenheim het in de begrenzing die wordt opgelegd door het hogere gezag. Dat wat door een hogere bestuurslaag tot zich is getrokken komt niet meer in aanmerking voor regeling door een lagere bestuurslaag.¹⁷⁵

168 Oud 1959, p. 34.

169 Oud 1959, p. 35.

170 Oppenheim 1902, p. 3-14.

171 Oppenheim 1902, p. 13.

172 Oppenheim 1902, p. 55.

173 Oppenheim 1902, p. 61-64.

174 Oppenheim 1902, p. 70.

175 Oppenheim 1902, p. 57.

Zelfbestuur is volgens Labberton te splitsen in autonomie en zelfbestuur in engere zin. Dit laatste wordt geplaatst tegenover autonomie.¹⁷⁶ Maar het verschil tussen autonomie en zelfbestuur is niet scherp te onderscheiden, tussen beide bevindt zich een continuüm van tussenvormen.¹⁷⁷ Het vaststellen welke belangen tot de gemeentelijke huishouding horen kan volgens Labberton niet aan de hand van een objectief criterium. Dit is ook niet wenselijk omdat daardoor ook niet zou kunnen worden ingespeeld op veranderende omstandigheden. Met Buys is Labberton het eens dat, om te bepalen of een belang tot de bemoeienis van lokale, provinciale of Rijksoverheid hoort, gekeken moet worden naar de doelmatigheid van de regeling. Daarbij is het gemeenschapsdoel maatgevend. Als lokale regeling, met daarin differentiatie tussen gemeenten, doelmatiger is, dan is de gemeente aan zet. De doelmatigheidsvraag wordt niet door de decentrale overheid maar door de wetgever beantwoord. Hierbij wordt geen bescherming geboden tegen centralisatie, goed verstand en goede wil van de wetgever zijn daartegen de enige waarborgen.¹⁷⁸

Labberton legt een direct verband tussen huishouding en doelmatigheid als hij de doelmatige taakvervulling leidend laat zijn om te bepalen tot welke huishouding een taak behoort.¹⁷⁹ Wie die doelmatigheid als criterium erkent voor autonomie, gaat ook akkoord met beperking van de autonomie als dit doelmatiger kan door een andere overheid. Dit wordt per maatschappelijk belang afgewogen.¹⁸⁰ Autonomie is voor Labberton als absoluut rechtsbegrip dan ook een fictie omdat het de doelmatigheid is die de zelfstandigheid van een decentrale overheid bepaalt. Maar in die gevallen dat de decentrale zelfstandigheid doelmatig is, moet deze ook gehandhaafd en gewaarborgd worden.¹⁸¹

Ook Van Leeuwen stelt vast dat de hogere rechtsgemeenschap bepaalt of een onderwerp in aanmerking komt voor regeling door die gemeenschap. Ze trekt het onderwerp daarmee binnen de eigen sfeer. Het is niet aan de rechter maar uitsluitend aan de hogere rechtsgemeenschap om te bepalen of een onderwerp tot het eigen belang hoort of niet. Wel kan de rechter bepalen of een concrete regeling de grens van een huishouden overschrijdt of dat getreden wordt in het bij wet- of regelgeving omliggende belang van een hogere rechtsgemeenschap.¹⁸²

Bij het bepalen of een onderwerp waarvoor een decentrale overheid regels wil stellen al door een hogere rechtsgemeenschap is geregeld, moet niet gekeken worden naar het beoogde doel van de regeling maar naar de inhoud

176 Labberton 1906, p. 1.

177 Labberton 1906, p. 32-33.

178 Labberton 1906, p. 7-12.

179 Labberton 1906, p. 13.

180 Labberton 1906, p. 31.

181 Labberton 1906, p. 140.

182 Van Leeuwen 1911, p. 164-166.

ervan.¹⁸³ Hieruit volgt dat voor Van Leeuwen de huishouding niet wordt bepaald door de gestelde doelen maar door de inhoud. Het concrete beleidsprobleem bepaalt het bestuursniveau waarop het wordt geregeld.

Zelfbestuur

Over zelfbestuur door provincies merkt Buys op dat de toepassing ervan door de wetgever vanaf 1814 weinig gebruikt is, en vanaf 1848 nog minder. Toch vindt hij handhaving van het artikel van belang omdat toekomstige generaties wellicht meer heil zullen zien in decentralisatie.¹⁸⁴ In de redactie van de Grondwet van 1887 is volgens hem dan ook terecht een verschil tussen autonomie en zelfbestuur gemaakt, dit in tegenstelling tot het voorstel van de staatscommissie om beide in één artikel te vatten: "Het aandeel dat de Staten hebben in de uitvoering van 's Lands wetten heeft niets te maken met hunne zelfregering."¹⁸⁵ Buys beschrijft hiermee zelfbestuur als een vorm van decentralisatie.

Oppenheim bekritiseert het standpunt van Buys, hij ziet zelfbestuur als een overbodige nieuwigheid.¹⁸⁶

Volgens Van Leeuwen is er bij zelfbestuur geen sprake van dat een centraal belang wordt gediend. De wetgever kiest voor zelfbestuur omdat de uitvoering

"in de oogen van den wetgever aan niemand beter dan aan die Staten kan worden toevertrouwd, omdat de wetgever meent dat waar het administratie geldt de belangen van den Staat veel meer door decentralisatie dan door centralisatie worden gediend".¹⁸⁷

Van Leeuwen ziet zelfbestuur dus als onderdeel van de huishouding van de hogere rechtsgemeenschap. Doelmatige uitvoering is het motief om zelfbestuur van een lagere rechtsgemeenschap te vorderen.

In de hiervoor beschreven periode wordt doelmatigheid algemeen geaccepteerd als uitgangspunt voor de verdeling van wetgevende bevoegdheden tussen de overheden. De leer van de drie kringen speelt in de wetenschappelijke theorie nog een nadrukkelijke rol. De wetenschap kijkt kritisch naar de praktijk van wetgeving waarin de driekringenleer wordt verlaten. Tegen ingrijpen in de autonomie door hogere rechtsmachten worden verschillende waarborgen gezien. Buys en Labberton vertrouwen op de wetgever en diens goede wil en verstand. Van Leeuwen hecht meer aan de motiveringsplicht en de Raad van State. Voor het zelfbestuur worden decentrale overheden beschouwd als uitvoeringsorganen van de hogere rechtsmacht die het zelfbestuur vordert.

183 Van Leeuwen 1911, p. 171.

184 Buys 1887, p. 76-77.

185 Buys 1888, p. 237.

186 Toonen 1987, p. 86.

187 Van Leeuwen 1911, p. 272.

3.3.3 Interbellum: verzuiling (1917-1945)

Krabbe is een representant van de verzuiling van de Nederlandse samenleving in het Interbellum. Hij toont zich een pleitbezorger van een corporatistisch staatsmodel. Dit wil hij bereiken door de uitbreiding van vormen van functionele decentralisatie naast de bestaande vormen van territoriale decentralisatie. Krabbe voert drie redenen aan voor functionele decentralisatie. De eerste reden is de nabijheid van degenen die kennis hebben van het probleem dat speelt. Een tweede reden is het beperken van het machtsbewustzijn van belangengemeenschappen. De derde reden is de bevordering van het rechtsbewustzijn van de bevolking.¹⁸⁸ Krabbe is met zijn kijk op decentralisatie op zoek naar een andere inrichting van het openbaar bestuur.

Ook Van Poelje is op zoek naar vernieuwing van het openbaar bestuur waarbij functionele organisatie en specialisatie van belang zijn. Het steeds dieper in het maatschappelijk leven ingrijpen van de staat, maakt volgens hem een sterke concentratie van bevoegdheden noodzakelijk. Dit om waar nodig snel en krachtig op te kunnen treden volgens vaste beginselen. Tegenover de noodzakelijke concentratie van bevoegdheden staat een tendens tot specialisatie. Dit maakt dat het aantal mensen dat zich wil zetten voor de algemene publiek zaak, afneemt ten gunste van het aantal mensen dat zich voor een specifiek onderwerp wil inzetten.¹⁸⁹ De rol en taken van gemeenten zijn dan ook aanzienlijk veranderd ten opzicht van de Gemeentewet van 1851. Door technologische en vervoerskundige ontwikkelingen zijn de vraagstukken waar gemeenten zich voor gesteld zien veranderd. Gemeentebesturen hebben zich geleidelijk aan deze ontwikkeling aangepast. Deze geleidelijkheid heeft ervoor gezorgd dat de roep om een nieuwe Gemeentewet tot dan toe nooit groot is geweest.¹⁹⁰ Toch is de Gemeentewet niet langer toereikend voor het bestuur van met name de grote gemeenten. Daarom moet gezocht worden naar een stelsel dat, zonder de voordelen van uniformiteit los te laten, de vrijheid biedt aan de grote steden.¹⁹¹

In zijn vergelijkend onderzoek naar decentrale systemen in West-Europa, stelt 't Hooft vast dat de begrippen autonomie en zelfbestuur een bron van verwarring zijn omdat de betekenis ervan vaak wisselt.¹⁹² Volgens 't Hooft wordt met autonomie in de Grondwet bedoeld "dat de lagere gemeenschap meester is in eigen huishouding, d.w.z. dat de lagere gemeenschap zich zelf mag regeren". Daaronder wordt niet verstaan het recht om zichzelf te organiseren. Voor 't Hooft bestaat de ruimste zin van autonomie uit drie elementen: bestuur, rechtspraak en wetgeving. Maar als, zoals in Nederland, slechts één

¹⁸⁸ Krabbe 1915, p. 131.

¹⁸⁹ Van Poelje 1921, p. 14.

¹⁹⁰ Van Poelje 1921, p. 22.

¹⁹¹ Van Poelje 1914, p. 126-128.

¹⁹² 't Hooft 1928, p. 3.

van deze elementen aanwezig is, bijvoorbeeld bestuur, is er voor hem nog steeds sprake van autonomie.¹⁹³ Dat met de Woningwet, door de introductie van een tussenvorm tussen autonomie en zelfbestuur, de driekringenleer is losgelaten beoordeelt 't Hooft als een gegeven. Een verschijnsel dat hij ook in andere landen waarneemt.¹⁹⁴

In de opvatting van Dooyeweerd richt de staat zich op al datgene wat "burgers noch individueel noch in de 'lagere gemeenschappen' kunnen bereiken". De staat op zijn beurt bepaalt zelf wat dit is.¹⁹⁵ Voor Dooyeweerd betekent autonomie een relatieve zelfstandigheid waarvan de grenzen worden bepaald door de hogere overheid waarbij het goede functioneren van de staat als geheel leidend is. De autonome bevoegdheden van gemeenten en provincies kunnen in geen geval uit die gebiedscorporaties zelf voortkomen. Autonomie mag daarom in geen geval worden verward met 'soevereiniteit in eigen kring'.¹⁹⁶ Soevereiniteit in eigen kring is een onveranderlijk principe terwijl Dooyeweerd veronderstelt dat er bij autonomie een dynamiek bestaat in de verdeling van bevoegdheden.

Huart constateert dat het Nederlandse decentralisatiestelsel op "zeer bevredigende wijze gefunctioneerd heeft" en in de periode 1848-1930 vrijwel onveranderd is gebleven ondanks de grote maatschappelijke veranderingen sinds de invoering ervan.¹⁹⁷ Uit juridisch oogpunt beziet Huart de verdeling van bevoegdheden als eenvoudig. Decentrale autonomie wordt alleen ingeperkt door de wet- of regelgeving van hogere overheden. Tegelijk kunnen hogere overheden elk onderwerp naar zich toetrekken als zij dit nodig vinden. Het voordeel hiervan is de flexibiliteit die het geeft. Elke overheid kan een belang behartigen en de centrale overheid kan waar nodig door wet- en regelgeving ingrijpen.¹⁹⁸

Naast de juridische verdeling van bevoegdheden ziet Huart ook een historisch gegroeide verdeling van bevoegdheden. Daarbij richten provincies zich vooral op belangen die ze al eeuwen hebben behartigd zoals waterstaat en administratief toezicht en recentere onderwerpen zoals elektriciteits- en drinkwatervoorziening. Aan de gemeenten wordt het sociale domein overgelaten, iets wat ook zij al eeuwen als taak hebben gehad. Pas van recenter datum is het dat ook het Rijk zich op dit terrein begeeft. Om die reden is met name de verdeling van bevoegdheden tussen Rijk en gemeenten een punt van discussie.¹⁹⁹

Op grond van door hem bestudeerde administratieve wetgeving trekt Huart de conclusie dat maatschappelijke omstandigheden bepalen of voor een meer

193 't Hooft 1928, p. 96.

194 't Hooft 1928, p. 99-100.

195 Dooyeweerd 1936a, p. 153.

196 Dooyeweerd 1936b, p. 35-36 en Dooyeweerd 1936a, p. 153-154.

197 Huart 1949, p. 113.

198 Huart 1949, p. 102.

199 Huart 1949, p. 103.

of minder gecentraliseerde, en daarmee uniformerende, oplossing wordt gekozen. Als die oplossing niet nodig is, ziet de wetgever zich verplicht de taak aan de gemeenten over te laten. Tegelijk erkent hij dat dit geen wet van Meden en Perzen is. Andere argumenten kunnen er toe leiden dat tot een andere oplossing wordt gekomen. Een belangrijk argument is bijvoorbeeld de financiële verantwoordelijkheid die genomen wordt.²⁰⁰

Kranenburg is van mening dat de theorie over de gelede staatsvormen (statenbond, bondsstaat, decentrale eenheidsstaat) veel dogmatischer is dan de werkelijkheid. De feitelijke toedeling van bevoegdheden wordt niet door die dogmatische leerstellingen gegeven maar door de "bestaaneisen van de bevolking der samengestelde staten, dus door de noodzakelijkheden van het gemeenschapsleven". Een tweede factor die van invloed is op de verdeling van bevoegdheden is de loop van de geschiedenis en de geografische gesteldheid van een land, of zoals hij het formuleert "utiliteit en traditie".²⁰¹

Over het vervagen van de grens tussen autonomie en zelfbestuur oordeelt Kranenburg dat ook hier niet te dogmatisch in moet worden gedacht. In tegenstelling tot Oppenheim is hij van mening dat er tussenvormen mogelijk zijn, temeer daar die in wetgeving (bijvoorbeeld de Woningwet) tot stand zijn gebracht. Tegelijk is hij verklaard tegenstander om het onderscheid dan maar volledig overboord te zetten: "men zou in dezen gedachtegang ons gemeenterecht doen ineenzakken tot een vormeloze massa."²⁰² Het toevoegen van een tussenvorm in de systematiek van autonomie-zelfbestuur ziet Kranenburg als mogelijkheid. Dit heeft niet alleen theoretisch maar ook praktisch juridisch nut omdat het een grondslag kan vormen voor verantwoordelijkheidsverdeling.²⁰³

Het vaststellen van de grenzen van de huishouding van overheden is voor Kranenburg een onmogelijkheid. Dat de decentrale overheden zich niet met rijksbelangen bemoeien is bij wet te regelen. Het is echter een "ijdel gebod" om voor te schrijven dat het Rijk zich niet met decentrale belangen bemoeit. Het beginsel kan nog zo goed zijn, wat de wetgever heeft bepaald kunnen decentrale overheden niet meer beïnvloeden.²⁰⁴

Decentrale overheden zijn "rechtsgemeenschappen met eigen levenssfeer; de regeling van haar verhouding tegenover de centrale gemeenschap stelt voor zeer specifieke problemen".²⁰⁵ Kranenburg haalt Wilhelm von Humboldt aan om duidelijk te maken dat het eigenlijk onmogelijk is om te bepalen wat tot een huishouding behoort: "Kein noch so scharfenniger Kopf kann sich herausnehmen die Grenzen zwischen dem zu ziehen, was bloß Provinzial,

200 Huart 1949, p. 106-107.

201 Kranenburg 1955, p. 194.

202 Kranenburg 1951, p. 584.

203 Kranenburg 1946, p. 75.

204 Kranenburg 1946, p. 33.

205 Kranenburg 1925, p. 129.

und was allgemeine Angelegenheit ist.”²⁰⁶ De theorie schiet ook hierin tekort. De praktijk laat zien dat wat de wet de centrale wetgever opdraagt én wat de centrale wetgever tot regeling aan zich trekt, buiten het huishouden van de decentrale overheden valt. Voor het overige zijn ze vrij in hun regelende bevoegdheid. De wetgever zou de autonomie “tot een schim kunnen maken”, maar daarmee schendt hij “den geest der Grondwet, het systeem der Constitutie”. Waarborgen tegen het doorschieten van decentralisatie zijn het rechtsbewustzijn en het redelijk inzicht van de bevolking.²⁰⁷

De artikelen 130, 140 en 141 van de Provinciale Wet zijn een uitdrukking van het beginsel van autonomie. Of en hoe dit wordt ingevuld is aan de “bezonnen wijsheid en het rechtsgevoel van de wetgever en de Kroon”. Als de wetgever regels stelt voor een onderwerp dat vanwege de verschillen tussen provincies hoort in het domein van de provincies, schendt de wetgever zodoende de staatsrechtelijke grondbeginselen.²⁰⁸ Kranenburg stelt zichzelf, naar aanleiding van Labberton’s stelling dat autonomie als absoluut rechtsbegrip een fictie is, de vraag of er nog sprake is van autonomie als de grenzen ervan worden gegeven door hoger rechtsgemeenschap. Hij beantwoordt deze vraag positief omdat zowel het gewoonterecht als het wetrecht het beginsel erkennen. Die wettelijke erkenning betekent dat het beginsel bestaat.²⁰⁹

Van der Pot stelt dat de wetgevende en uitvoerende bevoegdheid niet is beperkt tot één of meer met name genoemde belangen. Deze bevoegdheid, en daarmee de decentrale huishouding, wordt beperkt door de territoriale grenzen van de rechtsgemeenschap en door het hogere gezag.²¹⁰ De grondwetgever van 1848 heeft niet voorzien hoe maatschappelijke ontwikkeling de overheidszorg zou doen uitbreiden. De driekringenleer was voor de omstandigheden van die tijd dan ook afdoende. Maar de dwaling van de driekringenleer is dat er werd uitgegaan van vast omlijnde grenzen tussen de rechtsgemeenschappen. Doelmatigheidsoverwegingen hebben er toe geleid dat taken, al hoorden ze duidelijk tot de ene kring, werden overgeheveld naar een andere, grotere, kring. Vaak werd daarbij één taak over meerdere kringen verdeeld, hieruit ontstond medebewind.²¹¹

Zelfbestuur

Voor Van Poelje is het onderscheid tussen autonomie en medebewind in de eerste plaats een onderscheid naar de vraag welk gemeentelijk orgaan bevoegd is tot handelen. Voor autonomie is dat, als geen wetsvoorschrift aanwijsbaar

206 Kranenburg 1955, p. 187.

207 Kranenburg 1955, p. 188.

208 Kranenburg 1925, p. 147.

209 Kranenburg 1925, p. 186.

210 Van der Pot 1940, p. 461.

211 Van der Pot 1940, p. 463-464.

is, de raad. Bij medebewind is het college van burgemeester en wethouders bevoegd tenzij een wettelijk voorschrift dit anders bepaald.²¹² Van Poelje onderschrijft het idee van Labberton dat zelfbestuur verschillende gradaties van vrijheid kent. Voor hem

“is er geen enkele reden om over de vraag of bij een bepaalde verhouding van centrale invloed en beschikkingsbevoegdheid van de periferie een ‘nieuwe’ vorm ontstaat, een vruchteloze discussie te beginnen”.²¹³

Zelfbestuur wordt door ‘t Hooft beschreven als meewerken aan de taak van hogere rechtsgemeenschappen. Daarbij wordt het betrokken belang niet overgelaten aan de decentrale overheid, waarmee het deel zou worden van diens huishouden, maar stelt de hogere overheid regels op hoofdlijnen. De decentrale overheid geeft naar eigen inzicht uitvoering aan deze regels waarbij onder uitvoering niet enkel bestuur maar ook wetgeving en/of rechtspraak kunnen worden verstaan.²¹⁴

Beel definieert zelfbestuur als aanwezig “telkens, wanneer een binnen het Staatsverband geordende corporatie zich een deel van het Staatsbestuur ter zelfstandige behartiging ziet toevertrouwd”.²¹⁵ De vrijheid om te handelen is daarbij volgens hem de essentiële voorwaarde. De grenzen en inhoud van zelfbestuur worden bepaald door een hogere regeling. De uitvoerende overheid wordt door het in die regeling gevorderde zelfbestuur beperkt in haar zelfstandigheid maar ze blijft wel een zelfstandig rechtsgemeenschap die zichzelf bestuurt.²¹⁶ Waar de autonomie van de driekringenleer aan de decentrale overheden een vaste positie verleent over de eigen huishouding, is zelfbestuur volgens Beel juist vernietigend voor de eigen huishouding.²¹⁷

Van der Pot ziet twee argumenten voor het vorderen van medebewind. Een eerste argument is dat het uitvoerend orgaan door plaatselijke bekendheid het vertrouwen geniet van de ingezetenen. Daarnaast bezit het plaatselijke bestuur door zijn positie een zekere mate van zelfstandigheid ten opzichte van de regering.²¹⁸ Het belangrijkste verschil tussen autonomie en medebewind is voor Van der Pot dat autonomie een uitdrukking is van de vrijheid tot handelen, terwijl bij medebewind sprake is van een verplichting tot handelen.²¹⁹

Kranenburg bestempelt de vereniging van enerzijds de eenheid van staat en anderzijds decentrale autonomie als ingewikkeld. In de Gemeentewet is

212 Van Poelje 1921, p. 24.

213 Van Poelje aangehaald in: Toonen 1987, p. 90.

214 ‘t Hooft 1928, p. 98-99.

215 Beel 1935, p. 68.

216 Beel 1935, p. 85.

217 Beel 1935, p. 71.

218 Van der Pot 1940, p. 469.

219 Van der Pot 1940, p. 470.

die vereniging op “practische en lenige wijze” uitgewerkt. Door namelijk in de Gemeentewet een bepaling op te nemen over zelfbestuur is autonomie met zelfbestuur verenigd. Kranenburg onderschrijft dat zelfbestuur niet is geregeld in Grondwet 1848, maar hij ziet in die Grondwet ook geen belemmeringen waarom het niet zou mogen.²²⁰ Zelfbestuur is volgens Kranenburg van betekenis omdat het zorgt voor “een gevoel van zelfstandigheid en vrijheid, onverbrekkelijk verbonden met verantwoordelijkheid, die aan het gehele staatsrechtelijke leven een bepaalde kleur kan geven”.²²¹ Maar zelfbestuur met vrije beleidsruimte ziet hij steeds meer verdrongen worden door zelfbestuur zonder vrijheid. Dit komt door maatschappelijke ontwikkelingen die toenemend technisch-juridische en technisch-administratieve kennis vragen van de uitvoerders.²²² Tussen autonomie en zelfbestuur heeft zich een nieuwe vorm ontwikkeld. Deze vorm is zichtbaar in bijvoorbeeld de Woningwet 1901 waarbij regelgeving van gemeentebesturen wordt gevorderd. Daarbij wordt het wetgevend vermogen van de gemeente tegelijk “kunstmatig opgezweept – en in toom gehouden”. Dit zorgt ervoor dat gemeenten enerzijds tot regeling overgaan en dat anderzijds de lokale verschillen in regelgeving worden meegenomen.²²³

Uit het voorgaande blijkt dat verschillende auteurs in de periode tussen de Wereldoorlogen de noodzaak zien om de verdeling van bevoegdheden opnieuw te definiëren. Krabbe en Van Poelje zijn daarin de meest uitgesproken voorstanders van vormen van functionele decentralisatie. Een andere lijn die zichtbaar is, is de afstand die genomen wordt van theorievorming. Kranenburg spreekt zich uit tegen een teveel aan dogmatiek in de theorie. Huart onderkent dat in de praktijk van bevoegdhedenverdeling andere argumenten dan de theoretische een bepalende rol kunnen spelen.

3.3.4 De opbouw van de verzorgingsstaat (1945-1983)

In de Grondwet ziet De Monchy een aantal beginselen waaraan de wetgever zich heeft te houden bij het opstellen van de organieke wetten. Deze beginselen zijn: autonomie; medebewind en preventief en repressief toezicht.²²⁴ Het onderscheid tussen autonomie en medebewind is niet altijd helder. Dit komt ook doordat beantwoording van de vraag of iets tot gemeentelijk, provinciaal of rijksbelang hoort, een grote mate van subjectiviteit in zich draagt. Het is

220 Kranenburg 1925, p. 181-183.

221 Kranenburg 1925, p. 153.

222 Kranenburg 1925, p. 218.

223 Kranenburg 1925, p. 222.

224 De Monchy/Günther 1976, p. 192.

dan ook uiteindelijk de wetgever die bepaalt of een belang onder autonomie of onder medebewind valt.²²⁵

De Monchy beschouwt de grondwettelijke formulering over autonomie – ‘Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur der huishouding der provincie overgelaten’ – als een politieke richtsnoer voor de hogere overheid. Over welke onderwerpen die autonomie zich uitstrekt, is niet scherp bepaald. Iets dat Thorbecke al erkende in de memorie van toelichting bij de Provinciale wet.²²⁶ Pogingen om de huishouding te begrenzen ziet De Monchy stranden door de veranderlijkheid van taken en bevoegdheden. De enige begrenzing die de autonome huishouding kent, is de begrenzing die voortvloeit uit de taken die in medebewind worden uitgevoerd. Ziet Thorbecke nog een begrenzing in territorium, ook dit principe is volgens De Monchy niet meer houdbaar. Er zijn taken die gemeentegrens overschrijdend zijn maar daarmee niet direct binnen het provinciaal domein vallen. Het voorbeeld dat hij hiervoor gebruikt is gladheidbestrijding op lokale wegen. Andersom zijn er belangen die op lokaal niveau spelen maar die van provinciaal of zelfs rijksbelang zijn. Voorbeelden hiervan zijn luchthaven Schiphol en de haven van IJmuiden.²²⁷ Dit brengt voor hem de conclusie met zich mee dat de driekringenleer heeft afgedaan.

De Monchy stelt vast dat bij de feitelijke bevoegdheidsverdeling het principe van doelmatigheid leidend is geworden:

“waar de grens lag tussen wat onderwerp van provinciale bemoeiing behoorde te zijn en wat meer eigenaardig tot rijkstaak behoorde, werd dan ook vaak ingegeven door subjectief inzicht omtrent de nuttigheid van een bepaalde maatregel en omtrent de kansen op verwezenlijking, welke provinciaal ingrijpen bieden kon.”²²⁸

Ook Oud gebruikt als uitgangspunt van zijn redenering dat de Grondwet geen regels geeft wat tot de huishouding van provincies en gemeenten hoort. Daaruit volgt voor hem dat tot de huishouding hoort alles wat door hoger gezag is toebedeeld én alles wat niet door hoger gezag is onttrokken. De grenzen tussen de drie huishoudingen liggen dan ook niet vast. De grenzen zijn ook voor Oud niet zozeer een juridische vraag als wel een vraag van doelmatigheid. In tegenstelling tot Van der Pot is Oud niet van mening dat met deze constatering de driekringenleer ten einde is gekomen. Oud gaat ervan uit dat ook al zijn de grenzen tussen huishoudingen veranderlijk, zij nog wel te scheiden zijn. Pas als de erkenning algemeen ontstaat dat een vraagstuk tot domein van meer dan één overheid kan behoren is volgens Oud de driekringenleer achterhaald.²²⁹

225 De Monchy/Günther 1976, p. 196.

226 De Monchy/Günther 1976, p. 259.

227 De Monchy/Günther 1976, p. 262-263.

228 De Monchy/Günther 1976, p. 265.

229 Oud 1970, p. 536.

Oud ziet als verklaring voor het bestaan van een autonome huishouding van decentrale overheden dat decentrale bestuurders het beste weten wat de noden voor hun rechtsgemeenschap zijn. Maar door het minder geïsoleerde bestaan van lokale gemeenschappen, dit als gevolg van de toegenomen mobiliteit, is het lokale steeds meer overgenomen door hoger gezag.²³⁰

Oud maakt een onderscheid tussen 'huishouden' en 'belang'. Of iets tot de huishouding hoort is voor hem een rechtsvraag. Of voor de huishouding het decentraal belang een regeling vordert is een doelmatigheidsafweging. Als de regeling niet nodig is, hoeft ze niet tot stand te komen. Dat is een beleidsvraag.²³¹

Van de Poel neemt een discussie waar over het afschaffen van het verschil tussen autonomie en zelfbestuur. Een veelgehoord argument daarbij is dat met het loslaten van de driekringenleer ook dit verschil niet meer ter zake doet. De discussie over driekringenleer en die over het verschil tussen autonomie en zelfbestuur moeten echter niet met elkaar worden verward. In de wetenschap is de driekringenleer beslist afgewezen zonder dat dit ook gebeurde met het onderscheid tussen autonomie-zelfbestuur. Overigens ziet Van de Poel het onderscheid tussen beide vooral als een wetenschappelijke en dus theoretische interpretatie van de Grondwetsartikelen.²³²

De artikelen over autonomie en zelfbestuur zijn voor Van de Poel in de Grondwet opgenomen uit historisch-politieke noodzaak. Ze geven een plaatsbepaling van gemeenten en provincies binnen de eenheidsstaat. Een juridisch-theoretische noodzaak is er volgens hem niet.²³³ Van de Poel haalt de dissertatie van Pijls aan om te laten zien dat in 1879 al duidelijk is dat de driekringenleer niet houdbaar is:

"Langzamerhand ziet men het denkbeeld van een eigenen, bepaalden werkring voor iedere publieke macht verflauwen en de stelling op de voorgrond treden, dat de grenzen der drie machten niet zijn aan te geven."²³⁴

Medebewind

De Monchy merkt op dat het bij medebewind gaat om facultatieve medewerking waarbij de wetgever onder bepaalde omstandigheden een overheidsmaatregel nodig acht maar het aan de decentrale overheid laat te beslissen of die omstandigheid zich voordoet. De zelfstandige beslisbevoegdheid is van belang omdat dit zorgt voor draagvlak bij de decentrale overheid. De Monchy is het echter niet eens met Beel als deze stelt dat zonder zelfstandigheid geen sprake kan zijn van medebewind. De door Beel geïntroduceerde vorm van 'afhankelij-

230 Oud 1970, p. 539-540.

231 Oud 1970, p. 555.

232 Van de Poel 1960, p. 14.

233 Van de Poel 1960, p. 28.

234 Van de Poel 1960, p. 33.

ke decentralisatie' categoriseert hij op basis van het positieve recht als vorm van medebewind.²³⁵

Van de Poel is het met Beel oneens dat de grondwetsherziening van 1887 een einde maakte aan het grondwettelijk beginsel van zelfbestuur, wel ziet hij met de wijziging van 1887 een einde aan de grondwettelijke waarborg voor zelfbestuur. Het staat de wetgever vrij om de decentrale overheid al dan niet te betrekken bij de uitvoering van wetten. Van de Poel stemt wel in met de observatie van Beel dat de grondwetsherziening van 1887 meer de nadruk legt op autonomie. Dit komt tot uitdrukking in de volgorde van de wetsbepaling. Eerst komt het lid over autonomie en pas daarna dat over zelfbestuur. Dit zegt voor Van de Poel ook iets over de positie van de decentrale overheden als onderdeel van de eenheidsstaat of juist als zelfstandige onderdelen binnen de eenheidsstaat.²³⁶

3.3.5 Een nieuwe balans tussen de staat en zijn geledingen (1983-heden)

In 1983 wordt de Grondwet herzien. Voor de provincies en gemeenten betekent dit onder meer dat de bepalingen over hun bevoegdheden worden gevat in één uniforme bepaling. Artikel 124 van de Grondwet regelt in lid 1 de autonomie en in lid 2 het medebewind van beide rechtsmachten. In het wetenschappelijk discours over hoofdstuk zeven en meer in het bijzonder over artikel 124 Grondwet worden een aantal hoofdregels of rechtsbeginselen voor de inrichting van het openbaar bestuur geïdentificeerd.²³⁷ In het nu volgende worden de voor dit onderzoek belangrijkste hoofdregels besproken. Verder wordt ingegaan op autonomie en medebewind en de betekenis van het onderscheid tussen beide.

Een eerste regel die uit de Grondwet kan worden afgeleid is dat er overal in het land provincies en gemeenten zijn.²³⁸ De Grondwet laat geen andere territoriale openbare lichamen toe die in de plaats komen van gemeenten en provincies.²³⁹ Hieruit volgt dat de territoriale decentralisatie is georganiseerd volgens een vast patroon waarbij het drie-lagen-systeem bepalend is. De wetgever is bij territoriale decentralisatie dus gebonden aan bevoegdhedenoverdracht aan gemeenten en provincies.

Een tweede regel die volgt uit artikel 124 van de Grondwet is dat

²³⁵ De Monchy 1946, p. 296-297.

²³⁶ Van de Poel 1960, p. 21.

²³⁷ Zie bijvoorbeeld: Elzinga 1995, p. 469; Konijnenbelt 1995, p. 25-27.

²³⁸ Belinfante & De Reede/Dragstra e.a. 2012, p. 29; Konijnenbelt 1995, p. 25.

²³⁹ Elzinga, Hennekens & Koekkoek 1993, p. 8.

“alle bevoegdheden die aan territoriale decentrale besturen kunnen worden toevertrouwd, moeten, met zoveel mogelijk beleidsvrijheid, ook aan hen worden toevertrouwd”.²⁴⁰

Deze hoofdregel veronderstelt dat er sprake is van een zo groot mogelijke of optimale autonomie voor de decentrale overheden. In dat geval is er immers sprake van dat alle bevoegdheden die overgelaten kunnen worden, ook daadwerkelijk overgelaten worden. Uit dit beginsel volgt ook dat bevoegdheden worden overgelaten aan het laagst mogelijke overheidsniveau.

Elzinga onderschrijft dat autonomie een rechtsbeginsel is. Een beginsel dat onafscheidelijk is verbonden aan de parlementair-democratische rechtsstaat.²⁴¹ De rechtvaardiging voor deze stelling is te ontleen aan de parlementaire debatten voorafgaand aan de grondwetsherziening in 1983 en de wijziging van de Gemeentewet in 1992. Het decentralisatiemotief is als normatief principe nadrukkelijk aanwezig in die debatten waarbij tezelfdertijd de eenheidsstaat niet ter discussie werd gesteld.²⁴² Het breed overgenomen amendement Faber²⁴³ bevestigde het onderscheid tussen autonomie en medebewind en erkende daarmee autonomie als rechtsbeginsel. Een beginsel dat ook betekenis heeft voor het handelen van de hogere rechtsgemeenschap.²⁴⁴

Uit het rechtsbeginsel kunnen twee rechtsnormen voor de hogere rechtsgemeenschappen worden afgeleid. Ten eerste vormt het beginsel een instructienorm: als regeling en bestuur decentraal kunnen worden uitgevoerd, moet het ook aan het decentrale bestuur worden overgelaten. Die instructienorm heeft betrekking op zowel de autonome taken en bevoegdheden als op die gevorderd in medebewind. Ook daar moet maximale beleidsvrijheid worden geboden.²⁴⁵ De instructienorm is bevestigd in respectievelijk de Provinciewet en de Gemeentewet.

Het rechtsbeginsel vormt niet alleen een instructienorm maar ook een waarborg tegen het volledig ontnemen van autonome bevoegdheden of het invoeren van voorafgaand toezicht op autonome besluitvorming.²⁴⁶ Het is daarmee een “garantienorm” tegen het inperken van de autonome bevoegdheden van decentrale overheden.²⁴⁷

Verschillende auteurs onderschrijven de normatieve betekenis van het in artikel 124 Grondwet neergelegde subsidiariteitsbeginsel. Opgemerkt wordt dat de autonomie van de decentrale overheden is gewaarborgd in dat grondwetsartikel. De wetgever kan niet treden in de vraag of en in welke mate voor

240 Konijnenbelt 1995, p. 26.

241 Elzinga 1995, p. 470.

242 Dölle & Elzinga 2004, p. 36.

243 *Kamerstukken II* 1978/79, 13 990, nr. 19.

244 Elzinga 1995, p. 471.

245 Elzinga 1995, p. 477-478.

246 Kortmann 1987, p. 348.

247 Elzinga 1995, p. 481.

de decentrale territoriale overheden een autonome wetgevingsbevoegdheid bestaat, dit is immers aan hen zelf 'overgelaten'.²⁴⁸ Hieruit volgt de waarborgnorm om de autonomie te ontzien, "een bepaling waarin beperkingen op deze bevoegdheid opgenomen worden, is in strijd met die constitutionele erkenning".²⁴⁹

Decentralisatie in de normatieve betekenis is een uitdrukking van de "erkenning van de wenselijkheid van het bestaan van lagere publiekrechtelijke verbanden". Omdat in artikel 124 de huishouding aan provincies en gemeenten wordt *overgelaten* en niet *overgedragen*, wordt impliciet de positie van de decentrale overheden als uitgangspunt van de bestuurlijke inrichting erkend. Dit is ook niet verwonderlijk omdat de provincies en gemeenten historisch vooraf zijn gegaan aan de vorming van de staat. De nationale eenheid is in Nederland vooral tot stand gekomen door de samenwerking tussen de afzonderlijke gebiedscorporaties.²⁵⁰

Autonomie wordt niet gezien als vrijblijvend uitgangspunt bij de bestuurlijke inrichting van Nederland. Democratisch samengesteld decentraal bestuur, het integrale takenpakket, en het in het Europees Handvest neergelegde recht op lokaal bestuur zijn aanwijzingen voor de rol die dit beginsel speelt bij de verdeling en uitvoering van bevoegdheden.²⁵¹ De autonome bevoegdheid tot wetgeving en bestuur is te beschouwen als het "wezenlijke, onvervreembare terrein" van de decentrale overheden.²⁵² Het grondwetsartikel over autonomie vormt een waarborg voor het handhaven van de open huishouding van de decentrale overheden. Autonomie geeft de decentrale overheden namelijk de vrijheid tot het ontplooiën van zelfstandig initiatief. Een open huishouding is hiervoor een voorwaarde.²⁵³ De open huishouding kan daarom ook niet zomaar worden aangetast door bijvoorbeeld vormen van toezicht of door algemene aanwijzingen.²⁵⁴

Hiervoor is beschreven dat het decentralisatiebeginsel brede steun vindt in de rechtswetenschap. Maar verschillende auteurs signaleren ook dat in de dagelijkse werkelijkheid de toepassing van het beginsel anders uitvalt. Een voorbeeld is Van Haersolte die vaststelt dat de autonomie inmiddels aanzienlijk beperkt is. Dit komt door de ontwikkeling van de samenleving. Veel gemeenten zijn, zowel financieel als personeel, niet langer toegerust op hun taken. Ook de complexiteit van beleidsproblemen en de onderlinge afhankelijkheid van gemeenten vragen om een grotere, nationale, schaal. Dit werkt centralisatie van bestuur in de hand. Dit ondanks de grote waarde die wordt gehecht aan

248 Hennekens, Van Geest & Fernhout 1998, p. 60.

249 Hennekens, Van Geest & Fernhout 1998, p. 14.

250 Heringa e.a. 2012, p. 20.

251 Engels 2007, p. 180.

252 Belinfante & De Reede/Dragstra e.a. 2012, p. 308.

253 Elzinga 1995, p. 478-479.

254 Elzinga 1995, p. 480.

het grondbeginsel van decentralisatie.²⁵⁵ Van Haersolte erkent dus het beginsel maar ziet het als een historisch gegeven dat dit beginsel in de praktijk van alledag wordt verlaten.

Krapels constateert dat in het debat over het openbaar bestuur uitgegaan wordt van een aantal vooronderstellingen. Eén daarvan is dat aan de decentrale overheden de grootst mogelijke autonomie wordt geboden en dat er sprake is van maximale decentralisatie.²⁵⁶ De maximale autonomie, doet volgens Krapels geen recht aan de praktijk dat overheidslagen en overheidstaken steeds verder vervlecht raken. Daarmee is een volstrekt autonome positie niet langer houdbaar en wordt de decentrale overheid meer dan voorheen onderdeel van een groter geheel.²⁵⁷ Krapels sluit met dit standpunt aan bij de constatering van Van Haersolte dat maatschappelijke ontwikkelingen centralisatie in de hand werken.

Witteveen is van mening dat de decentralisatie in de eenheidsstaat overschat wordt: "Degenen die Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat blijven noemen en daarbij de nadruk leggen op het bijvoeglijk naamwoord geloven in een Nederland dat er niet is, in een utopische droom." Ook deze stelling is gebaseerd op de ontwikkeling van de decentralisatiepraktijk. Door de uitbreiding van de overheidstaken hebben gemeenten steeds minder ruimte voor autonome taken. Tegelijk nam de vrije financiële ruimte af door de gewraakte gouden koorden en een beperkt belastinggebied voor de decentrale overheden. Voor medebewindstaken zijn gemeenten gebonden aan centraal geformuleerde regels.²⁵⁸

Konijnenbelt geeft een verklaring voor het verschil tussen het grondwettelijke beginsel en de waargenomen praktijk. Het verlaten van de driekringenleer heeft geleid tot een verschuiving van de betekenis van de verplichtende norm voor hogere overheden om bevoegdheden over te laten aan de decentrale overheden. In de driekringenleer is dit in de eerste plaats een rechtsnorm. Na de herziening van de Grondwet in 1887 wordt het voorschrift langzaam een politieke norm. Als niet volgens de rechtsnorm wordt gehandeld, is er sprake van strijd met de Grondwet.²⁵⁹ Handelen tegen een politieke norm is vooral het gevolg van het maken van een afweging tussen belangen. In die afweging wordt gezien of het afwijken van de norm voldoende politiek draagvlak heeft. Dat is bepalend voor de tenuitvoerlegging van het voorgenomen beleid. Handelen tegen een politieke norm heeft vooral politieke en geen juridische consequenties. Elzinga roept dan ook op om het juridische beginsel meer te betrekken in de politieke afweging: "Door het dwingend karakter van de

255 Van Haersolte 1988, p. 100.

256 Krapels 1992, p. 27.

257 Krapels 1992, p. 28 en 86.

258 Witteveen 2006, p. 76-77.

259 Konijnenbelt 1995, p. 31.

instructie- en garantienorm te benadrukken kan (...) aan (...) het politieke beginsel een nieuwe impuls worden gegeven.”²⁶⁰

Een derde hoofdregel die volgt uit hoofdstuk 7 van de Grondwet is dat de decentrale besturen voldoende bevoegdheden overhouden die van voldoende betekenis en breedte zijn zodat sprake is van integraal territoriaal bestuur. Zowel bij autonomie als medebewind hoort de vrije beleidsruimte substantieel te zijn. Dit op grond van het Europees Handvest inzake lokale autonomie. De normen neergelegd in het Handvest en artikel 124 Grondwet geven de hogere overheid de verplichting te motiveren waarom taken en bevoegdheden niet decentraal worden belegd.²⁶¹

De bevoegdheden van decentrale overheden zijn aan grenzen gebonden. Het merendeel van de auteurs geeft eenzelfde begrenzing. Een eerste grens vormt de bovengrens. In de Grondwet is niet bepaald dat het wetgevingssysteem uitgaat van een normenhiërarchie. Geredeneerd vanuit de driekringenleer kon er geen sprake zijn van een normenhiërarchie in regelgeving, dit omdat er sprake is van een horizontale rangschikking van de kringen en hun regelgeving. Inmiddels wordt echter wel verondersteld dat een hogere regeling voor gaat op een lagere regeling. Uit de normenhiërarchie kan worden afgeleid dat de autonome bevoegdheid wordt begrensd door de bovenliggende wet- en regelgeving.²⁶² De bovengrens wordt dus bepaald door de hogere rechtsmacht.²⁶³ Als gevolg hiervan wordt de autonome bewegingsvrijheid van respectievelijk gemeenten en provincies onbeperkt beperkt door de hogere bestuurslaag zonder dat de ondergelegen bestuurslaag hiertegen in verzet kan komen.²⁶⁴

Een tweede begrenzing van de wetgevende bevoegdheid van de decentrale overheid wordt gegeven door hun territoriale grenzen.²⁶⁵ Decentrale overheden kunnen geen regels stellen die buiten het eigen territorium rechtskracht hebben. Dit betekent ook dat regels niet dwingend zijn voor inwoners van een gebiedscorporatie als zij zich buiten het territorium van die corporatie bevinden.

Een derde begrenzing, de benedengrens, vormt het particuliere belang van inwoners. Omdat het overheidshandelen moet gaan over openbare belangen vallen de bijzondere belangen van burgers niet onder de autonome huishouding.²⁶⁶

260 Elzinga 1995, p. 481.

261 Elzinga 1995, p. 472; Konijnenbelt 1995, p. 26.

262 Hennekens, Van Geest & Fernhout 1998, p. 63-65.

263 Belinfante & De Reede/Dragstra e.a. 2012, p. 309; Burkens e.a. 2006, p. 309; Dölle & Elzinga 2004, p. 184; Van Haersholte 1998, p. 107; Kortmann 2007, p. 153; Kortmann/Bovend'eert e.a. 2012, p. 519-520.

264 Van Haersolte 1988, p. 107.

265 Burkens e.a. 2006, p. 309; Dölle & Elzinga 2004, p. 184.

266 Burkens e.a. 2006, p. 309; Dölle & Elzinga 2004, p. 184; Hennekens, Van Geest & Fernhout 1998, p. 72; Kortmann 2007, p. 153; Kortmann/Bovend'eert e.a. 2012, p. 519-520.

De zijgrens is een minder besproken begrenzing van de autonome huishouding. De zijgrens wordt gevormd door de regeling van een onderwerp dat ook door een andere wetgever op hetzelfde niveau wordt geregeld. Een voorbeeld hiervan is een gemeentelijke regeling van een belang van een waterschap. Als een decentrale overheid de zijgrens overschrijdt, zijn er twee manieren om strijdigheid tussen regelingen op te lossen. De eerste weg is door overleg tussen de betrokken overheden. Als dit overleg niet tot een oplossing leidt, kan een uitspraak van de Kroon worden gevraagd om dit op te lossen.²⁶⁷

De begrenzing van de huishouding geeft nog geen inzicht in de inhoud ervan. Hierover is, vanwege het dynamische karakter, geen algemeen geldende uitspraak te doen. Wat de huishouding inhoudt is veranderlijk en situationeel bepaald, dit is ook de reden waarom het statische concept van de driekringenleer heeft afgedaan.²⁶⁸ De omvang van het takenpakket van de decentrale overheden neemt niet noodzakelijk af. Dit komt doordat er nieuwe autonome taken bijkomen of doordat via medebewind nieuwe taken worden gevorderd (taken die vroeger wellicht autonoom werden uitgevoerd).²⁶⁹

Een ander punt dat in de rechtswetenschappelijke discussie van de laatste veertig jaar de nodige aandacht krijgt is het onderscheid tussen autonomie en medebewind. Onderkend wordt dat het verschil tussen beide steeds minder scherp is waar te nemen. Enerzijds komt dit doordat het besef is doorgedrongen dat de autonomie van de decentrale overheden betrekkelijk is. Door toezicht op financiën en de grote afhankelijkheid van gemeenten en provincies van financiering door het Rijk, kunnen de decentrale overheden gestuurd worden in hun handelen. Ook de sturing die het Rijk via regelgeving heeft op uitvoering van beleid is groot. Door allerlei aanvullende regels en voorwaarden wordt de autonomie verder ingeperkt. Autonomie en medebewind worden nu vooral gezien als twee verschillende juridische verschijningsvormen van decentralisatie.²⁷⁰

Het onderscheid tussen beide heeft echter nog steeds zin. Voor autonome taken bepalen de vertegenwoordigende lichamen welk orgaan er uitvoering aan geeft. Bij medebewind is dit veelal neergelegd in de hogere regelgeving die medebewind vordert. Belangrijker echter is dat bij autonomie het initiatief bij de decentrale overheid zelf ligt terwijl dit initiatief bij medebewind van de hogere overheid komt. Het kenmerk van autonomie is de door Thorbecke bepleitte vrijheid om te beslissen. Het signaleren en oppakken van nieuwe problemen is een belangrijk argument voor autonome bevoegdheid. Mede-

267 Burkens e.a. 2006, p. 309.

268 Hennekens, Van Geest & Fernhout 1998, p. 15.

269 Belinfante & De Reede/Dragstra e.a. 2012, p. 309.

270 Engels 2007 p. 180-181; Heringa e.a. 2012, p. 250-251.

bewind kent een vorm van dwang en afhankelijkheid van een ander, de decentrale overheid speelt een rol als “filiaalhouder”.²⁷¹

Kortmann stelt hiertegenover dat het onderscheid autonomie-medebewind niet is gebaseerd op de vraag of een taak al dan niet op eigen initiatief wordt uitgevoerd. Dit omdat er ook autonome taken zijn die van decentrale overheden worden gevorderd. Een voorbeeld hiervan is het vaststellen van de eigen begroting. Ook het feit dat de Grondwet in art 132 lid 5 grove taakverwaarlozing van autonome taken onder het toezichtsregime plaatst, laat zien dat autonome taken niet enkel op eigen initiatief worden uitgevoerd.²⁷² Een beter criterium voor het onderscheid tussen beide is volgens Kortmann het voeren van eigen beleid waarbij het overheidsorgaan zelf doelen en middel vaststelt. Bij medebewind is het beleid al vastgesteld en moet de decentrale overheid meewerken aan de realisatie ervan.²⁷³

De grens van decentrale wetgevingsbevoegdheid in medebewind wordt bepaald door de regeling op basis waarvan medebewind wordt gevorderd. Die regeling bepaalt ook de wijze van uitvoering van de bevoegdheid. Een gevolg van een regeling die medebewind vordert is dat de decentrale autonomie voor dat onderwerp wordt ingeperkt.²⁷⁴ De enige waarborg die de decentrale overheden hebben, is dat er een wettelijke grondslag moet zijn voor het vorderen van medebewind.²⁷⁵ Medebewind is een “opdracht tot zelfstandige uitoefening van bevoegdheden binnen de grenzen van de medebewind verlangende hogere regeling”.²⁷⁶ Het zou dus niet een simpel uitvoeren van opdrachten van de hogere rechtsmacht moeten zijn.

De juridische literatuur over decentralisatie in de periode na 1983 beschrijft vooral de werking van de rechtsregels. Decentralisatie is een gegeven en slechts summier wordt ingegaan op de redenen ervoor. Motieven die door Belinfante en De Reede/Dragstra worden gegeven zijn ontlasting van de centrale overheid, het betrekken van burgers bij bestuur en de spreiding van overheidstaken over elkaar in evenwicht houdende organen.²⁷⁷

3.4 REFLECTIE OP HET DENKEN OVER DECENTRALISATIE

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de ontwikkeling van het rechtswetenschappelijke denken over decentralisatie in Nederland in de periode van 1848 tot heden. In deze paragraaf wordt een reflectie gegeven op die ontwikkeling

271 Elzinga 2011, p. 56 & p. 60; Engels 2007, p. 180-181; Heringa e.a., p. 247; Van der Pot/Elzinga & De Lange 2006, p. 843-844.

272 Kortmann/Bovend'eert e.a. 2012, p. 518.

273 Kortmann/Bovend'eert e.a. 2012, p. 518.

274 Hennekens, Van Geest & Fernhout 1998, p. 87.

275 Elzinga 2011, p. 60.

276 Burkens e.a. 2006, p. 288.

277 Belinfante & De Reede/Dragstra e.a. 2012, p. 308.

om zo een antwoord te geven op de tweede deelvraag voor dit onderzoek. Deze deelvraag luidt: Welke typen motieven worden gehanteerd in de staatsrechtelijke literatuur over territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden in Nederland? Voordat in het nu volgende wordt ingegaan op gehanteerde motieven, worden eerst een aantal algemene bespiegelingen op het rechtswetenschappelijke debat gegeven.

3.4.1 Juridisch discours over decentralisatie

In de paragraaf die is gewijd aan Thorbecke, is geschetst wat de basis is van zijn concept van de decentrale eenheidsstaat. De balans tussen de eenheid van de staat en de vrijheid van de delen ervan neemt daarbij een prominente rol in. De vrije evolutie van de onderdelen van de staat zijn voor Thorbecke een middel tot verdere staatkundige ontwikkeling van het geheel. Voor die vrije ontwikkeling is zelfstandig bestuur van de eigen huishouding een voorwaarde. Om die reden wordt het bestuur van de eigen huishouding overgelaten aan de decentrale overheden. Zij bepalen zelf wat zij in hun belang achten. Omdat absolute vrijheid de eenheid van de staat in gevaar brengt, zijn er echter grenzen gesteld aan die autonomie. Die grenzen vormen het territorium en de wet- en regelgeving van de hogere rechtsmachten. Een nadere concretisering van het begrip huishouding wordt door Thorbecke niet gegeven.

In het rechtswetenschappelijk debat blijft de vraag wat hoort tot de huishouding van de decentrale overheden, een terugkerend onderwerp. Daarbij is al snel duidelijk dat een opsomming van concrete taken en bevoegdheden niet tot de mogelijkheden hoort. Een begrenzing van de huishouding valt wel te geven. Helder is dat er ten minste sprake is van een boven- en een benedengrens. Ook het territorium als grens wordt breed erkend. De Monchy wijst er echter op dat het territorium lang niet altijd bepalend is voor de vraag tot welke huishouding een belang hoort. De hogere rechtsmacht heeft de volledige zeggenschap bij het bepalen van de bovengrens van de autonomie van de lagere rechtsgemeenschap. Die laatste heeft geen rechtsgronden om zich hiertegen te verzetten.

In de negentiende eeuw is de driekringenleer van grote invloed op het denken over de verdeling van bevoegdheden en de onderlinge verhoudingen van de diverse overheidslagen. Elke bestuurslaag heeft in die leer zijn eigen, als van nature afgebakende, werkterrein waarbinnen zij bevoegd is tot wetgeving en bestuur. Buiten de eigen kring treden wordt bestempeld als onbevoegd 'binnendringen' in de kring van een andere overheid. Met het beklemtonen van de scheiding tussen de huishoudingen, benadrukken auteurs als Buys en Oppenheim de autonomie van de decentrale overheden als juridische norm.

In het laatste kwart van de negentiende eeuw ontwikkelt zich het besef dat de driekringenleer minder absoluut is dan verondersteld. Verschillende

auteurs wijzen erop dat het mogelijk is dat meerdere overheidslagen belang hebben bij regeling van hetzelfde onderwerp. De driekringenleer blijft echter wetenschappelijke steun houden, ook als de praktijk van de wetgeving inmiddels een andere kant op beweegt. De groei van het aantal overheidstaken maakt een zuivere verdeling van belangen over de drie kringen steeds ingewikkelder. Ook het streven om de bevolking gelijke toegang te geven tot voorzieningen als gezondheidszorg en onderwijs draagt bij aan het loslaten van de driekringenleer. De gelijke toegang tot voorzieningen vraagt om uniformering en hiervoor is ingrijpen nodig van de centrale overheid in de decentrale kringen.²⁷⁸

Nadat de praktijk van wetgeving de driekringenleer heeft verlaten, volgt de wetenschap in het eerste kwart van de twintigste eeuw. Het besef dat maatschappelijke en technische ontwikkelingen de driekringenleer onhoudbaar maken, ligt hieraan ten grondslag. In dezelfde periode wordt door Van Poelje en Huart gepleit voor andere vormen van bestuurlijke organisatie door onder meer functionele decentralisatie.

Een tweede ontwikkeling die in de negentiende eeuw zichtbaar is, is de acceptatie van doelmatige uitvoering als uitgangspunt voor de verdeling van bevoegdheden. Door doelmatige uitvoering als uitgangspunt te nemen wordt tegemoetgekomen aan de verwachting van de burger over de uitvoering van overheidstaken. De verdeling van bevoegdheden verschuift hiermee van een juridische norm naar een doelmatigheidsvraag.²⁷⁹ Ook hier is het de hogere overheid die bepaalt wat als doelmatig moet worden beschouwd.

Een derde debat, dat zich vanaf Buys ontwikkelt, gaat over het zelfbestuur of medebewind. Aanvankelijk wordt zelfbestuur gezien als een mechanische uitvoering van taken en bevoegdheden in opdracht van de hogere rechtsmacht. Door nieuwe wetgeving ontstaan er vormen van zelfbestuur met verschillende graden van vrije beleidsruimte bij de uitvoering. Zelfbestuur past als term binnen de driekringenleer omdat in die theorie de wetgever decentrale overheden niet kan dwingen tot regelgeving. In dat geval wordt de kring van de lagere rechtsmacht binnengedrongen. De hogere rechtsmacht kan enkel de uitvoering van hogere regelingen afdwingen. Vanaf het moment dat de wetgever met de Woningwet van 1901 regeling vordert van een decentrale overheid, is zelfbestuur eigenlijk de verkeerde terminologie.²⁸⁰ Zelfbestuur voor de hogere rechtsmacht transformeert naar medebewind door de lagere rechtsmacht. Het verschil tussen autonomie en medebewind neemt steeds meer af. Maar een wezenlijk verschil blijft dat autonomie is gebaseerd op het vrije initiatief van de decentrale overheden.

Uit het vorengaande blijkt dat belangrijke rechtswetenschappelijke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in de jaren tussen 1880 en 1945. De wet-

278 Burkens e.a. 2006, p. 286.

279 Heringa e.a. 2012, p. 248.

280 Belinfante & De Reede/Dragstra e.a. 2012, p. 309.

geving loopt, als gevolg van maatschappelijke ontwikkeling, vooruit op de wetenschappelijke theorievorming. Verschillende vooroorlogse auteurs zoals Buys, Huart en Kranenburg wuiven het belang van rechtstheoretische uitgangspunten ter zijde. Ook in de periode van de maakbaarheid worden juridisch-theoretische uitgangspunten van minder belang geacht. Van der Poel beschouwt bijvoorbeeld het verschil tussen autonomie en medebewind vooral als een wetenschappelijke interpretatie. Dit beeld van het afzwakken van rechtstheoretische beginselen, sluit aan bij de constatering van Konijnenbelt dat rechtsnormen in de loop der tijd verschuiven naar politieke normen.

Ook in de periode na de grondwetsherziening van 1983 onderschrijven verschillende auteurs het rechtsbeginsel van decentralisatie. Maar door bijvoorbeeld Van Haersolte en Witteveen wordt vastgesteld dat juridische beginselen en politieke praktijk niet met elkaar in overeenstemming zijn. Elzinga roept de wetgever dan ook op om juridische beginselen nadrukkelijker een rol te laten spelen om zo het politieke decentralisatiebeginsel nieuw leven in te blazen.

In de rechtswetenschappelijke ontwikkeling van het denken over decentralisatie valt de belangrijkste vernieuwing samen met de modernisering van Nederland. Buys en zijn navolgers herdefiniëren een aantal van de belangrijkste beginselen. Opvallend is dat na dat die vernieuwing er nog weinig wordt toegevoegd aan de theoretische uitgangspunten. Zeker in de periode na de Tweede Wereldoorlog richt het rechtswetenschappelijk denken over decentralisatie zich op interpreteren en herinterpreteren van beginselen. Dit is opvallend omdat, zoals in het eerste hoofdstuk beschreven, juist in deze periode de politieke wens tot verandering van de bestuurlijke inrichting permanent aanwezig is.

3.4.2 Motieven voor decentralisatie in het rechtswetenschappelijk denken

De centrale vraag van dit hoofdstuk gaat over de motieven die worden gehanteerd in de staatsrechtelijke literatuur over territoriale decentralisatie van taken en bevoegdheden in Nederland. In deze subparagraaf wordt een antwoord op die vraag gepresenteerd.

Uit de tweede paragraaf zijn een aantal dominante motieven voor decentralisatie te herleiden die voor Thorbecke van belang zijn bij zijn scheppend werk voor de Grondwet van 1848. Decentralisatie is voor Thorbecke een middel om maatschappelijke evolutie te stimuleren wat bijdraagt aan het versterken van de staat. Ook draagt het, door de directe betrokkenheid van burgers bij het bestuur van de eigen omgeving, bij aan de ontwikkeling van burgerschap. Een andere functie van decentralisatie is voor Thorbecke het spreiden van machten. Door machten te spreiden worden burgerlijke vrijheden beschermd.

De bespreking van de ontwikkeling die het leerstuk van de decentralisatie na Thorbecke heeft doorgemaakt, leert dat motieven voor decentralisatie in

de literatuur maar ten dele aan bod komen. Het merendeel van de literatuur over decentralisatie richt zich op de werking van de wetsartikelen gewijd aan decentralisatie, maar ze gaan niet dieper in op de beginselen en motieven die eraan ten grondslag liggen. Dit sluit aan bij de observatie van Cliteur dat veel handboeken van het Nederlandse staatsrecht zich beperken tot een commentaar op de tekst van de Nederlandse Grondwet zonder verwijzing naar dragende beginselen.²⁸¹ Cliteur mist dan ook interessante discussies over de beginselen van het recht, een mogelijke verklaring hiervoor ziet hij in “een te geringsschatende houding tegenover de betekenis van die beginselen”.²⁸²

Toch kunnen uit de werken van de besproken auteurs een aantal motieven worden afgeleid die zij opvoeren voor decentralisatie. Zo wijst De Vries op het waarborgen van vrijheid en zelfstandigheid van de decentrale overheden als doel van de Grondwet. Hoog sluit aan bij de motieven van Thorbecke, namelijk het spreiden van macht, de ontwikkeling van de staat en recht doen aan lokale belangen. Ook voor Van Houten is spreiding van de staatsmacht een motief voor decentralisatie.

In de periode 1887-1917 is Buys een auteur die motieven voor decentralisatie opvoert. Buys wijst op de historische ontwikkeling die ten grondslag ligt aan de verdeling van bevoegdheden. Andere motieven zijn volgens hem de weerzin tegen centralisatie en het recht doen aan lokale en regionale verschillen. Uitgangspunt voor bevoegdhedenverdeling is voor Buys echter doelmatigheid. Voor Oppenheim vormt de staatkundige opvoeding van het volk een motief voor decentralisatie. Labberton sluit zich aan bij Buys als hij stelt dat doelmatigheid de grondslag vormt voor de verdeling van bevoegdheden.

In de periode van het Interbellum geeft Van Poelje verbetering van bestuur als motief voor decentralisatie. Voor Dooyeweerd is relatieve zelfstandigheid van belang waarbij het goed functioneren van de staat als geheel leidend is. Huart wijst erop dat de verdeling van bevoegdheden historisch gegroeid is. Daarnaast zijn voor hem maatschappelijke omstandigheden bepalend voor centrale of decentrale bevoegdhedenverdeling. Voor Kranenburg is de vraag van belang of er voor een beleidsonderwerp verschillen bestaan tussen gebiedscorporaties. Is dat het geval, dan is centrale regelgeving niet aan de orde. Zelfbestuur heeft volgens Kranenburg betekenis omdat het een gevoel van verantwoordelijkheid geeft en zo bijdraagt aan de ontwikkeling van het staatsrechtelijke leven. Van der Pot tenslotte wijst op de praktijk dat overwegingen van doelmatigheid leidend zijn voor de verdeling van taken en bevoegdheden. Motieven voor zelfbestuur zijn voor hem de plaatselijke bekendheid en de zelfstandigheid van het lokale bestuur ten opzichte van het Rijk.

In de naoorlogse periode constateert De Monchy dat bij de verdeling van bevoegdheden, doelmatigheid het leidende principe is geworden. Oud wijst erop dat lokale bestuurders het beste kunnen inspelen op lokale behoeften.

281 Cliteur 2006, p. 45.

282 Cliteur 2006, p. 48.

Van der Poel ziet de historische ontwikkeling als verklaring voor decentralisatie.

Ook de literatuur uit de periode van 1983 tot heden gaat vrijwel niet in op motieven voor decentralisatie. Onder meer Heringa wijst erop dat de provincies en gemeenten zijn voorafgegaan aan de vorming van de nationale staat. De wortels voor het decentrale stelsel liggen dan ook in de historie. Elzinga wijst op vrijheid als voorwaarde voor het ontplooien van zelfstandig initiatief. Belinfante c.s. geven als motieven voor decentralisatie het ontlasten van de centrale overheid, het betrekken van burgers bij het bestuur en het evenwichtig spreiden van overheidsmacht.

