



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Decentraliseren kan je leren

Boogaard, G.

Citation

Boogaard, G. (2020). *Decentraliseren kan je leren* (Vol. 1). Deventer: Wolters Kluwer.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/86925>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/86925>

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

Decentraliseren kan je leren

Recht en Praktijk – Decentralisatierecht

DR1. G. Boogaard, Decentraliseren kan je leren

Decentraliseren kan je leren

G. Boogaard

Verkorte citeerwijze: Boogaard, *Decentraliseren kan je leren (R&P nr. DRI) 2020*[paragraafnummer]
Volledige citeerwijze: G. Boogaard, *Decentraliseren kan je leren. Constitutional design en binnenlands bestuur (Recht en Praktijk nr. DRI)*, Deventer: Wolters Kluwer 2020

Ontwerp omslag: Bert Arts BNO

ISBN 978 90 13 15838 0
ISBN 978 90 13 15839 7 (E-book)
NUR 823-301 / 823-302

© 2020, Wolters Kluwer Nederland B.V.

Onze klantenservice kunt u bereiken via: www.wolterskluwer.nl/klantenservice.

Auteur(s) en uitgever houden zich aanbevolen voor inhoudelijke opmerkingen en suggesties. Deze kunt u sturen naar: boeken-NL@wolterskluwer.com.

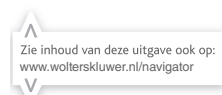
Alle rechten in deze uitgave zijn voorbehouden aan Wolters Kluwer Nederland B.V. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Wolters Kluwer Nederland B.V.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet jo. Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en Wolters Kluwer Nederland B.V. geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor gevolgen hiervan.

Op alle aanbiedingen en overeenkomsten van Wolters Kluwer Nederland B.V. zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Wolters Kluwer Nederland B.V. U kunt deze raadplegen via: www.wolterskluwer.nl/algemene-voorwaarden.

Indien Wolters Kluwer Nederland B.V. persoonsgegevens verkrijgt, is daarop het privacybeleid van Wolters Kluwer Nederland B.V. van toepassing. Dit is raadpleegbaar via www.wolterskluwer.nl/privacy-cookies.



NAVIGATOR

Voor Marina en Annick

Decentraliseren kan je leren

Constitutional design en binnenlands bestuur

*Mijnheer de Rector Magnificus,
Leden van het Curatorium en het Bestuur van de Stichting Thorbecke-leerstoel
Zeer gewaardeerde toehoorders,*

I

Het zal de ervaring zijn van ieder docerend broekie dat wel eens juridisch deeltijdonderwijs heeft gegeven: de volwassen avondstudent die zich toch een beetje geneert om les te krijgen van iemand die zijn zoon of dochter zou kunnen zijn. Als het zo'n avondstudent allemaal te gortig wordt, begint hij – toch meestal een hij – over hoe het er in de praktijk écht aan toegaat. Tegenover jouw uitleg van een norm komt dan een weerwoord dat begint met ‘maar in de praktijk doen wij al twintig jaar...’. Ben Olivier placht dan eenvoudig te reageren met ‘dan doen jullie het in de praktijk al twintig jaar fout.’ Maar daar kwam alleen Ben mee weg, en zelfs hij niet altijd. Want soms heeft de praktijk gelijk.

Aan deze avondonderwijservaring moest ik denken bij het verhaal dat in de bestuurskunde wordt verteld over de eigen geboorte.¹ Er was eens, zo gaat dat verhaal, een tijd waarin Thorbecke voor onfeilbaar werd gehouden. Zijn Grondwet, zijn organieke wetten en toch vooral zijn Gemeentewet waren het begin én het einde van elke discussie. Het werd de Leidse Thorbecke-traditie genoemd.² Een tijd waarin starre wetspositivisten elke discussie kaapten door zich tot de historische uitleg van de geschreven normen te beperken. Zoals bijvoorbeeld professor Buys de vertrouwensregel tussen het kabinet en de Tweede Kamer niet als geldend recht accepteerde, maar koppig als politieke praktijk bleef beschouwen. Of, om een moderner voorbeeld te noemen, de juristen die politieke partijen en de hele partijendemocratie hardnekkig als een verschijnsel van feitelijke aard blijven betitelen. Immers, de tekst van de Grondwet spreekt nergens over partijen! Het

1 Stefan Couperus vertelt het bijvoorbeeld in hoofdstuk 2 van zijn proefschrift. S. Couperus, *De machinerie van de stad. Stadsbestuur als idee en praktijk, Nederland en Amsterdam 1900-1940* (diss. UvA), Amsterdam: Askant 2009.

2 N.C.F. van Sas, *De metamorfose van Nederland, Van oude orde naar moderniteit, 1750-1900*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2004, p. 507. Van Sas wijst op Buys, Oppenheim en ten slotte Van Vollenhoven met wiens dood in 1933 ‘aan de Leidse Thorbecke-traditie een soort natuurlijk einde komt.’

soort juristen, in ieder geval, dat met hun normatieve theorieën en strakke regeltjes ficties in stand houden. Voor de praktijk lopen deze juristen vooral in de weg. U kent vast een paar van die letterknechten.

Deze Leidse Thorbecke-traditie culmineerde, zo gaat het geboorteverhaal in de bestuurskunde verder, toen Oppenheim in 1893 als hoogleraar staatsrecht de leerstoel van Thorbecke ging bekleden. Oppenheim schreef een dik handboek gemeenterecht dat hij opende met een klassieke geloofsbelijdenis in de onfeilbare Thorbecke. Wát een succes was diens Gemeentewet toch gebleken, jubelde hij meteen op de eerste pagina van zijn boek. ‘Vier beginselen, door ons staatsrecht met oprechte innigheid beleden, zijn het vooral, die ons volk hebben in staat gesteld te tonen dat zijne kracht nog, gelijk voor eeuwen, schuilt in de plaatselijke gemeenten’.³ Een rechtstreeks gekozen gemeenteraad als ‘wezenlijke vertegenwoordiging’ aan het hoofd van de gemeente, serieuze lokale autonomie binnen het verband van de eenheidsstaat, heldere wettelijke bevoegdheidsverdeling en een ‘in de ruimste mate gehuldigde openbaarheid van de handelingen van het gemeentebestuur.’ Dat waren volgens Oppenheim de succesfactoren voor de bloei van de gemeenten aan het einde van de 19e en het begin van de 20e eeuw. En hoe mooi zou de toekomst blijken als we gewoon aan deze vier beginselen vasthielden, zo sloot hij zijn inleiding af. ‘Zij moeten blijven de hefbomen voor de duurzame ontwikkeling en de wasdom onzer gemeenten, de zuilen die ons gemeenterecht dragen en het toerusten met stevigheid en glans.’⁴ Voor Oppenheim was de Gemeentewet 1851 een soort wonderlamp. Wie om goede raad verlegen zit, hoeft deze lamp alleen maar op te poetsen om de geest van Thorbecke te laten verschijnen om onze problemen op te lossen.

Het gemeenterecht was dus vooral druk met zichzelf. Totdat, zo vervolgt dan het plot van het verhaal, in 1914 eindelijk een avondstudent zijn hand opsteekt. Het proefschrift *Hedendaagsch gemeenterecht* van Van Poelje, verdedigd aan deze universiteit, is één lang ‘maar in de praktijk doen wij het al zestig jaar anders’-betooog. Ik pik er één element uit. Het hoofdschap van de raad, zoals dat sinds 1848 ongeschonden in de Grondwet staat, het eerste beginsel volgens Oppenheim, functioneert nergens zoals het destijds door de Thorbeckianen is bedoeld. Als het dat al ooit gedaan heeft. In plaats van dat de raad een ‘wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij’ is die in hoogst eigen persoon alles actief bestuurt,⁵ zien we volgens Van Poelje in de praktijk een ‘alles controlerende raad’. ‘De Raad van thans is als een verkeersagent, ook zo’n uitvinding van deze dagen, die op de hoek van een drukke straat zijn standplaats heeft. Het volle leven gaat langs hem heen, en hij laat het gaan. Slechts kijkt hij scherp naar alle zijden uit, of hij nergens gevaar ziet, of nergens wanorde of ongeregelde dreigt; of alles goed gaat. En ziet hij iets dat niet in de haak is, of twijfelt hij, hij steekt de hand op

3 J. Oppenheim, *Het Nederlandsch Gemeenterecht*, Groningen: J.B. Wolters 1902, p. 1.

4 J. Oppenheim, *Het Nederlandsch Gemeenterecht*, Groningen: J.B. Wolters 1902, p. 13-14.

5 Een ‘regeringscollege’ noemde Thorbecke dat, waarbij regeren niet alleen besturen is maar primair ook wetgeven.

en het verkeer staat stil. En eerst op zijn wenk zet alles zich weer in beweging.⁶ In plaats terug te verlangen naar 1848 – Van Poelje noemt dat later de romantiek van Oppenheim – en de moderne praktijk telkens weer in de stoffige theorie van Thorbecke te persen, zouden we de Gemeentewet 1851 gewoon moeten laten voor wat-ie is en een compleet nieuwe gemeentewet schrijven. Dat is meteen een goede gelegenheid om die gemeentewet te beperken tot een paar beginselen om zo de universele wetenschap van het kundig besturen niet in de weg te lopen.⁷ Als ik Van Poelje goed begrijp, verkondigt hij ongeveer de technocratische boodschap van Benjamin Barber: laat burgemeesters de wereldproblemen oplossen. Zij zijn pragmatische bestuurders, gericht op *best practices*. Wie kunnen we beter het klimaatprobleem laten oplossen dan degenen die toch al verantwoordelijk zijn voor het ophalen van ons vuilnis? Zoiets. Daarmee werd Van Poelje de vader van de Nederlandse bestuurskunde.

Waarom dit hele verhaal? Ik heb het verteld alsof ik nu ga aantonen dat het niet klopt. Hoewel ik inderdaad vind dat het een beetje overdreven en zeker eenzijdig is, ga ik dat niet doen. Ik wil best toegeven dat juristen zich soms te veel tot de leer beperken en het leven negeren. Er zijn delen van mijn vakgebied waarover – zacht gezegd – de geest niet echt meer waait. Onderling herhalen juristen zelfs met regelmaat het grapje van de rechtsfilosoof Hegel. Tegen iemand die beweerde dat diens filosofie niet strookte met de feiten, schijnt Hegel geantwoord te hebben: ‘dat is dan jammer voor de feiten.’ Ik hoorde het geintje voor het eerst van mijn promotor Jit Peters, die mij overigens uit zijn eigen ervaring veel over de praktijk van het Leidse lokaal bestuur heeft geleerd. Evenmin ga ik het verhaal over de eigenwijze avondstudent Van Poelje gebruiken om de klassieke Leidse Thorbecke-traditie te bekritisieren. Die traditie is er namelijk niet meer. Als er bij ons op de afdeling iemand op het belang van empirisch onderzoek hamert, dan is het wel de huidige hoogleraar staatsrecht aan deze academie, Wim Voermans. ‘Door meten tot weten’, is een favoriet motto van hem en het onderschrift van het borstbeeld dat voor onze faculteit staat. Soms denk ik wel eens: ‘zou Wim eigenlijk wel weten dat Kamerlingh Onnes geen jurist was?’

Nee, ik heb het verhaal hier verteld om de nieuwe Thorbecke-traditie aan te wijzen: de twee zielen van de leeropdracht van de Thorbecke-leerstoel. Officieel ben ik aangesteld voor de bestudering van de decentrale overheden als bestuurlijk, politiek en juridisch systeem. Eigenlijk ben ik dus pas in de derde plaats hoogleraar decentralisatierecht. En dat ben ik dus vooral in het avondonderwijs: ten overstaan van de praktijk. Het gaat om het recht én de feiten, om de voortdurende wisselwerking tussen beide. Dat was ook de insteek van mijn voorgangers op deze plek. Allemaal hebben ze naar deze verbinding gestreefd, zoals blijkt uit hoe zij zich noemden en waar zij over oreerden. Mijn zeer geëerde ambtsvoorganger, Job Cohen, die hier sprak als ‘bijzonder hoogleraar op het gebied van de Juridische en Bestuurskundige aspecten van Decentraal Bestuur in

6 G.A. van Poelje, *Hedendaagsch gemeenterecht* (diss. Leiden), Den Haag: Martinus Nijhoff 1914, p. 28.

7 R. Reussing, ‘De vroege geschiedenis van de (lokale) bestuurswetenschappen’: *Bestuurswetenschappen* 2018/1, p. 64-85.

Nederland', analyseerde de gevolgen van democratische experimenten voor het institutionele gemeenterecht.⁸ Waar past de gelote G1000 van David van Reybrouck in het Huis van Thorbecke? Cohens voorganger Hans Engels, bij wie ik ooit als student nog met veel genoegen het keuzevak Gemeenterecht/Gemeentekunde volgde, sprak hier over de feitelijke gevolgen van de dualisering voor de positie van de burgemeester.⁹ Onvermijdelijk verkiezen die burgemeester, was zijn conclusie. Nog weer eerder deed Wim Derksen, bij de aanvaarding van dit ambt 'in de leer van de gemeente', vanaf deze plaats een machtige poging om het gemeenterecht van een nieuw beginsel te voorzien.¹⁰ Hij concludeerde dat na het oplossen van de 19e-eeuwse territoriale gemeenschap in de massamobiliteit en hyperconnectiviteit van de moderne tijd, de gemeenten verder moesten als uitdrukking van een bereikbare overheid. En helemaal in den beginne van deze leerstoel sprak Willem Konijnenbelt over de juridische consequenties van het horizontaliseren van de verhoudingen in het binnenlands bestuur.¹¹ Dat ging, met de wat mysterieuze ondertitel *Fluiten in het schemerduister*, over de juridische status van convenanten.

Als ik in deze orale traditie één constante moet aanwijzen, dan is het wel de ambitie om zowel het decentralisatierecht normatief te blijven beoefenen alsook feitelijk relevant te blijven. Een traditie dus van Oppenheim én Van Poelje tegelijk, van Izak én Ismaël. In die Leidse Thorbecke-traditie wil ik vandaag ook gaan staan en daarom heb ik eerst dit verhaal van de geboorte van de bestuurskunde naverteld. Bovendien had ik zo de gelegenheid om alvast in de inleiding wat van mijn belangrijkste leermeesters te eren.

Zo logisch als het klinkt om het recht te willen beoefenen zonder los te zingen van de feiten, zo groot is die uitdaging methodologisch. En praktisch. Ik beroep mij hier op iedereen met een abonnement op zowel *De Gemeentestem* als *Bestuurswetenschappen*. Dat zijn toch zo langzamerhand wel twee verschillende werelden geworden? De één steeds juridisch-technischer, vol bespreking van jurisprudentie, analyses van die jurisprudentie en dan weer kronieken over dezelfde jurisprudentie. De ander steeds sociaal-wetenschappelijker, vol transities, transformaties, effectenanalyses, nulmetingen en andere feitelijke fenomenen. Die twee werelden willen verenigen zou niet alleen volstrekt overmoedig zijn, maar vooral ook arrogant ten opzichte van mijn academische collega's in de sociale wetenschappen. Ik zou toch zeker fronsen als een hoogleraar transitiekunde hier zou aankondigen mijn vak er gewoon even bij te pakken. Dat is dus ook niet wat ik omgekeerd ga doen. Veel leuker dan imiteren is het, heb ik inmiddels ervaren, om heel nauw met andere disciplines samen te werken. Ik zie de verbinding tussen

8 M.J. Cohen, *De vierde D* (oratie Leiden), Leiden: Universiteit Leiden 2015.

9 J.W.M. Engels, *Eigenstandig of Zelfstandig. De gekozen burgemeester in dualistisch en constitutioneel perspectief* (oratie Leiden), Leiden: Universiteit Leiden 2003.

10 W. Derksen, *De bereikbare overheid. Over de leer van het binnenlands bestuur* (oratie Leiden), Den Haag: VUGA 1995.

11 W. Konijnenbelt, *Convenanten met de gemeente. Fluiten in het schemerduister* (oratie Leiden) Utrecht: Uitgeverij Lemma B.V. 1992.

de twee zielen van mijn leeropdracht, het gemeenterecht en de gemeentekunde, anders voor mij. Namelijk daar waar overlap zit. Laat mij dat uitleggen.

II

Volgens Van Poelje was de gemeenteraad in de praktijk dus niet het centrale commandocentrum van de gemeente zoals Thorbecke dat voor zich zag. Iedereen met enig benul van de praktijk kon dat volgens hem zien. Want in die praktijk verschijnt de raad niet als een spin in het web maar als een verkeersagent die vanaf de hoek van de straat alles in de gaten houdt. Die met een armgebaar tot stilstand kan brengen wat hij aan een nadere inspectie wil onderwerpen. Een raad, kortom, die niet zelf bestuurt maar wel *in control* is. Of, zoals de wetgever het grondwettelijk hoofdschap van de gemeenteraad sinds 2002 op aangeven van de Staatscommissie-Elzinga interpreteert: de raad niet meer de eindbaas maar wel de eindverantwoordelijke.¹² Deze eindverantwoordelijkheid van de raad is uitgewerkt in de sindsdien ingesleten drieslag van de kaderstellende, de controlerende en de volksvertegenwoordigende rol van de raad. Het wettelijk instrumentarium is daar in 2002 op afgestemd en de deskundige wethouder van buiten de raad mocht eindelijk aan de slag. Als de raad immers niet meer zelf hoeft te besturen, dan kan daar net zo goed een deskundige van buiten voor worden aangezocht – precies zoals Van Poelje een eeuw eerder had bepleit.

Waren wij avondstudenten bij Van Poelje, dan zouden wij nu onze hand opsteken. Ja maar in de praktijk, zo zouden wij onze vraag beginnen, komt er van die controlerende rol van de raad niet zo gek veel terecht. Concludeerden pas weer twee van Nederlands beste bestuurskundigen.¹³ Het wettelijk instrumentarium van de raad is wel op orde, maar het gebruik valt nogal tegen. Bovendien is er eigenlijk geen bruikbare maatstaf om te bepalen wat precies goede controle is. Met de kaderstellende rol staat het al niet veel beter. Dat was destijds in 2002 een nieuw begrip en het hangt, wegens gebrek aan duidelijke corresponderende bevoegdheden nog altijd verwarrend in de lucht.¹⁴ Bovendien is de drieslag – dus kaders stellen, controleren en het volk vertegenwoordigen – zelf alweer gedateerd. Sturen in een netwerk, zoals in het sociaal domein de bedoeling is, vereist juist weer minder kaderstelling en minder SMART-geformuleerde doelen.¹⁵ Niet gek dus dat veel cursussen, handreikingen voor raadsleden en rekenkamerrapporten

12 Zie voor een uitvoerige bespreking van het inlezen van de ruimte voor dualisering in de Grondwet: J.L.W. Broeksteeg, 'Dualisering van het provincie- en gemeentebestuur. Over hoofdschap, eindverantwoordelijkheid en autonome bestuursbevoegdheden', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. *Constitutionele normen en decentralisatie. Een evaluatie van hoofdstuk 7 Grondwet*, Deventer: Kluwer 2011, p. 105-152.

13 Peter Castenmiller en Klaartje Peters, *Om de controle van de raad*, Stichtingdecentraalbestuur.nl 2019, p. 2.

14 Han Warmelink, *In de hoofdrol. Een essay over de rollen van de gemeenteraad*, Breda/Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden 2019.

15 Rien Fraanje, *Sturen in dienstbaarheid. Verkennend essay naar de rollen van de gemeenteraad bij de uitvoering van de nieuwe taken in het sociaal domein*, Den Haag: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden 2015. Zie ook Rob Gilsing e.a., *De gemeenteraad in een nieuwe rol. Over democratische legitimiteit in het sociale domein*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2015.

hun titel beginnen met de woordjes ‘grip op’. Het is ‘grip op jeugdzorg’, ‘grip op regionale samenwerking’, ‘grip op de financiën’ wat de klok slaat. In de échte praktijk van de raadsleden, zouden wij als avondstudenten van Van Poelje aanvoeren, is de raad niet echt de alles controlerende verkeersagent. Hoogstens een politievrijwilliger die overdag staat uit te vinden hoe het politiefluitje werkt en die ’s avonds gretig aanschuift bij de verkeersles ‘grip op je banden’. Als we het dan toch over de praktijk hebben, welke dan? Deed Van Poelje niet aan hetzelfde romantische wensdenken als hij Oppenheim verweet?

Nadere bestudering van het werk van Van Poelje levert het antwoord op dat we hadden gekregen. Meer nog dan de claim dat het er in de praktijk zo anders aan toegaat dan de wettelijke theorie voorschrijft, betoogde de vader van de bestuurskunde dat we een andere norm moesten hanteren. Een norm die we niet uit de bedoeling van de wet maar uit de welbegrepen praktijk moesten afleiden. ‘Het gemeenterecht valt niet te kennen uit de wet en haar geschiedenis, maar alleen door studie van de wezenlijke taakverdeling tussen de gemeentelijke bestuursorganen in de verschillende gemeenten. De wet zoals die leeft en wordt gehanteerd, dat is het geldende recht.’¹⁶ Zelf noemde Van Poelje dat ‘dynamisch gemeenterecht’ – lekker *agile* zouden we tegenwoordig zeggen. Recht, in ieder geval, dat open staat voor feitelijke rechtsontwikkeling. Dat oog heeft voor conventies: voor normen die in de praktijk groeien. Maar uiteindelijk zijn het ook gewoon normen, niet gebaseerd op de wet maar ontleend aan de doelmatigheid en effectiviteit van het bestuur. Dat blijkt ook wel als Van Poelje toekomt aan het argument dat lang niet alle raden in de praktijk een alles controlerende verkeersagent zijn. ‘Die moeten dat alsnog worden,’ schrijft hij dan. Dat is volgens Van Poelje een kwestie van democratische innovatie en technische noodzakelijkheid. Ook Van Poelje zou op ons avondstudentenverweer dat het er in de praktijk anders aan toegaat dan hij graag zou hebben gezien, hebben geantwoord dat de praktijk het dan dus toch fout doet.

Zoals Van Poelje hiermee zelf ook aan het soort romantisch wensdenken doet dat hij de rechtspositivisten verwijt, zo is Oppenheim niet zo blind voor de feiten als hij wordt afgeschilderd. Oppenheim prijst het hoofdschap van de gemeenteraad als het eerste beginsel van Thorbeckes Gemeentewet niet omdat hij geen benul heeft van de feitelijke omvang van de werkzaamheden van de raad. Als voormalig gemeentesecretaris van Groningen zal hij ook wel gezien hebben dat de raad in de praktijk doorgaans een praktisch compleet door het college voorbereide agenda nogal selectief afwerkt. Maar de kwaliteit van normen bestaat niet uit de mate waarin zij de praktijk beschrijven. Sterker nog, als feit en norm sowieso perfect samenvallen, wat is dan precies de toegevoegde waarde van de norm? Juist als de praktijk en de norm uit elkaar lopen, krijgt de norm zijn functie. Oppenheim is enthousiast over het hoofdschap van de raad omdat het in de praktijk een heldere

16 G.A. Van Poelje, ‘Na vijf en twintig jaar’ in: *Wet en Wezen. Uit de geschriften van Prof. dr. G.A. van Poelje over de Nederlandse Gemeente*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1954, p. 180-193, p. 184. Vergelijk ook Klaartje Peters en Peter Castenmiller, ‘Wel aan het hoofd, maar niet de baas. De verhouding tussen raad en college in de praktijk’ in: H. Vollaard, G. Boogaard, J. Th. J. van de Berg en M.J. Cohen, *De Gemeenteraad*, Amsterdam: Boom 2018, p. 207-223.

norm oplevert.¹⁷ Helder genoeg, althans, om een einde te maken aan de discussies over bevoegdheidsverdelingen. Dergelijke discussies, observeert Oppenheim, worden doorgaans door het college gewonnen. Chaos moet je altijd in je voordeel uitleggen, weet iedereen, en daarom is onduidelijkheid een uitgelezen kans voor de machtigen om nog machtiger te worden. Hoe vager de rolverdeling tussen raad en college, hoe groter de mogelijkheden voor een wethouder om een raadslid het bos in te sturen door simpelweg te beweren dat ‘de raad hier niet over gaat’ en dat de raadsleden nodig op cursus moeten om te weten waar zij wel én waar zij niet over gaan. Oppenheim beschrijft het en geloof mij, ik heb dat zien gebeuren. Een heldere juridische regel, zoals die van het klassieke hoofdschap van de raad, verschaft de raadsleden in dit soort situaties een simpel antwoord: de raad gaat overal over. En dus kan de wethouder maar beter toch antwoord geven. Wie zo’n heldere regel vervangt door veel vagere conventies over de wezenlijke taakverdeling tussen gemeenteraad en college, sluit misschien beter aan bij de praktijk, maar berooft de raad tegelijkertijd juist van het machtigste middel om alles te kunnen controleren. En zadelt juist de goedwillende raadsleden op met de behoefte zich in te schrijven voor de cursus ‘grip op de eigen rollen’.

Zo blijkt hier een interessante overlap van gemeenterecht en gemeentekunde, de twee zielen van de nieuwe Leidse Thorbecke-traditie. Van Poelje is ook gewoon normatief bezig en Oppenheim heeft wel degelijk oog voor de praktijk. Ze waarderen het verschil alleen anders. Volgens Van Poelje moet de norm aansluiten bij de praktijk en ruimte bieden aan een autonoom-pragmatische ontwikkeling daarvan. Terwijl je juristen niet beledigt als je zegt dat ze achter de feiten aanlopen. Het recht wordt namelijk gemaakt om toekomstige feiten terug te roepen naar een oorspronkelijke bedoeling. Wat mij betreft hebben beide benaderingen hun waarde, omdat ze elkaar scherp houden, zowel de avondstudent als zijn hoogleraar.

In ieder geval is de spanning tussen het aanpassen van de norm en het bekritisseren van de feiten nog aan de orde van de dag als het om de gemeenteraad gaat. Inmiddels is in de bestuurskunde een nieuw ideaal gegroeid. In de plaats van de alles *controlerende* raad is in de praktijk het ideaal van de alles *verbindende* raad gekomen. Geen verkeersagent op de straathoek meer, maar een gespreksleider op een raadsplein. Binnen dat ideaal bestaan gradaties van de mate waarin de raad zichzelf moet wegcijferen in een zuiver faciliterende rol. Van radicale voorvechters van allesbeslissende burgertoppen,¹⁸ via oproepen tot meer maatschappelijke democratie¹⁹ of in ieder geval tot meer pragmatisme in de raad²⁰ tot versterking van de gemeenteraad bij het bieden van ruimte voor burgerkracht.²¹

17 J. Oppenheim, *Het Nederlandsch Gemeenterecht*, Groningen: J.B. Wolters 1902, p. 9.

18 Code Oranje, G1000-beweging, Jeroen van Urk, David van Reybrouck

19 VNG-Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur (Commissie-Van de Donk), *Op weg naar meervoudige democratie*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2016.

20 Raad voor het Openbaar Bestuur, *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, Den Haag: Raad voor het Openbaar bestuur 2016. Zie ook: Raad voor het Openbaar Bestuur, *Democratie is méér dan politiek alleen, burgers aan het roer in hun leefomgeving*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur 2017.

21 Denktank VNG (Commissie-Ollongren), *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2016.

Tegenover dit spectrum van bestuurskundig loslaten hameren juristen op het hoofdschap van de raad en het politieke primaat van de vertegenwoordigende democratie. Niet omdat het altijd zo is, maar omdat het zo behoort te zijn. Onder hen, niet toevallig natuurlijk, Oppenheim-hoogleraar Engels.²²

Wat zal ik hier dan aan toevoegen? Een meninkje erbij? Zeker. Maar als academisch onderzoeker ga ik mij ook op theoretisch niveau bezig houden met deze spanning tussen het updaten van de normen en het vermanend achter de feiten aanlopen. Ik zie daarvoor een aanknopingspunt bij het begrip institutie. Dat begrip komt zowel in mijn vak, het staatsrecht, als in de sociale wetenschappen voor. De sociologie bestudeert (informele) instituties als feitelijke fenomenen. In heel ruime zin: als stabiele, normatieve en herhaalde handelingspatronen. Sommige van die instituties gaan al lang mee, zoals het huwelijk, de paus in Rome en de burgemeester. Andere zijn mogelijk aan het ontstaan, zoals het keukentafelgesprek, een G1000-burgertop en referenda. Het staatsrecht, waarvan het decentralisatierecht een deeldiscipline is, dicht zichzelf een constituerende functie toe. Het scheidt (formele) instituties, zoals we dat noemen, door simpelweg in de wet op te nemen: er is een burgemeester. Maar voor een echt burgemeesterschap, voor iemand die wij ook daadwerkelijk zien als een lokale burgervader wiens gezag wij accepteren als er een grote brand uitbreekt, is meer nodig. Een stabiel, normatief en herhaald handelingspatroon waarmee het publiek langs de route van de drie oktober optocht weet wie, naast onze rector, die andere man in de eerste koets met die ketting om zijn nek is. Weet niemand dat, dan bestaat de burgemeester alleen in theorie. Als het om instituties gaat, zijn staatsrecht en sociologie eigenlijk afhankelijk van elkaar. Enerzijds is het normatief creëren door het staatsrecht essentieel voor een institutie. De definitie van een institutie heeft een normatieve kant. Het herhaald handelingspatroon ziet op iets wat ook zo behoort te zijn. Zonder juridische basis is Lenferink ook niet meer dan een man met een ketting in een koets. Anderzijds blijft het scheppend vermogen van het constitutionele recht beperkt tot een reeds bestaand idee van zoiets als een burgemeester of de feitelijke mogelijkheden om zoiets te laten groeien. Zonder een herhaald handelingspatroon bestaat de burgemeester alleen op papier. Je kunt niet uit het niets instituties scheppen. Daarom zijn de marges van bestuurlijke vernieuwing zo smal. Maar ze worden in Nederland nog smaller gemaakt doordat wij niet optimaal gebruik maken van de overlap tussen formele instituties van het staatsrecht en de informele instituties in de sociale wetenschappen. Ik zal dat uitleggen.

22 Hans Engels & Gerrit Voerman, 'Lokale rechtsstaat, democratie en politiek' in: M. Duchateau & A. Tollenaar (red.), *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat. Decentralisatie als governance-vraagstuk*, Den Haag: Boom Juridisch 2018, p. 157-170. Zie ook: W.J.M. Voermans & G. Waling, *Gemeente in de genen*, Amsterdam:Prometheus 2018.

III

De Nederlandse Amerikaan James Kennedy observeerde ooit dat het Nederlandse debat over bestuurlijke vernieuwing een specifiek patroon vertoont.²³ Een typisch pleidooi begint bij ons met de conclusie dat er al veel moois is bereikt, dat er veel goeds is om te behouden. Er is alleen sprake van achterstallig onderhoud. De boel moet bij de tijd worden gebracht en het liefst een beetje toekomstbestendig bovendien. Als voorbeeld voor zijn stelling neemt Kennedy een citaat uit het rapport van de Staatscommissie-Elzinga. ‘De Nederlandse gemeenten hebben de laatste anderhalve eeuw een groot vermogen tot aanpassing aan nieuwe situaties getoond. Steeds is het mogelijk gebleken ook onder wijzigende omstandigheden te voldoen aan de eisen van zowel effectiviteit als democratie.’ Dat is de vertrouwde openingszets: we hebben echt wel iets goeds en veel moeten we daarvan behouden. De Staatscommissie-Elzinga gaat dan verder volgens het boekje: ‘Toch moet de vraag onder ogen worden gezien of het formele systeem, dat in essentie sinds 1851 onveranderd is gebleven, nog genoeg rek heeft om ook in de dynamische omgeving van vandaag, morgen en overmorgen te voldoen aan de eisen die aan de effectieve lokale democratie mogen worden gesteld.’ Noodzakelijk onderhoud voor meer toekomstbestendigheid dus. Bingo, zou Kennedy zeggen.

Wie er oog voor krijgt, ziet deze taal overal in het debat over bestuurlijke vernieuwing opduiken. Pas nog, bijvoorbeeld, bij de Staatscommissie-Remkes. Ik citeer uit de eerste alinea van de samenvatting van de publieksversie. De boodschap dus, die iedereen moet horen en kunnen begrijpen. Daar schrijft de Staatscommissie: ‘De conclusie van het onderzoek is dat de Nederlandse democratie op dit moment behoorlijk goed functioneert maar nog niet voldoende klaar is voor de toekomst. Er zijn aanpassingen nodig.’ En in het binnenlands bestuur vergaat het de discussie niet anders. Sinds we daar beschikken over de metafoer van het ‘Huis van Thorbecke’ om de bestuurlijke hoofdstructuur van Nederland aan te duiden, is het misschien ook wel te makkelijk geworden. Een huis uit 1851. Dat beeld is natuurlijk onweerstaanbaar voor metaforen van achterstallig onderhoud. Is het Huis van Thorbecke uitgewoond? vroeg Alfons Dölle zich af.²⁴ De Regionale Energiestrategie is het tochtgat in het Huis van Thorbecke schreven Marije van den Berg, Thijs de la Court en Thijs van Mierlo.²⁵ Of – en ik verzijn dit niet – het Huis van Thorbecke ontbeert een ‘innovatiegarage’ voor regionale triplehelixsamenwerkingsverbanden.²⁶

23 J.C. Kennedy, ‘Crisis en vernieuwing: De valkuilen van de Nederlandse politiek’, in: Raad van Openbaar Bestuur (Red), *Crisis en vernieuwing: Verslag van de eerste ROB-lezing*, Den Haag: Raad van Openbaar Bestuur 2003, p. 11-25; J.C. Kennedy, ‘De democratie als bestuurskundig probleem: Vernieuwingsstreven in de Nederlandse politiek sinds 1918’, in: C. van Baalen (Red.), *Jaarboek parlementaire geschiedenis 2004*, Den Haag: SDU 2004, p. 12-23.

24 A.H.M. Dölle, ‘Is het Huis van Thorbecke uitgewoond?’ *Ars Aequi* 2011/20, p. 20-24.

25 Marije van den Berg, Thijs de la Court, Thijs van Mierlo, ‘RES is tochtgat in huis van Thorbecke’ *Binnenlands Bestuur* 6 december 2019.

26 Jasper de Wit, *Het Huis van Thorbecke verdient een innovatiegarage*, BMC Advies 2016.

Het voordeel van deze toonzetting is waarschijnlijk een vergrote kans op succes. In een pragmatische poldercultuur helpt het niet om eerst met stevig ideologisch vertoon de deur in te trappen. De taal van onmacht, waarin het systeem door ontwikkelingen is verouderd en bij de tijd moet worden gebracht, kan een eventuele tegenstander op pragmatische gronden overtuigen. Wie wil het stelsel nu niet klaarmaken voor morgen en overmorgen? Dat zal een voordeel van een passieve toonzetting zijn. Tegelijkertijd is het telkens de bedoeling dat de urgentie moet volgen uit de noodzaak van het achterstallig onderhoud. Naast en deels in tegenspraak met de boodschap dat er veel goeds is om te behouden, pompen de rapporten ook voortdurend een crisissfeer in het binnenlands bestuur. Hoe hoger het gevoel van urgentie kan worden opgestookt, hoe groter immers de kans op succes. Argeloze burgers krijgen telkens te horen dat de boel op instorten staat. Ons bestuurlijke huis is uitgewoond, tochtig en heeft ook nog niet eens een innovatiegarage. Een bureaula vol rapporten schreeuwt ons toe dat het vijf voor twaalf, twaalf uur of zelfs vijf óver twaalf is. Terwijl in dat land, ik zeg het maar even, al heel veel al heel lang al heel goed gaat.

Niet alleen de wijze waarop het probleem wordt gesteld is typisch, ook de manier om vervolgens oplossingen te bedenken vertoont een specifiek patroon. Frank Hendriks ontwaarde dat.²⁷ Nederlanders zijn geobsedeerd door properheid en zuiverheid, schijnt het. Al in de 17e eeuw rapporteerden buitenlandse diplomaten dat we hier voortdurend ons eigen straatje schoonvegen. In lijn daarmee kunnen we slecht overweg met een openbaar bestuur dat in de loop der tijd is opgetrokken uit verschillende ideeën. Terwijl het dat wel is: het openbaar bestuur is een onzuivere combinatie van verschillende democratiemodellen. Maar wij zijn voortdurend bezig om ook het Huis van Thorbecke schoon te maken – dat is het beeld dat Hendriks daarvoor gebruikt – door vanuit één democratisch ideaal te redeneren waar de rest dan aan moet gaan voldoen. Dat maakt ons gevoelig voor de fout om de nadelen van het bestaande te vergelijken met de voordelen van het alternatief. Bovendien golft het debat door de schoonmaakwoede telkens zo heen en weer. Denk aan de deelgemeenten, eerst een wondermiddel van nabijheid, daarna een voorbeeld van bestuurlijke drukte. Of aan het opgaan, blinken en verzinken van de zogenaamde plusregio's, functionele decentralisatie of gedeconteerde rijksdiensten.²⁸

Vanaf de formele kant gaat het debat over bestuurlijke vernieuwing dus over een vervallen huis uit 1851 dat nodig schoongemaakt moet worden. Dat overlapt grotendeels met wat we weten over de verandering van informele instituties. Maar niet helemaal. Ik zal dat uitleggen.

27 F. Hendriks, *Reinheid en democratie* (oratie TU), Tilburg 2005.

28 Zie bijvoorbeeld: Oswald Jansen, 'Blauwdruk en rode lap: het middenbestuur in Nederland: Niets doen is geen optie, maar hoe nu verder?', *De Gemeentestem* 2017/7461 p. 736-746.

IV

Instituties in sociologische zin, zo dicteert een theorie, kunnen op drie manieren veranderen.²⁹ Allereerst gewoon door toeval. Het koningschap veranderde van karakter toen regentes Emma het koninklijk gezag van Koning Willem III overnam. In de tweede plaats veranderen instituties door geleidelijke ontwikkeling. Dat proces kan je evolutionair voorstellen als een voortdurend veranderende context waarin alleen de instituties overleven die zich goed weten aan te passen. Je kunt ditzelfde proces van de geleidelijke ontwikkeling ook Hegeliaans voorstellen als een ontwikkeling van historische beginselen die zichzelf verwezenlijken en instituties zuiveren van oude beginselen. Beide voorstellingen passen heel goed bij de twee beelden waar wij al over spraken: het achterstallig onderhoud in het Huis van Thorbecke en de noodzaak om het Huis van Thorbecke nu maar eens goed schoon te maken. En daarom is de derde manier waarop informele instituties kunnen veranderen zo interessant: verandering *by design*. Bewuste, gerichte interventies. Natuurlijk is er overlap tussen deze drie manieren en in de praktijk zal daadwerkelijke verandering wellicht een combinatie van verschillende factoren blijken. Maar dat neemt niet weg dat ik academische aanleiding zie om in de discussie over bestuurlijke vernieuwing meer aandacht te vragen voor deze derde manier waarop informele instituties kunnen veranderen.

Het gaat hier om het vakgebied dat in algemene zin *institutional design* heet of meer specifiek voor politieke instituties *constitutional design* of *constitutional engineering*. Als denktraditie gaat dit terug tot Aristoteles, onderweg verrijkt door figuren als Bodin, Machiavelli en Montesquieu. Stuk voor stuk denkers die zich afzetten tegen romantische droombeelden over de ideale staat en die realistisch gingen sleutelen aan de meest stabiele, de meest efficiënte of de meest vrije staatsinrichting. De bouwstenen van deze discipline zijn bruikbare ‘principles of institutional design’. Doorgaans zijn dat empirische generalisaties. Het zijn in letterlijke zin wetmatigheden. Onbetwist hoogtepunt in de traditie van het *constitutional design* zijn de *Federalist Papers* waarin de Amerikaanse *Founding Fathers* hun idee bij de Amerikaanse constitutie uiteenzetten. Maar naast dit hoogtepunt zijn er ook vele dieptepunten van mislukte *constitutional engineering*. Constitutionele colporteurs die overal ter wereld op tekentafels grondwetten hebben ontworpen voor willekeurige samenlevingen. Alsof je Afghanistan kan redden door ProDemos daar wat vaker rondleidingen te laten verzorgen. Zij hebben het idee van *constitutional design* bij ons de slechte naam van naïef blauwdrukdenken gegeven.³⁰ Ten onrechte, wat mij betreft. Ook als je accepteert dat de marges voor bestuurlijke vernieuwing zo smal zijn als de overlap tussen formele en informele instituties, is het niet verkeerd om toch vanuit de blauwdruk te blijven denken. Ik laat ook de kleine verbouwingen in mijn eigen

29 R.E. Goodin, ‘Institutions and their design’, in: R.E. Godin (ed.) *The theory of institutional design*, Cambridge: Cambridge University Press 1996, p. 1-53, p. 20. Meer context: B. Hogendoorn, ‘How does institutional change come about?’ 2015, www.repository.tudelft.nl.

30 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het einde van het blauwdrukdenken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*, Den Haag: Raad Openbaar bestuur 2010.

huis liever doen door een aannemer die de zwaartekracht begrijpt dan door een beunhaas die de wetten van de klassieke mechanica voor tekentafelwijsheden houdt. Als blauwdrukdénken, ergens mag, zo citeer ik Remco Nehmelman, dan toch aan de universiteit.³¹

Ontwerpprincipes ontstaan in verschillende vakgebieden. De grote politicoloog Arend Lijphart vertaalde niet zo lang geleden de kennis van zijn vakgebied in een recept voor de ideale constitutie in een verdeelde samenleving. Men neme een simpel kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging, een parlementair stelsel, stabiele coalitiekabinetten, territoriale decentralisatie voor lokale gemeenschappen, functionele decentralisatie zoals bijzonder onderwijs en een functionerende polder.³² Ik zei toch al dat wij het in Nederland helemaal niet zo slecht georganiseerd hebben? Daarnaast mag economische theorievorming het openbaar bestuur graag de wet voorschrijven. Contractenrecht, onafhankelijke civiele rechtspraak en grondwettelijke eigendomsbescherming maken de markteconomie mogelijk.³³ En de vergelijkende bestuurskunde ontwerpt intelligente inpassingen van het instituut referendum.³⁴ De interdisciplinaire, internationale velden van de wetenschap, kortom, zijn wit om te oogsten.

Bovendien zitten er al rapporten in de la waar ik op kan aansluiten. In 1995 plaatste de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid tegenover de compleet uitgewerkte blauwdrukken drie ‘ontwikkelingsprincipes’: beter onderscheiden van de verantwoordelijkheden tussen centraal en decentraal bestuur, herstel van het primaat van de territoriale decentralisatie en scherper onderscheiden tussen publiek en privaat.³⁵ Vijftien jaar later pikte de Raad voor het Openbaar bestuur deze lijn op toen die, eveneens onder het afzweren van het vermaledijde blauwdrukdenken, tien ‘ontwerpprincipes’ voor het binnenlands bestuur formuleerde. Ze zijn een beetje ongelijksoortig maar ‘eerst de taak, dan de schaal’, was een belangrijke, ‘taken liggen daar waar democratische verantwoording mogelijk is’ en ‘organiseren van nabijheid vormt het fundament onder nieuw ontwerp’ twee andere.³⁶ In 2018 zetten Boogers en Reussing in hun overzichtsonderzoek naar bestuurskracht en democratie weer een streepje onder dit idee van de ontwerpprincipes: ‘richtinggevend kaders waarbinnen gemeenten en regio’s zelf oplossingen bedenken voor hun bestuurlijke problemen.’³⁷

31 Remco Nehmelman, *De staat achter de dijken* (oratie Utrecht), 2015, p. 35.

32 Arend Lijphart, ‘Constitutional Design for Divided Societies’, *Journal of Democracy*, Volume 15, Number 2, April 2004, p. 96-109.

33 Tom Ginsburg, ‘The design of constitutions’, in: *The Oxford Handbook of Law and Economics: Volume 3, Public Law and Legal Institutions*, Oxford: Oxford University Press 2017.

34 Frank Hendriks, Daan Jacobs & Charlotte Wagenaar, *Referenderen en delibereren. Een verkenning van bindend correctieve referenda en combinaties met deliberatieve democratie*, Tilburg: Tilburg University 2020.

35 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Orde in het openbaar bestuur*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 1995. Voorbereid in: W. Derksen & W.G.M. Salet (red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 1996.

36 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het einde van het blauwdrukdenken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*, Den Haag: Raad Openbaar bestuur 2010.

37 M.J.G.J.A. Boogers & G.H. Reussing, *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*, Twente: Universiteit Twente 2018, p. 8.

Opvallend aan deze drie voorbeelden vind ik de instrumentele insteek van de principes. Eerst de taak, dan de schaal, is bijvoorbeeld sterk vanuit de taak van de overheid gedacht. Opvallend is ook de inzet op het zelfoplossend en lerend vermogen van de bestuurspraktijk. Ik hoor daar veel van Van Poelje in terugkomen. Ik zal mijzelf dan ook vooral toeleggen op wat Oppenheim-hoogleraar Dölle de normatieve, constitutionalistische insteek noemde.³⁸ Kort gezegd: tijd voor wat ontwerpprincipes uit het juridische domein. En waar zou ik dan anders beginnen dan bij het werk van Thorbecke? U zit hier tenslotte naar een Thorbecke-hoogleraar te luisteren. Weliswaar was Thorbecke zelf zeker geen uitzondering op het eerder geschetste patroon om bestuurlijke vernieuwing te verkopen als achterstallig onderhoud aan het systeem en een schoonmaakbeurt van het stelsel. Als er in de Nederlandse traditie iemand van het Hegeliaans verwezenlijken van een beginsel was, dan moet dat Thorbecke zijn geweest. Toch valt zijn werk ook heel goed te lezen door de bril van de derde manier van verandering van instituties, het *constitutional design*. Zijn werk hier als rechtswetenschapper aan de Leidse Universiteit is eigenlijk een *Federalist Paper* vol met ontwerpprincipes. Je hoeft ze er alleen maar uit te zeven. En dan leveren ze ook nog een onderzoeksprogramma op dat heel mooi tussen het oppoetsen van de oude Gemeentewet door Oppenheim en het wegvegen ervan door Van Poelje zit. Ik zal dat uitleggen.

V

Het eerste ontwerpprincipe dat ik uit het werk van Thorbecke heb gezeefd, is dat de organieke wetten van de bestuurlijke hoofdstructuur moeten worden ontworpen en onderhouden als goede spelregelwetgeving.³⁹ Dat principe heeft een aantal aspecten.

Het begint allemaal bij het besef dat een spel weliswaar uit een set regels bestaat, maar dat die regels het spel zélf niet maken. Ze definiëren een speelveld. Het eigenlijke spel is afhankelijk van de bereidheid van spelers om volgens de regels te spelen. Spelen kan nooit worden voorgeschreven, want dan is het geen spel meer. Thorbeckes Grondwet handhaafde de lokale autonomie en zijn Gemeentewet reguleert en begrenst die waar nodig, maar op de levenskracht van lokale gemeenschappen kon hij alleen maar hopen. Hoewel de regels het spel niet kunnen maken, kunnen ze het wel degelijk bederven. De vrijwillige brandweer is hier een goed voorbeeld. Zonder goede spelregelwetgeving is de vrijwillige

38 A.M.H. Dölle, 'Hecht het CDA aan het lokale bestuur? Dan graag nog principiëler en concreter!', *Christendemocratische Verkenningen* 2007/1, p. 38-47. Zie verder: A.M.H. Dölle & D.J. Elzinga, 'Lokaal bestuur als fundament van het binnenlands bestuur', in: W. Derksen & W.G.M. Salet (red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 1996, p. 67-82. De in het decentralisatierecht ook wel bestaande benadering om 'structurelementen' e.d. te onderscheiden (P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg & H.G. Warmelink, 'Juridisch-systematisch en methodologisch kader', in: P.P.T. Bovend'Eert (red.), *Constitutionele normen en decentralisatie*, Deventer: Kluwer 2011, p. 29-52), is het passieve deel van de door Dölle (en hier) bepleite constitutioneel-normatieve benadering.

39 De term spelregelwetgeving is van Thorbecke-biograaf Remieg Aerts, zie: R. Aerts, *Thorbecke wil het. Biografie van een staatsman*, Amsterdam: Prometheus 2018, p. 601. Een deel van deze gedachten over spelwetgeving heb ik voorbereid als essay in het programma Ruimte in Regels. Verwantschap is er verder zeker met het werk van Willem Witteveen (*De wet als kunstwerk*, Amsterdam: Boom 2014) en W.J. Witteveen, 'Nomoi, Nozick en de decentralisatie-utopie', *RegelMaat* 2006, afl. 2, p. 77.

brandweer een goedaardig *chapter* van een motorbende. Er zijn regels nodig om van de buurman een bevoegde brandweerofficier te maken. Best veel regels zelfs – er is geen reden om romantisch te doen over vrijwilligheid. Zoals Thorbecke ook niet romantisch deed over kleinschaligheid. De eerste grote golf gemeentelijke herindelingen kwam feitelijk van hem. Maar instrumentaliseert de overheid de vrijwillige brandweer echter te veel, dan droogt de brandweervrijwilligheid op. Het is een kwestie van balanceren tussen professionaliseren en instrumentaliseren. Staat en samenleving zijn afhankelijk van elkaar. Om het kloek te formuleren: goede spelregelwetgeving voor de *civil society* is evenveel burgerparticipatie als overheidsparticipatie. Sturen op initiatief of redeneringen die beginnen met de taak, dan de schaal en aan het eind de vraag ‘hoe de burger hierbij kan worden betrokken’, staan haaks op het principe van goede spelregelwetgeving.

De wetgever moet het maatschappelijk initiatief dus wel definiëren en een plaats geven, maar de overheid mag het eigenaarschap niet opzuigen en overnemen. In plaats daarvan moet voortdurend worden aangesloten bij nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Dat is niet eenvoudig. Hoe zorgen we dat het decentralisatierecht de regels blijft bevatten van het spel dat de samenleving wil spelen? In de aankomende jaren zal ik samen met Thorbecke-*fellow* Gert Jan Geertjes als *postdoc* onderzoek gaan doen naar nieuwe manieren om formele instituties en informele instituties op elkaar aan te sluiten. We pakken daarvoor iets op wat vroeger heemkunde werd genoemd en gaan dat proberen te verbinden met wat tegenwoordig identiteit heet. Niet het exclusieve hokjesdenken, maar de meervoudige identiteit als drager van het soort maatschappelijke betrokkenheid waar het binnenlands bestuur het van moet hebben.

Naast een indringend besef van beperktheid levert het Thorbeckiaanse ontwerp-principe van de spelregelwetgeving ook een waarschuwing op tegen deregulering. Een spel wordt niet per se bedorven door te veel regels, maar door verkeerde regels. Om met Richard Tawney te spreken, zoals het citaat mij is overgeleverd door Joop van den Berg: law, in fact, is the *mother* of liberty. Thorbecke is bijvoorbeeld niet terughoudend in de technische regels voor decentrale belastingheffing, decentrale regelgeving en decentrale strafbepalingen.⁴⁰ Dat moet gedetailleerd geregeld zijn, anders werkt het niet. Verder is naar de maatstaven van de Thorbeckiaanse spelregelwetgeving de tegenstelling tussen algemene regels en maatwerk grotendeels onterecht. Algemene wetten kunnen net zoveel ruimte voor variatie laten als de wetgever wil, terwijl zij als algemene wet wel willekeur en rechtsongelijkheid blijven verbieden.⁴¹ Vaagheid is evenmin een deugd, hoewel het vaak verstandig klinkt om algemene normen tot een paar kaderstellende beginselen te beperken. Maar vage regels verschuiven feitelijk de macht naar degenen die deze vage regels mogen interpreteren.⁴² Goede spelregels zijn helder. Dat is waar Oppenheim

40 J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet (Tweede deel)*: Den Haag: Martinus Nijhoff 1906 (1843), p. 130.

41 J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet (Tweede deel)*: Den Haag: Martinus Nijhoff 1906 (1843), p. 22.

42 J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet (Tweede deel)*: Den Haag: Martinus Nijhoff 1906 (1843), p. 10.

aan refereert in zijn lofzang op het heerlijk heldere hoofdschap van de raad. Daarmee hoeven raadsleden zich door het college niet het bos van een onduidelijke taakverdeling in te laten sturen. De tegenwoordige klachten van raadsleden over rolverwarring en onduidelijke functieverdeling suggereren dat we misschien weer wat meer terug moeten naar heldere spelregels. Dat we na een dualiserende periode waarin rollen en functies als quasi-normen zijn gaan functioneren (ik las pas een betoog waar ‘rol-hygiëne’ een argument was geworden) toe zijn aan weer een tijdperk van nuchtere regels over bevoegdheden. Regel-hygiëne, zo u wilt.

De uitwerking en toepassing van goede spelregelwetgeving als de moeder van decentrale vrijheid, was al een belangrijk onderdeel van het onderzoek binnen de leerstoel onder mijn voorganger Job Cohen. Ons onderzoek naar de inpassing van de G1000-burgertoppen had daar betrekking op.⁴³ Joost Westerweel, Thorbecke-fellow van het eerste uur, deed onder begeleiding van Cohen en mij meer algemeen promotieonderzoek naar de juiste spelregels voor democratische experimenten. Binnenkort zal hij de resultaten van zijn onderzoek hier ten overstaan van een commissie verdedigen. Inmiddels doet Thorbecke-fellow Esmée Driessen onderzoek naar goede spelregels voor burgerinitiatieven die zich aangesproken voelen door het *right to challenge*. Met Thorbecke-fellows Coen Modderman en Tim Robbe werk ik aan een bundel over de decentralisaties in het sociaal domein, welbeschouwd een grote poging de naoorlogse verzorgingsstaat op het speelveld van de participatiesamenleving aan te sluiten.⁴⁴ En een goede kans om binnen de leerstoel onderzoek te faciliteren naar het spelregelkarakter van de Omgevingswet, zal ik zeker niet laten lopen. De zorgen dat de Omgevingswet feitelijk een speelveld voor commerciële partijen creëert, hebben mijn volle belangstelling.

Het tweede constitutionele ontwerp-principe dat uit het werk van Thorbecke valt te zeven, is een klassieker in het *constitutional design*. In de sociale wetenschappen heet het ‘sensitivity to motivational complexity’, het inzicht dat het gedrag van mensen die de instituties vormen, wordt gedreven door hoge en lage motieven. Door altruïsme en door eigenbelang.⁴⁵ In de Amerikaanse constitutionele theorie is het zekerheidshalve omgedraaid. Daar wordt gerekend op de mensen die hun eigen belang najagen. James Madison formuleert het in de *Federalist Papers* lekker snedig: ‘the best security for the fidelity of mankind is to make their interest coincide with duty.’⁴⁶ Ik vat het principe zo samen: goede motieven zijn mooi, slechte motieven zijn betrouwbaar. Praktisch betekent dit principe voor Madison dat publiekrechtelijke bevoegdheden moeten worden toegekend aan ambten waarvan de ambtsdragers een betrouwbaar motief zullen

43 G. Boogaard & M.J. Cohen, ‘Citizen at the gates. Over de inpassing van identiteitsdemocratie in het institutioneel publiekrecht’, *Nederlands Juristenblad* 2016/995, p. 1408-1414.

44 Tim doet zelf onderzoek naar de wijze waarop de economische mededingingsnorm steeds verder het speelveld van de verdeling van schaarste bepaalt. Zie: T.H.G. Robbe, ‘Hoe verdeel je een chocoladetaart? Een kritische beschouwing van de “mededingingsnorm” bij het verdelen van schaarse (publieke) rechten’, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2019/35, p. 357-364.

45 R.E. Goodin, ‘Institutions and their design’, in: R.E. Goodin (ed.) *The theory of institutional design*, Cambridge: Cambridge University Press 1996, p. 1-53, p. 41.

46 Hamilton, Madison & Jay, *The Federalist Papers* (1788), no. 51 en no. 72.

hebben om van hun bevoegdheden gebruik te maken. ‘Constitutional means’ moeten aansluiten op ‘personal motives’. Dat levert de centrale stelregel op van de *Federalist Papers* voor een machtsevenwicht door *checks and balances*: ‘ambition must be made to counteract ambition’. Aan Madison wordt zelfs de radicale variant van dit principe toegeschreven, namelijk dat het evenwicht in de Amerikaanse constitutie niet alleen bestand zou zijn tegen zelfzuchtige politici maar dat het stelsel ‘could be run by devils’. Dat citaat heb ik echter niet kunnen traceren. Madison schreef slechts dat mensen geen engelen zijn.

Dit ontwerpprincipe gaat primair over het mensbeeld en daarna over de politieke cultuur. Thorbecke hanteert een gematigd, Luthers mensbeeld. Dat blijkt uit een reeks claims die hij legt over het functioneren van ambtsdragers. Zo vindt hij bijvoorbeeld dat je volksvertegenwoordigers in ieder geval iets moet betalen, omdat je daarmee verantwoordelijkheidsgevoel wakker maakt. Wie niet wordt betaald, beroept zich daar vroeg of laat toch op om falen te rechtvaardigen. Tegelijkertijd moet je politici ook weer niet te veel betalen, want dan krijg je baantjesjagers zonder oog voor het algemeen belang in je volksvertegenwoordiging.⁴⁷ Veel heil verwacht Thorbecke verder van openbaarheid, omdat alleen al de dreiging van ontdekking de meest schaamteloze motieven uitzuivert.⁴⁸ Maar Thorbeckes inschattingen van zijn medemens zijn niet alleen maar negatief. Zo pleit hij voor relatief kleine gemeenteraden en Provinciale Staten, omdat individuele raads- en Statenleden hun interesse zullen verliezen als er te weinig te doen valt.⁴⁹

Ik zie veel mogelijkheden om onderzoek te doen naar de uitwerking en toepassing van dit tweede ontwerpprincipe in de aanstaande evaluatie van de dualisering. In 2002 is de raad een aantal instrumenten aangereikt waarmee zijn positie zou moeten worden versterkt. Daarvan is lang niet altijd even enthousiast gebruik gemaakt. Ik noemde al het tegenvallende gebruik van de controlerende bevoegdheden. Daarnaast slapen rekenkamers, zijn verordeningen op de fractieondersteuning niet vastgesteld en zijn lang niet alle griffies op sterkte. Dit niet-gebruik van de versterkende middelen roept de verleiding op om deze middelen verplicht te gaan toedienen. Verplichte rekenkamers, verplichte omvang van de griffie, enzovoorts. Ik ben daar niet per se tegen. Maar in het perspectief van het *constitutional design* is het eerst en vooral de vraag of de nieuwe bevoegdheden wel op de juiste persoonlijke motieven zijn aangesloten. Effectief dualisme zit niet tussen instellingen maar moet je organiseren tussen meerderheid en minderheid. Door een minderheid rechten te geven waar ze graag gebruik van wil maken om oppositie te voeren. En door die regels te laten vaststellen door een meerderheid die beseft de minderheid van morgen te kunnen zijn.

47 J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet (Eerste deel)*: Den Haag: Martinus Nijhoff 1906 (1843), p. 247-249.

48 J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet (Tweede deel)*: Den Haag: Martinus Nijhoff 1906 (1843), p. 49. J.R. Thorbecke, *Over plaatselijke begroting*, Leiden: P.H. van den Heuvel 1847, p. 118-119.

49 J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet (Tweede deel)*: Den Haag: Martinus Nijhoff 1906 (1843), p. 24.

Een andere duidelijke toepassing van het ontwerpprincipie om bevoegdheden op betrouwbare motieven aan te sluiten, zit in het onderzoek naar raadsakkoorden. Dat zijn toch vaak stapels goede voornemens met een nietje erdoor. Ik heb er aan meegewerkt en onderzoek naar gedaan. Uit de evaluatie van het Leidse bestuursakkoord bleek dat betrouwbare goede voornemens niet hoeven te worden uitgesloten.⁵⁰ Maar een belangrijke succesfactor was toch vooral dat de spelregels aansloten bij politieke belangen. De ruimte voor wisselende meerderheden viel samen met de wens van de grootste middenpartij om zowel over links als over rechts politieke zaken te kunnen doen. Omdat raadsakkoorden inmiddels een fenomeen aan het worden zijn, ben ik zeer verguld met het promotieonderzoek naar raadsakkoorden dat Thorbecke-fellow Lianne van Kalken binnen de leerstoel wil gaan doen.

Het derde constitutionele ontwerpprincipie dat ik in het werk van Thorbecke aantrof, kan het beste worden omschreven in de woorden van mijn vader: vanzelf gaat niets goed. Kwetsbare waarden moeten altijd actief beschermd worden, bedoelt hij daarmee, en hij gaf het mij als relatieadvies. Maar het is breder toepasbaar. Thorbecke wist bijvoorbeeld heel goed hoe sociaal gesloten groepen als vanzelf gaan coöpteren als je daartegen geen maatregelen neemt.⁵¹ En hij zag vooral hoe de dynamiek van Besluitenkoning Willem I van Nederland een gedeconcentreerde bureaucratie zou maken. Op verschillende punten in zijn werk beschrijft Thorbecke hoe de praktijk van Koninklijke Besluiten de bedoeling van de Grondwet uitholt.⁵² Daarom wil hij daartegen aanvullende maatregelen in de Grondwet opnemen. Repressief toezicht op basis van het algemeen belang, bijvoorbeeld, mag nooit de opvatting van een enkele minister zijn, maar moet door de wet verklaard worden.⁵³ Centralisering, bureaucratisering en formalisering gaan vanzelf. Dat maakt decentralisatie en democratisering kwetsbare waarden die bewaakt moet worden.

Een moderne toepassing van dit derde ontwerpprincipie zie ik in het fenomeen van de stelselverantwoordelijkheid.⁵⁴ Ik denk niet dat het, in lijn met de oude Leidse Thorbecke-traditie van Buys, zinvol is de juridische status daarvan te ontkennen en het fenomeen als verwarrend verschijnsel van feitelijke aard te diskwalificeren. Ik denk zeker wel dat het juridische ontwerp van de stelselverantwoordelijkheid moet worden verbeterd. Conform het eerste ontwerpprincipie van de heldere spelregelwetgeving dient om te beginnen de essentie van de norm verduidelijkt te worden. In de huidige onduidelijkheid van terughoudendheid waar geen essentiële randvoorwaarden in het geding zijn, kan ieder

50 W.J.M. Voermans e.a. *Samen Leiden geëvalueerd. Het bestuursakkoord 2010-2014*, Leiden: Universiteit Leiden 2014.

51 J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet (Tweede deel)*: Den Haag: Martinus Nijhoff 1906 (1843), p. 29, p. 73.

52 J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet (Tweede deel)*: Den Haag: Martinus Nijhoff 1906 (1843), p. 96.

53 J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet (Tweede deel)*: Den Haag: Martinus Nijhoff 1906 (1843), 106.

54 G. Boogaard & M.L. van Emmerik: 'Bijlage. Decentralisatie van politieke verantwoordelijkheid. Evaluatie van de stelselverantwoordelijkheid onder de nieuwe Jeugdwet', in: R.D. Friele e.a. (red.) *Eerste evaluatie Jeugdwet: na de transitie nu de transformatie*, Reeks evaluatie regelgeving nr. 43 Den Haag: ZonMW, p. 133-164.

uiteindelijk zijn eigen ding blijven doen. Van die chaos zullen de centrale organen meer profiteren dan de decentrale organen. In de tweede plaats is de stelselverantwoordelijkheid in haar huidige staat te veel afhankelijk van het goede voornemen van de Tweede Kamer om terughoudend te zijn. Dat is, op zijn zachtst gezegd, geen schoolvoorbeeld van het optimaal aansluiten van een bevoegdheid op een betrouwbaar persoonlijk motief. Hoe realistisch is het een systeem te bouwen dat afhankelijk is van de discipline van een *backbencher* in de Tweede Kamer om in de camera van *Hart van Nederland* te zeggen dat het schrijnende geval in kwestie door de wethouder moet worden opgelost? Niet, denk ik, en dus moet het toezicht op het terughoudend gebruik van de stelselverantwoordelijkheid worden belegd bij een instantie met een betrouwbaarder motief dan de Tweede Kamer. Want, en dat volgt uit het derde ontwerpprincipes, stelselverantwoordelijkheid heeft een recentraliserende dynamiek. Het zijn uiteindelijk de centrale overheidsverbanden die zich er via dat begrip weer mee kunnen bemoeien. Daar zouden extra waarborgen tegenaan moeten worden gezet. Rechterlijke toetsing bijvoorbeeld, of een Eerste Kamer die door alle Nederlandse gemeenteraadsleden wordt verkozen. Een dergelijke kamer zal gevoeliger zijn voor decentrale klachten over recentraliserende krachten. De landelijke partijen zullen de 8500 raadsleden minder goed kunnen sturen dan de 570 statenleden die nu nauwkeurig *gebrieft* worden. En meer dan 3000 gemeenteraadsleden ontvangen überhaupt geen landelijke instructies omdat ze bij een lokale politieke partij horen. Dat zal de gevoeligheid bij de Eerste Kamer voor misbruik van stelselverantwoordelijkheid doen toenemen, denk ik. In ieder geval hoop ik dat dit onderwerp van de stelselverantwoordelijkheid als juridische ontwerpvrage goed op de agenda zal komen rondom de door de Staatscommissie-Remkes geadviseerde decentralisatiewet.

Stelselverantwoordelijkheid in handen van rechtstreeks gekozen landelijke politici is niet het enige verschijnsel met een inherent recentraliserende dynamiek. Centrale rechtsbescherming bij de uitoefening van gedecentraliseerde bevoegdheden is dat ook. Als de wetgever decentrale bestuursorganen ruimte heeft willen laten, maar de rechter keurt slechts één optie goed door de wet beslissend te interpreteren, dan is de kwestie alsnog gecentraliseerd door de rechter. Soms is die interpretatie onnodig en in die gevallen dus onterecht. Ik vind de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep over de resultaatgerichte indicatie een voorbeeld van onnodig recentraliserende rechtsvorming van de rechter.⁵⁵ In die zaak was het mogelijk geweest om rechtsbescherming te bieden in het individuele geval zonder meteen voor alle andere gemeenten de mogelijkheid om resultaten te indiceren uit te sluiten. Maar een goed beoordelingskader voor het onderscheiden tussen de terecht centraliserende rechtsbescherming en de onterecht recentraliserende rechtsvorming, ontbreekt nog. Evenmin is ooit goed uitgezocht met welke waarborgen deze recentraliserende dynamiek van de rechtsbescherming kan worden gestuit. Daarom ben ik zo benieuwd naar het onderzoek dat Thorbecke-*fellow* Roel Becker hiernaar

55 G. Boogaard, 'Resultaatgerichte indicaties vragen om resultaatgerichte rechtsbescherming', *Nederlands Juristenblad* 2019/530, p. 673-674.

doet. Zowel in academische carrière als in vertrekpunt van zijn onderzoek staat deze Roel daarmee tegenover de andere Roel die binnen het platform van de leerstoel als *fellow* onderzoek zal doen. De bijna emeritus professor staatsrecht uit Rotterdam Roel de Lange gaat zich buigen over het organiseren van voldoende grondrechtenbescherming en minimumstandaarden in de gemeenten. Ook iets, wat niet vanzelf goed gaat.

Kwetsbaar, ten slotte, is ook de politieke democratie op lokaal niveau. Dat heeft een aantal oorzaken, waarvan ik er één uitpik. In algemene zin vertoont het constitutionele recht een trend in de richting van een vergrote nadruk op de personele dimensie van de machtenscheiding.⁵⁶ Wat vroeger een binding met het maatschappelijk middenveld heette, telt tegenwoordig als een dubbele pet. Tot nog niet zo heel lang geleden zaten rechters in de Eerste Kamer en in gemeenteraden en dat vonden wij een goede zaak. Tegenwoordig staan we daar veel gereserveerder tegenover. Die trend zit ook in het decentraal bestuur. De lat voor het verwijt van de ‘achterkamertjes’ en belangenverstremgeling lijkt steeds lager te liggen en raadsleden worden in een reeks van maatregelen uit andere functies geweerd. De dualisering haalde de raadsleden uit de colleges van burgemeester en wethouders en sindsdien moesten ze uit hoorcommissies in bezwaar en straks uit de rekenkamerfuncties. De van politici gezuiverde functies worden overgenomen door een professionele logica. Dat mag dan constitutioneel zuiver klinken, zonder nadelen is het niet. Bezwaarcommissies kampen inmiddels met juridisering en formalisering.

Tegen de achtergrond van deze sluipende professionalisering ben ik zeer content met de plannen van Thorbecke-*fellow* Rogier van der Wal om onderzoek te entameren naar de politieke stijlen van wethouders en de praktische wijsheid van de bestuurder. Dat is onderzoek naar het behoud van lokale politieke ruimte en dus de mogelijkheid van decentraal lekenbestuur. En als we iets moeten behouden tegen sluipende ontmanteling, dan is het dat wel. Dat hoef ik u natuurlijk niet uit te leggen.

VI

Ik ga ook niets meer uitleggen, ik ga afronden. De inzet van deze verhandeling was niets minder dan het identificeren en op een eigen manier voortzetten van de nieuwe Leidse Thorbecke-traditie: onderzoek en onderwijs over het decentraal bestuur op het snijvlak van recht en praktijk. Ik noemde dat de combinatie van Oppenheim en Van Poelje: zowel een normatief perspectief op de feiten als een realistisch perspectief op de normen. Binnen die algemene traditie zal ik mij in het bijzonder gaan toeleggen op een punt waar recht en praktijk elkaar heel zichtbaar overlappen, omdat ze daar naar elkaar verwijzen. Dat gebeurt bij de

⁵⁶ S.C. van Bijsterveld, *The Empty Throne. Democracy and the Rule of Law in transition*, Amsterdam: Boom Lemma uitgevers 2002.

instituties. Het staatsrecht scheidt formele instituties maar is daarbij beperkt tot de feitelijke verandermogelijkheden van de informele instituties. Andersom bestuderen de sociale wetenschappen informele instituties als stabiele, herhaalde gedragspatronen, maar stuiten zij daarbij op het veronderstelde normatieve karakter ervan. Op deze overlap wil ik mij als Thorbecke-hoogleraar gaan richten. Om te beginnen door het debat over de inrichting van het openbaar bestuur meer systematisch te gaan vergelijken met inzichten van wetenschappers uit andere disciplines over verandering van instituties. Ik zie daar namelijk ruimte om juridische kwesties in de formele instituties te benaderen als ‘designvragen’ van het binnenlands bestuur.⁵⁷ Hoe dan? Door op de universiteit meer te gaan blauwdrukdenken. Door constitutionele ontwerpprincipes op te sporen, bruikbaar te formuleren en vooral ook praktisch te operationaliseren. Want decentraliseren, kortom, kan je leren.

Vandaag trap ik af met drie ontwerpprincipes:

- 1) Goede organieke wetgeving is goede spelregelwetgeving. ‘Law, in fact, is the mother of freedom.’
- 2) Goede motieven zijn mooi, maar slechte motieven zijn betrouwbaar. Zorg dat juridische bevoegdheden aansluiten bij realistische persoonlijke motieven.
- 3) Vanzelf gaat niets goed. Zwakke waarden in het binnenlands bestuur zoals decentralisatie en democratie moeten actief worden beschermd.

Van deze ontwerpprincipes heb ik kort geschetst waar het onderzoek binnen de leerstoel de aankomende jaren over zal gaan. Wie net als ik verwachtingsvol uitkijkt naar wat de Thorbecke-*fellows* gaan presteren, doet er goed aan om zich te abonneren op de subserie Decentralisatierecht die Kluwer in de serie Recht en Praktijk gaat uitbrengen. Deze oratie is van die serie het eerste deel.

VII

Het uitgesproken dankwoord is niet afgedrukt.

Ik heb gezegd.

⁵⁷ M. Duchateau & A. Tollenaar, ‘Inleiding’, in: M. Duchateau & A. Tollenaar, *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat, Decentralisatie als governance-vraagstuk*, Den Haag: Boom Juridisch 2018, p. 9-19, p. 10-11.