

# VU Research Portal

## Zelfstandigheid in gebondenheid

van Haaren-Dresens, C.B.M.

2018

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

van Haaren-Dresens, C. B. M. (2018). *Zelfstandigheid in gebondenheid: Een onderzoek naar de vraag hoe de interbestuurlijke verhoudingen en het gerevitaliseerde interbestuurlijk toezicht zich verhouden tot de constitutionele positie van decentrale overheden*. [, Vrije Universiteit Amsterdam]. Wolf Legal Publishers (WLP).

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

## Samenvatting

De taken en bevoegdheden van de Nederlandse overheid zijn gespreid over verschillende bestuurslagen en over verschillende ambten. Belangrijke reden voor die spreiding is het voorkomen van concentratie van macht bij spelers in het openbaar bestuur. Naast overheidsinstanties die voor speciale taken zijn op- en ingericht zoals waterschappen en zelfstandige bestuursorganen, zijn er voor de algemene taakbehandling van de overheid drie verschillende bestuurslagen, te weten rijk, provincies en gemeenten. De overheidsbevoegdheden worden binnen elke bestuurslaag uitgeoefend door de eigen ambten of organen. Waar ambten van het rijk voor het hele land bevoegdheden uitoefenen, hebben de organen van de gemeenten en provincies een algemene bevoegdheid tot regeling en bestuur voor hun eigen territorium. In dit boek wordt onderzocht hoe de staatsrechtelijke positie is van de (ambten van) territoriaal gedecentraliseerde overheden in de Nederlandse decentrale eenheidsstaat. Het gaat om de vraag naar de plaats die gemeente- en provinciebesturen innemen in het staatsbestel en om de vraag hoe hun verhouding tot de ambten van het rijk is.

In een gedecentraliseerde eenheidsstaat strijden de uitgangspunten van decentralisatie van bevoegdheid en van eenheid binnen de staat met elkaar. Decentralisatie veronderstelt dat ambten van gemeenten en provincies eigen bevoegdheden kunnen uitoefenen voor hun grondgebied. De eenheid binnen de staat kan evenwel alleen worden verzekerd als er mechanismen zijn die kunnen bewerkstelligen dat ambten van de drie bestuurslagen met elkaar in de pas lopen als dat in het belang van de staat noodzakelijk is.

De taken en bevoegdheden van de ambten van de territoriaal gedecentraliseerde overheden zijn geregeld in het constitutionele recht. In dit verband zijn op nationale schaal met name de Grondwet, de Gemeentewet en de Provinciewet van belang. Maar Nederland is ook partij bij het in het kader van de Raad van Europa in Straatsburg gesloten verdrag over de positie van decentrale overheden, het Europees Handvest inzake lokale autonomie. Volgens dit verdrag is de mate van autonomie van de ambten van decentrale overheden in een staat de belangrijkste graadmeter voor het bestaan van daadwerkelijke democratie omdat aldus zo dicht mogelijk bij de burger overheidsmacht wordt uitgeoefend en zo veel mogelijk rekening kan worden gehouden met de lokale situatie. Dat sluit aan bij het subsidiariteitsbeginsel dat we kennen uit de rooms-katholieke sociale leer en bij het gedachtegoed van Alexis de Tocqueville over decentrale gemeenschappen en ook met de uit de protestantse staatsleer bekende soevereiniteit in eigen kring bestaan raakvlakken. Op deze ideeën en hun context wordt in het onderzoek ingegaan.

Het Handvest en de Grondwet onderkennen dat aan gemeente- en provinciebesturen autonomie toekomt: zij kunnen zelf het initiatief nemen tot regeling en bestuur van publieke aangelegenheden op hun grondgebied voor zover zij niet treden in privébelangen van burgers (ondergrens) dan wel in belangen van andere overheden

(bovengrens). Daarnaast kunnen hun door met name de wetgever taken worden opgedragen die zij met meer of minder vrijheid kunnen uitoefenen. In dit onderzoek wordt aangetoond dat het autonomiebegrip in het Europees Handvest ruimer is dan wat in het Nederlandse staatsrecht onder autonomie wordt verstaan. Volgens het Handvest moeten decentrale overheden hun grondgebied op eigen initiatief kunnen besturen en regelen en daarbij zelfstandig kunnen handelen. Hun bevoegdheid moet substantieel zijn en ambten van andere bestuurslagen mogen pas optreden als zaken niet aan decentrale ambten kunnen worden overgelaten. In het nationale staatsrecht spreken we van autonomie als ambten hun eigen huishouding besturen en regelen. Een groot aantal taken oefenen Nederlandse decentrale overheidsambten volgens het nationale recht echter niet op eigen initiatief uit maar op initiatief van ambten van andere bestuurslagen. De centrale wetgever – regering en parlement tezamen – kan in wetten de medewerking van decentrale ambten inroepen bij de uitvoering van die wetten. Soms kan van gemeentebesturen ook in provinciale verordeningen medewerking aan de uitvoering daarvan worden gevraagd. In al deze gevallen is sprake van medebewind dat op grond van de wet in sommige gevallen verplicht is en in andere gevallen meer of minder beleidsvrijheid voor decentrale ambten inhoudt. Het Handvest rekent de medebewindstaken waarbij beleidsvrijheid bestaat, tot de autonomie van decentrale besturen en hanteert aldus een ruimer autonomiebegrip dan het nationale recht. Dat nationale recht is aan de bepalingen van dat Handvest tot nog toe geen directe werking toekennen zodat burgers en decentrale overheden zich niet op die voorschriften kunnen beroepen, houdt in dat het Handvest feitelijk slechts politiek van belang is. Maar de ambten van de centrale overheid laten zich ook in dit opzicht te weinig gelegen liggen aan de verplichtingen die voor hun uit het Handvest voortvloeien. In het onderzoek wordt aangegeven dat er grond is om aan een aantal voorzieningen in het Handvest meer juridische en politieke betekenis toe te kennen.

De laatste decennia is het medebewind in Nederland sterk toegenomen. Ambten van het Rijk hebben in de loop der jaren veel oorspronkelijk tot de autonome sfeer van decentrale ambten behorende bevoegdheden aan zich getrokken en deze vaak later weer in de vorm van medebewind gedecentraliseerd. Recente voorbeelden zijn de grote decentralisatieoperaties in het sociaal domein die in dit onderzoek ook aan de orde komen. Mede aan de hand van casus over de opheffing van de binnengemeentelijke decentralisatie en bij gelegenheid van de introductie van de prostitutieverordening in de Gemeentewet wordt betoogd dat de consequenties van decentralisaties en de vormgeving van autonome en medebewindsbevoegdheden niet altijd even goed doordacht lijken.

Tussen gemeenten, provincies en het rijk bestaat in het Nederlandse staatsrecht in algemene zin geen hiërarchie; het ene overheidsverband is niet hoger dan het andere. Maar ambten van het rijk oefenen ten behoeve van de eenheidsstaat wel interbestuurlijk toezicht uit op ambten van de provincies en van de gemeenten en provinciale bestuursorganen kunnen ook toezien op gemeentelijke organen. In de toezichtverhoudingen is aldus wel sprake van een rangorde van rijk, provincie en gemeente. In dit onderzoek wordt aandacht besteed aan de achtergronden van en de ontwikkelingen in de verschillende toezichtmodaliteiten. Naast de vormen van

goedkeuring en vernietiging van decentrale besluiten door de Kroon en de taakverwaarlozingsvoorzieningen zijn in de laatste decennia vele specifieke toezichtarrangementen ontstaan, uiteenlopend van mededelingsplichten voor het lagere orgaan tot concrete instructies en opdrachten van het hogere ambt. Daarnaast vindt er ook sturing plaats via ‘gouden koorden’: decentrale lichamen zijn voor hun financiële middelen in hoge mate afhankelijk van het rijk. Een en ander heeft geleid tot een onoverzichtelijk woud aan mogelijkheden voor hogere ambten om in te grijpen in bestuur en regelgeving van decentrale ambten en dat kan de beleidsvrijheid van het decentrale bestuur vergaand beïnvloeden. In verband hiermee is op 1 oktober 2012 de Wet revitalisering generiek toezicht in werking getreden die beoogt de specifieke toezichtarrangementen zo veel mogelijk terug te dringen en de generieke instrumenten vernietiging en taakverwaarlozingsvoorzieningen nieuw leven in te blazen. Geconstateerd wordt dat het Rijk (nog) terughoudend is met het ingrijpen via het gerevitaliseerde toezicht: sedert de invoering daarvan zijn tot op heden geen vernietigingsbesluiten tot stand gekomen noch zijn er taakverwaarlozingsvoorzieningen getroffen.

Inmiddels zijn er in juridisch opzicht alleen voor wat betreft de taakverwaarlozingsvoorzieningen nog verschillen tussen autonomie en medebewind. Bij verwaarlozing van autonome bevoegdheden door een decentraal ambt moet een wet voor het concrete geval de gevolgen regelen terwijl bij verwaarlozing van medebewindstaken een hoger ambt in de plaats moet treden van het initieel bevoegde ambt en moet voorzien in regeling en bestuur in de desbetreffende provincie of gemeente. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat er onvoldoende reden is voor handhaving van het verschil tussen autonomie en medebewind. In dit boek wordt voorgesteld het onderscheid te heroverwegen en in het nationale recht op dit punt meer aan te sluiten bij het Europees handvest inzake lokale autonomie. Gepleit wordt voor het waar mogelijk beleggen van bevoegdheden bij ambten op het voor de burger meest nabije niveau. Bij de uitoefening van die bevoegdheden dient aan decentrale ambten een zo groot mogelijke vrijheid te worden gelaten. Daarmee zou ook beter uitvoering worden gegeven aan het in dat verdrag expliciet en in het nationale recht impliciet neergelegde decentralisatiebeginsel. Vanwege de eenheid in de staat dienen de ambten van alle bestuurslagen zich daarbij wel onderling gebonden te weten en te voelen. Zij dienen hun regeling en bestuur op elkaar af te stemmen als dat vanwege bovenlokale of bovenprovinciale belangen noodzakelijk is. Dat veronderstelt wel steeds motivering van die noodzakelijkheid. Voorts dient voldoende te worden onderkend dat in een aantal gevallen regeling en bestuur noodzakelijkerwijs op andere bestuursniveaus tot stand moeten worden gebracht. Dat is wat het rijksniveau betreft het geval als nationale aangelegenheden aan de orde zijn. Maar ook naar de mate waarin de primaire levensbehoeften van burgers aan de orde zijn, behoren de in de rechtsstaat in acht te nemen beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid veelal voor te gaan op het decentralisatie- en subsidiariteitsbeginsel en moeten zaken veelal nationaal worden geregeld. Ook bij recente decentralisaties in het sociaal domein speelt dit aspect een belangrijke rol waarvoor evenwel niet altijd voldoende aandacht lijkt te bestaan.

In het onderzoek is vastgesteld dat de bepalingen van het Europees Handvest inzake lokale autonomie niet altijd harde juridische garanties bieden voor bestuursorganen van decentrale overheden en dat dit een welhaast onontkoombaar gevolg is van het gegeven dat het Handvest het product is van onderhandelingen tussen landen met zeer uiteenlopende staatsrechtelijke tradities en staatkundige verhoudingen. Als gemeenschappelijk kenmerk geldt dat in het huidige tijdsgewricht overheidsmacht op belangrijke beleidsterreinen sterk is gecentraliseerd. Maar het Handvest kan voor de ambten van de decentrale overheden in de lidstaten-partij van grote waarde zijn doordat het uitdrukking geeft aan het door alle lidstaten gedeelde politieke uitgangspunt dat in een staat overheidsbevoegdheid moet worden gespreid en waar mogelijk moet worden uitgeoefend op het voor de burger meest nabije bestuursniveau. Deze uitgangspunten van subsidiariteit en autonomie zijn een goede basis voor de zelfstandige positie van decentrale overheden, tenminste zolang lidstaten zich er iets aan gelegen laten liggen. Om dat te bevorderen is monitoring vanuit de Raad van Europa onmisbaar. Nederland heeft de afgelopen jaren op diverse onderdelen van rijksbeleid ten aanzien van decentrale overheden kritiek vanuit Straatsburg gekregen. Daarvan heeft de politiek zich niet altijd onder de indruk betoond. Dat de centrale Nederlandse wetgeving grotendeels in overeenstemming met het Handvest kan worden geacht, speelt daarbij ongetwijfeld een rol maar met zijn nadrukkelijke kritiek op de afschaffing door de centrale overheid van het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting en op de benoeming door de regering van de burgemeester en de commissaris van de Koning heeft de Raad wel degelijk de vinger op zwakke plekken in de gedecentraliseerde staat gelegd. De centrale regering zou daar in mijn opvatting lessen uit moeten trekken. Ook de nationale rechter zou zich minder terughoudend kunnen opstellen als een beroep wordt gedaan op het Handvest. Gebleken is dat decentrale overheidsorganen die ageren bij de rechter, worden geconfronteerd met het oordeel dat aan de door hen ter bescherming van hun autonomie ingeroepen bepalingen uit het Handvest, geen rechtstreekse werking toekomt. Het leerstuk van de rechtstreekse werking wordt in dit boek niet besproken maar de kanttekening wordt gemaakt dat het leerstuk ten aanzien van het Handvest nuancering behoeft omdat de verdragsbepalingen zich niet richten tot burgers doch de positie van decentrale overheden jegens de centrale overheid beogen te beschermen. Bij de oordelen die de nationale rechters tot op heden hebben uitgesproken, lijkt sprake van een cirkelredenering van wetgever en rechter: de wetgever meent dat het nationale recht in overeenstemming is met het Handvest en zal derhalve niet overgaan tot maatregelen om de verdragsbepalingen verder uit te werken in wetgeving en de rechter past de verdragsbepalingen daarom niet toe. Zowel het Handvest als het nationale recht bevatten naar mijn oordeel voorschriften waarin voldoende concreet tot uitdrukking komt dat regeling en bestuur van decentrale belangen in eerste instantie bij decentrale besturen thuishoort en die die ambten de concrete bevoegdheden verlenen om hun eigen aangelegenheden te regelen en te besturen. Ik meen dat de desbetreffende bepalingen uit het nationale recht door rechter beter moeten worden ingezet om de decentralisatie te beschermen en dat de desbetreffende bepalingen uit het Handvest in navolging van rechters in andere landen door Nederlandse rechters moeten worden gehanteerd om nationaal recht dat strijdig is met de verdragsbepalingen onverbindend te verklaren dan wel buiten toepassing te

laten. Aldus kan het in het Handvest vervatte recht van de burger op een substantieel lokaal bestuur worden verzekerd.

Voor wat betreft het Nederlandse voorbehoud bij de bepaling in het Handvest inzake algemene toegang voor decentrale bestuursorganen tot de rechter pleit ik desalniettemin voor handhaving. Niet omwille van het daaraan bij de toetreding tot het Handvest door de regering ten grondslag gelegde motief dat er destijds in Nederland nog geen algemeen beroepsrecht voor decentrale overheidsorganen bestond, maar omdat een dergelijk algemeen beroepsrecht in mijn optiek niet wenselijk is. Onverminderd mijn standpunt inzake de toepassing door de rechter van bepalingen uit het Handvest, meen ik dat de nationale rechtsbescherming is bedoeld voor de bescherming van subjectieve rechten en niet voor de bescherming van de aan bestuursorganen toevertrouwde publieke belangen. Als daarover conflicten ontstaan dient naar mijn mening binnen de bestuurskolom een oplossing te worden gevonden, in laatste instantie via gerevitaliseerd administratief beroep of via de gerevitaliseerde grondwettelijke beslechting van bestuursgeschillen. Daarbij kan uiteindelijk het in de interbestuurlijke toezichtverhouding hiërarchisch hoogste bestuursambt zijn oordeel over de recht- én doelmatigheid van het decentrale besluit vellen. Dat is beter in overeenstemming met de bestuurlijke verhoudingen in het Nederlandse staatsrechtelijk bestel en past in een rechtssysteem dat rechtssubjecten subjectieve rechtsbescherming biedt. In dit verband bepleit ik ook een onderzoek naar de revitalisering van artikel 136 van de Grondwet dat handelt over de beslechting van geschillen tussen bestuursorganen en waaraan ruimere strekking kan worden gegeven dan er doorgaans in wordt gelezen.

In de Gemeentewet en de Provinciewet zijn in de paragrafen over de verhouding met het rijk een aantal uitdrukkelijke voorzieningen opgenomen die de positie van decentrale overheden zouden moeten beschermen. Deze bepalingen zijn veelal geformuleerd als instructienormen en bieden de ambten van de decentrale overheden jegens het rijk niet of nauwelijks juridisch afdwingbare waarborgen. Dat geldt ook voor de bijzondere statusbepalingen die inhouden dat de organieke wetten gelden als algemene wetten waarvan door de bijzondere wetgever alleen mag worden afgeweken als dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor het met de bijzondere wet te bereiken doel; een dergelijke afwijking moet worden gemotiveerd in de toelichting bij de desbetreffende bijzondere wet. De algemene wetgever kan de bijzondere wetgever evenwel niet binden zodat met de bijzondere statusbepalingen niet kan worden voorkomen dat een willekeurige bijzondere wet ingrijpt in de regeling in de algemene wet en daarmee de positie van decentrale overheidsambten aantast.

Nederland is als lidstaat-partij bij het Handvest gebonden aan hetgeen dat verdrag bepaalt. Dat betekent eerst en vooral dat het rijk gehouden is de positie die (ambten van) decentrale overheden op basis van het verdrag toekomt, te respecteren. In het onderzoek is gebleken dat dat niet altijd gebeurt. De nationale (mede)wetgever toont zich soms onvoldoende op de hoogte van het Handvest en onderkent de verbindende kracht daarvan niet altijd. Er bestaat naar mijn oordeel dan ook aanleiding actoren die betrokken zijn bij wetgeving die raakt of kan raken aan het Handvest, beter vertrouwd te maken met de implicaties van het Handvest voor het nationale

recht. De mate van lokale autonomie wordt uiteindelijk bepaald door de politieke bereidheid bij de centrale overheid om de uitgangspunten die in het Handvest, de Grondwet en de organieke wetten voor de decentrale overheden zijn neergelegd, in de praktijk toe te passen en bij de decentrale overheden om naar die uitgangspunten te handelen. Alleen als bij de ambten op de drie bestuurslagen voldoende besef van ieders eigen verantwoordelijkheden voor het geheel van overheidstaken aanwezig is, kunnen zij gezamenlijk het openbaar bestuur op de voor de samenleving meest doeltreffende manier vormgeven. Ter adstructie van hun eigen verantwoordelijkheid voor lokale regelgeving en bestuur moeten decentrale bestuursorganen zo nodig ook het subsidiariteitsbeginsel in stelling brengen dat door de centrale overheidsambten niet alleen als een politieke maxime behoort te worden gebruikt maar ook nageleefd dient te worden.

Decentrale overheden oefenen op het voor de burger meest nabije niveau overheidsbevoegdheden uit en zijn in staat in te spelen op de lokale of de regionale behoeften. Aldus kan de burger ook het beste betrokken worden bij de gemeenschap waarin hij leeft. Het recht van burgers om deel te nemen aan de publieke zaak op lokaal niveau, is in de Nederlandse wetgeving niet vastgelegd. Het Aanvullend Protocol bij het Handvest is hier wel aan gewijd maar met de vaststelling van de regering bij de toetreding tot dit protocol dat Nederland voldoet aan de eisen, is daadwerkelijke burgerparticipatie nog geen feit. De representatieve democratie waarin de inbreng van burgers zich lang veelal heeft beperkt tot stemmen bij verkiezingen, is de laatste decennia ook onder druk komen te staan door een aantal sociale en economische veranderingen in de samenleving. Er lijkt een tendens te zijn om van de representatieve democratie steeds verder op te schuiven naar een directere vorm van democratie waarin burgers kunnen participeren in het openbaar bestuur, vooral in hun directe leefomgeving. In dat verband lijkt de beslissing van de centrale wetgever om de deelgemeenten af te schaffen, ondoordacht. De participatiegedachte en de versterking van de directe democratie zouden juist hun beslag kunnen krijgen in binnengemeentelijke decentralisatie in meer gemeenten. Naar mijn oordeel betekent de afschaffing van de deelgemeenten evenwel dat daarvoor in de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen voorlopig geen plaats is nu de wetgever zich duidelijk daartegen heeft uitgesproken. Daardoor kunnen bestuurscommissies ook niet worden toegerust met brede bevoegdheden; het ontbreekt hen bovendien aan voldoende democratische legitimatie om het gat dat met de afschaffing van de mogelijkheid van binnengemeentelijke decentralisatie is ontstaan, te vullen. In dit verband moet ook worden gewaakt tegen te vergaande gemeentelijke herindeling. Weliswaar brengt de toeneming van gemeentelijke taken met zich dat er voldoende bestuurskracht nodig is maar herindeling is alleen een goede oplossing indien daarvoor voldoende draagvlak bestaat. De gang van zaken in de herindelingsprocedure in Heerlen en Landgraaf is een illustratie van een situatie waarin provinciebestuur en regering daar te weinig aandacht voor hebben gehad. Indien de schaalgrootte van gemeenten onvoldoende is lijkt een betere optie om samenwerkingsverbanden aan te gaan met omliggende gemeenten, bijvoorbeeld via ambtelijke fusie op een of meer beleidsterreinen. Decentralisatie zou immers ook moeten inhouden dat gemeenteraden in beginsel zelf besluiten over hun voortbestaan.

In haar Beschouwing inzake Hoofdstuk 7 van de Grondwet uit april 2015 neemt de regering het standpunt in dat het constitutionele recht weinig normatief is als het gaat om afdwingbare normen over de positie van decentrale overheden en hun ambten. De wetgeving zou volgens de regering slechts procedurele waarborgen bevatten voor het tot stand brengen en bewaren van het evenwicht tussen de verschillende bestuurslagen. Deze opvatting acht ik zorgelijk. Zij geeft mijns inziens blijk van te weinig aandacht voor de fundamentele van ons gedecentraliseerd bestel. Dat de decentrale overheidsambten aan grondwettelijke en wettelijke bepalingen die handelen over of raken aan hun bevoegdheden, geen subjectieve rechten kunnen ontlenen, betekent niet dat ambten van de centrale overheid zich niet gehouden behoeven te achten aan de fundamentele van ons staatsrechtelijk bestel. Zij dienen in mijn optiek ook in materiële zin daaraan recht te doen en bevoegdheden te laten of te beleggen op een zo decentraal mogelijk niveau. De decentrale ambten moeten die bevoegdheden in hun territorium in zo groot mogelijke vrijheid kunnen uitoefenen. Van ingrepen in die vrijheid dient slechts sprake te zijn indien de gemeente- of provinciebesturen daadwerkelijk het recht of het algemeen belang schaden. Dat de decentrale wetgever uiteindelijk taak en bevoegdheden van decentrale ambten kán bepalen betekent niet dat hij dat ook ongebreidelde mag doen.

De overtuiging dat decentralisatie meer voordelen dan nadelen biedt, heeft in de laatste decennia terrein gewonnen en wordt steeds nadrukkelijker uitgedragen. Ook kan worden vastgesteld dat er meer bevoegdheden bij ambten van decentrale overheden zijn komen te liggen. Maar die bevoegdheden gaan lang niet altijd gepaard met een grotere beleidsvrijheid voor de ambten van de decentrale overheden. Daarmee is tot op zekere hoogte sprake van papieren decentralisatie. Bij overheveling naar decentrale ambten van voorheen bij organen van de centrale overheid berustende taken en bevoegdheden via medebewind, zoals ingeval van de grote decentralisaties in het sociaal domein, hebben decentrale overheden de plicht mee te werken aan de uitvoering van regelingen van de centrale overheid terwijl zij lang niet altijd over voldoende beleidsvrijheid kunnen beschikken en hen door het rijk zeker niet altijd alle met de uitoefening van de gedecentraliseerde taken gemoeide financiële middelen ter beschikking worden gesteld. Dat leidt niet tot zelfstandigheid van (ambten van) decentrale overheden maar slechts tot een sterke afhankelijkheid jegens (ambten van) de centrale overheid. Er lijkt dan ook alle reden voor herbezinning op de rollen van (de organen van) de drie territoriale bestuurslagen in ons bestel. Daarbij zou het vertrekpunt moeten zijn de gedeelde verantwoordelijkheid van alle overheden voor regulering en bestuur van de samenleving en zou moeten worden getracht bevoegdheden zo veel mogelijk te beleggen op het voor de burger meest nabije en via zijn kiesrecht, inspraak- en participatiemogelijkheden te beïnvloeden overheidsniveau. Slechts waar bovenlokale belangen aan de orde zijn zal bevoegdheidstoedeling aan organen van minder nabije overheidslagen geboden zijn. Alle betrokken organen dienen zich steeds betrokken en verantwoordelijk te weten en met erkenning van en respect voor ieders rol in het geheel hun taken te vervullen in de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Op rijks- en provinciaal niveau dient dan terughoudendheid te worden betracht bij het interveniëren via regelgeving en interbestuurlijk toezicht terwijl op gemeentelijk niveau bereidheid moet bestaan om bij bovenlokale belangen samenwerking te zoeken met andere bestuursorganen en voldoende oog moet bestaan

voor het belang van de eenheidsstaat en de rol van het toezicht in dat verband. Het gerevitaliseerde interbestuurlijk toezicht is een voorname stap in de goede richting waar het ertoe heeft geleid dat het ook voor decentrale ambten vaak ondoorzichtige woud van specifieke toezichtarrangementen die veel sturender van karakter zijn dan de generieke instrumenten, flink is teruggesnoeid. Maar er lijkt nog wel werk aan de winkel en een terughoudende houding van de ambten op Rijksniveau is noodzakelijk om ruimte te scheppen voor decentralisatie. Alsdan kunnen ambten van de centrale en van de decentrale bestuurslagen in wederzijdse gebondenheid én met zo groot mogelijke zelfstandigheid de gezamenlijke verantwoordelijkheden waarvoor zij staan, waarmaken.