

## Decentraal wat kan, centraal wat moet

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) introduceert zoals bekend een nieuwe bevoegdheid voor provincie en Rijk: zij kunnen met wetgeving doorwerking van rijks- en provinciaal ruimtelijk beleid afdwingen. Ze kunnen met deze zogenoemde 'doorzettingsmacht' van provinciale ruimtelijke verordeningen (PRVs) en Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvBs) gemeenten overrulen.

Een spectaculair voorbeeld is onder meer de PRV Oostvaarderspolder met wildernisnatuur dwars door Flevoland, veiliggesteld door de provincie (zie eerdere Juridica in Vakblad maart 2010, p. 38). De gemeente Zeewolde met zijn bijkans voortdurende bouwplannen stond daarbij knarsentandend langs de zijlijn. In juridische vakliteratuur van de afgelopen maanden wordt deze nieuwe Wro-bevoegdheid opeens in strijd met de Grondwet (Gw) geoordeeld. Staatsrechtelijke argumenten worden kennelijk van stal gehaald om het oude regime van gemeentelijke dominantie en autonomie in de ruimtelijke ordening zoveel mogelijk te bestendigen. Artikel 124 Gw zou deze gemeentelijke huishouding ofwel 'autonomie' waarborgen. In een eerder en

**Staatsrechtelijke argumenten worden kennelijk van stal gehaald om het oude regime van gemeentelijke dominantie en autonomie in de ruimtelijke ordening zoveel mogelijk te bestendigen.**

jonger leven heb ik twintig jaar staatsrecht gedoceerd aan de Universiteit van Amsterdam en als ik één ding wel geleerd heb is dat gemeentelijke autonomie een uiterst vaag grondwettelijk begrip is.

### Gedecentraliseerde eenheidsstaat

Artikel 124 van de Grondwet noemt in het eerste lid inderdaad deze gemeentelijke autonomie, maar noemt meteen in het tweede lid de hiërarchie van rijk, provincie en gemeente. Er is dus tegelijkertijd ook sprake van gemeentelijke onderschikking. Dit wordt in jargon lokaal 'medebewind' genoemd. Gemeenten zijn in de staatsrechtelijke hiërarchie domweg de laagste bestuurslaag. Ze hebben wat autonomie, maar ze moeten zich uiteindelijk schikken in medebewind. Beiden bestaan in dit land en niemand weet waar lokale autonomie ophoudt en medebewind begint. Nederland is grondwettelijk gezien namelijk een *gedecentraliseerde eenheidsstaat* leerden wij onze studenten, maar je kon er meteen aan toevoegen dat eenheid (hiërarchie) en decentralisatie (autonomie) in wezen tegenstrijdig zijn en het staatsrechtelijk principe van gedecentraliseerde eenheidsstaat

dus een dual, vaag, tegenstrijdig en hybride rechtsbeginsel is waar je in de bestuurspraktijk van alledag niks mee kon. Eenduidiger zou het geweest zijn om gewoon uit te gaan van een gecentraliseerde eenheidsstaat zoals bijvoorbeeld traditioneel Engeland en Frankrijk doen: je regelt je land vanuit Londen of Parijs en er is alleen gemeentelijk medebewind en geen lokale autonomie. Nederland doet dit dus niet: wij zouden gedecentraliseerd zijn, maar ook een eenheid vanuit Den Haag.

### In strijd met de Grondwet?

Zowel eenheid als autonomie willen is in feite zoets als van twee walletjes willen eten. Is dat erg? Nee hoor. De Europese Unie doet het ook: het subsidiariteitsbeginsel gaat ook uit van zowel autonomie (lidstaat) als hiërarchie vanuit Brussel. Zowel katholieken als calvinisten ('sovereiniteit in eigen kring') kennen dit fenomeen al eeuwenlang, dus het zit er bij ons van beide kanten ingeramd. Grappig genoeg kennen Engelsen en Scandinaviërs het dus niet (wel protestant, maar respectievelijk Anglicaans en Luthers). De Schotten kennen het weer wel (calvinistische staatskerk en staatsinrichting). Maar is de nieuwe Wro nu in strijd met de Grondwet? Nee dus, want de Grondwet kent zowel centrale en provinciale doorzettingsmacht als gemeentelijke autonomie, maar geeft niet aan waar die autonomie begint of ophoudt. Dat is overgelaten aan de wetgever en die heeft gesproken; in de nieuwe Wro dus. PRVs en AMvBs bepalen waar die autonomie ophoudt.

Fred Kistenkas, [fred.kistenkas@wur.nl](mailto:fred.kistenkas@wur.nl)