

1 Introductie en overzicht

1.1 Besturen en bestuursrecht

Iedereen heeft wel een voorstelling bij het begrip ‘bestuur’. Een bestuur van een studenten- of sportvereniging geeft leiding aan deze rechtspersoon. Het bestuur zorgt ervoor dat de leden van de vereniging op tijd hun contributie betalen, bereidt de agenda van de ledenvergadering voor en onderhoudt namens de vereniging contacten met andere instanties (zoals sponsors, de gemeente en de universiteit). Ook een grote onderneming, die bijvoorbeeld de rechtsvorm van een naamloze vennootschap (nv) heeft (zie art. 2:64 BW), heeft een bestuur. Dit bestuur is belast met het besturen van de vennootschap (art. 2:129 BW). Het bestuur stippelt onder meer het algemene ondernemingsbeleid en de marktstrategie uit. Verder beslist het bestuur bijvoorbeeld of bepaalde verliesgevende activiteiten worden beëindigd. Zo kan een elektronicaconcern besluiten om zich niet langer bezig te houden met het produceren van televisies maar alleen nog maar complexe medische apparatuur te maken. Het hoogste orgaan van de vennootschap is de algemene vergadering van aandeelhouders (art. 2:107 lid 1 BW). Dit orgaan moet op grond van de wet worden betrokken bij belangrijke beslissingen. Het bestuur voorziet de algemene vergadering in beginsel ook van alle verlangde inlichtingen (art. 2:107 lid 2 BW).

Ook een land als Nederland wordt bestuurd. Het gaat hier om een bijzonder soort bestuur: het openbaar bestuur. De meeste lezers van dit boek kunnen zich al *iets* voorstellen bij het begrip ‘openbaar bestuur’. Dit begrip wordt meestal in verband gebracht met de ‘overheid’. Zo bestaat er onder andere een gemeentelijke overheid en een rijksoverheid. Maar het begrip ‘overheid’ is ruimer dan het begrip ‘openbaar bestuur’. Zo behoort de rechter tot de overheid, maar niet tot het bestuur. Het ‘openbaar bestuur’ is specifiek dat deel van de overheid dat zich bezighoudt met ‘besturen’. Wat ‘besturen’ is, komt in dit boek uitvoerig aan bod. Op deze plaats volstaat een globale omschrijving: besturen is het in het algemeen belang ordenen, reguleren en beïnvloeden van activiteiten, gedragingen en nalaten van allen die zich in ons land bevinden, alsmede het behartigen van de gezamenlijke belangen van de bevolking. Met het oog hierop beschikt het bestuur over talrijke instrumenten om te besturen. Naast feitelijke instrumenten (denk aan de zoutstrooiers van Rijkswaterstaat

openbaar bestuur

en de grasmaaiers van de gemeentelijke plantsoendienst) gaat het om talrijke juridische instrumenten. Denk bijvoorbeeld aan de vele bevoegdheden van het openbaar bestuur om te verbieden, te gebieden, belasting te heffen en om financiële aanspraken vast te stellen (bijv. uitkeringen, subsidies). Ook heeft het bestuur diverse bevoegdheden om regels van bestuursrecht te handhaven. Zo kan het bevoegde bestuur een illegaal gebouwde loods doen verwijderen. Het werkterrein van het openbaar bestuur is erg breed en omvangrijk. Om zomaar wat zaken te noemen: het beoordelen van rijvaardigheid, het toezien op de betrouwbaarheid van banken, het verzorgen van maatschappelijke ondersteuning (bijv. woningaanpassing), het bouwen van dijken, het bewaken van onze privacy en het voorkomen van milieuverontreiniging. En om vooral niet te vergeten: het heffen van belasting (netjes op grond van de wet), want al dat ‘besturen’ moet natuurlijk worden betaald.

Er zijn ook overheidsinstanties die zich met andere activiteiten dan ‘besturen’ bezighouden. Hiervoor is de rechter al genoemd. Die is belast met rechtspraak. En de wetgever maakt wetten. Hier herkent men al direct de drie staatsmachten: wetgever, bestuur en rechter. Men spreekt over de ‘trias politica’. Het Nederlandse ‘openbaar bestuur’¹ is als één van de drie staatsmachten actief op verschillende overheidsniveaus (Rijk, provincie, gemeente). Het bestuur wordt direct of indirect gecontroleerd door de vertegenwoordigende organen zoals gemeenteraden en het nationale parlement. Deze organen – de leden daarvan – zijn democratisch, in overeenstemming met de procedures van de Kieswet, gekozen. Het college van burgemeester en wethouders (art. 34 lid 1 Gemw) wordt bijvoorbeeld gecontroleerd door een gemeenteraad. Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de gemeenteraad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur (art. 169 lid 1 Gemw).

regering

Het belangrijkste bestuur op nationaal niveau is de regering. De ministers, die met de Koning de regering vormen (art. 42 lid 1 GW), worden door het parlement (de Eerste en Tweede Kamer) gecontroleerd. Zo kunnen bijvoorbeeld leden van de Tweede Kamer een verantwoordelijke minister aan de tand voelen over de overschrijding van de begroting bij de aanleg van een nieuwe spoorlijn, over een belastingschandaal (vgl. de bekende ‘kinderopvangtoeslagaffaire’²) of over de uitzending van Nederlandse troepen voor een militaire operatie.

1 Er is ook ‘openbaar bestuur’ op Europees niveau, terwijl het nationale ‘openbaar bestuur’ veel Europees recht uitvoert. Hierover meer in par. 2.11.2.

2 Door een starre uitvoering van de belastingwetgeving (het zgn. toeslagensysteem) en onevenredige terugvorderingspraktijken in het kader van een strenge fraudebestrijding kwamen veel mensen in ernstige financiële problemen. De affaire kwam vanaf 2017 in de schijnwerpers te staan. Zie onder meer het Verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag *Ongekend onrecht*, Kamerstuk 35 510, nr. 3 en het Rapport van

De activiteiten van de regering komen dagelijks in de media aan de orde. Op internet kan men, bijvoorbeeld via de NOS, zelfs per uur bijhouden wat er allemaal speelt. Veel informatie vindt men via de internetsite van de rijksoverheid. Van hieruit kan men naar de informatie van de verschillende ministeries doorklikken. Hier vindt men vaak ook veel informatie over nieuw beleid en wetsvoorstellen die nog in voorbereiding zijn.

Er is ook een ‘openbaar bestuur’ op decentraal niveau (bijv. op het niveau van de gemeente en de provincie). Zo maakt een college van burgemeester en wethouders deel uit van het bestuur van Nederland. Het college van burgemeester en wethouders is een belangrijk orgaan van het gemeentebestuur. Het is niet zo moeilijk om informatie te krijgen over de zaken waarover het gemeentebestuur besluiten neemt. Kijk maar eens op de internetsite van je eigen gemeente. Denk bijvoorbeeld aan een besluit om een nieuwe school te bouwen of aan een besluit om een weg tijdelijk af te sluiten om nieuwe riolering te kunnen aanleggen. Veel inwoners van een gemeente ontvangen jaarlijks een aanslag gemeentelijke belastingen waarbij ze onder meer te horen krijgen hoe het gemeentebestuur oordeelt over de waarde van hun woning (Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ)). In deze Wet waardering onroerende zaken vind je direct een heel bijzonder en onbekend stukje ‘openbaar bestuur’: de waarderingskamer (art. 4 Wet WOZ). Dit is een gespecialiseerd stukje bestuur dat toezicht houdt op de waardebepaling van onroerende zaken.

gemeentebestuur

Er zijn ook minder bekende ‘besturen’ op decentraal niveau, zoals het dagelijks bestuur van een waterschap. Waterschappen behoren tot de oudste onderdelen van ons openbaar bestuur. Logisch, want Nederland heeft altijd veel te stellen met water en met de klimaatverandering zal dat zeker niet anders worden! Al lang geleden wisten mensen dat het verstandig was om de aanleg van dijken en onderhoud samen te verzorgen en om bijvoorbeeld een ‘dijkgraaf’ aan te stellen (een bestuurder) om hierin het voortouw te nemen. Welke activiteiten de waterschapsbesturen verrichten (blijkbaar iets met water, waaronder het onderhouden van dijken en het beheren van beken), is voor buitenstaanders meestal niet direct duidelijk. Wil men iets meer weten over het besturen van een waterschap, dan moet men de Waterschapswet raadplegen. Artikel 10 van deze wet bepaalt dat het bestuur van een waterschap bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Artikel 78 kent aan het algemeen bestuur de bevoegdheid toe om verordeningen te maken die het bestuur nodig oordeelt voor de taken die aan het waterschap zijn opgedragen. In een dergelijke waterschapsverordening (vroeger spraken vaak over een ‘keur’) kan bijvoorbeeld zijn bepaald dat eigenaren van sloten deze sloten jaarlijks moeten schoonmaken. Zo kan de afwatering en het ‘peil’ (de stand van het water) worden geborgd. Dat is weer nodig om bijvoorbeeld al te zompige weilanden te voorkomen.

waterschap

de Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening *Blind voor mens en recht*, Den Haag 2024.

In de wet vindt men geen volledig antwoord op de vraag wat een bestuur van een waterschap – of een ander bestuur – allemaal doet. Dit is meestal kenmerkend voor het openbaar bestuur: de wet geeft vooral algemene en globale regels voor de organisatie van het openbaar bestuur en stelt regels aan het besturen, maar de wet geeft niet uitputtend aan wat het bestuur nu precies moet doen en hoe het bestuur in een concrete situatie moet handelen. Dat kan ook niet. Het openbaar bestuur moet immers voortdurend het maatschappelijk leven regelen en sturen. En dat is maatwerk en soms ook improvisatie (denk bijv. aan rampenbestrijding door het bestuur). Het bestuur heeft daarom bewegingsvrijheid nodig. Ook zijn er vaak nieuwe ontwikkelingen die vragen om een nieuwe aanpak ('nieuw beleid'). In een ingewikkelde samenleving als de Nederlandse kan de wetgever daarom hooguit op hoofdlijnen richting geven aan het bestuur³ en kaders stellen. Dit kan allereerst plaatsvinden doordat de wet globaal de taken van het bestuur beschrijft. Zo bepaalt de Waterschapswet dat de taken van het waterschap zien op de 'zorg voor watersystemen' en 'de zorg voor het zuiveren van afvalwater' (art. 1 lid 2 Waterschapswet). Om deze taken vervolgens goed te kunnen behartigen heeft het bestuur bevoegdheden nodig, waarover in het vervolg van dit boek meer.

algemeen belang

Het bestuur van Nederland – dat dus bestaat uit verschillende 'besturen' – kan men natuurlijk niet zonder meer vergelijken met het bestuur van een vereniging of een naamloze vennootschap. Er bestaan zelfs principiële verschillen. Een verenigingsbestuur behartigt het privaatrechtelijke (eigen)belang van deze rechtspersoon. Binnen bepaalde grenzen bepalen de leden wat dit belang inhoudt (Maken we dit jaar samen een buitenlandse reis of niet? Kopen we nieuwe verenigingskleding?). Het 'openbaar bestuur' van Nederland behartigt het 'algemeen belang'. Dat is het belang van ons allemaal, hoewel niet iedere burger dat ook zo ervaart.

Het bestuur van Nederland mag vanzelfsprekend geen eigen belangen – bijvoorbeeld van bestuurders – behartigen. Een burgemeester die bijvoorbeeld een vergunning voor een bevriende ondernemer 'regelt' en het hierbij niet zo nauw neemt met de wet, heeft meestal heel wat uit te leggen als de zaak aan het licht komt (als hij al niet moet opstappen!). De behartiging van 'het algemeen belang' is dé leidraad voor het 'openbaar bestuur'. Deze leidraad maakt direct duidelijk dat ons openbaar bestuur een *dienende functie* heeft: het is in het leven geroepen door en voor ons allemaal. Het moet daarom zorgvuldig en zonder partijdigheid zijn besluiten nemen en handelingen verrichten.

Het behartigen van het 'algemeen belang' is geen gemakkelijke opgave. Wat houdt het algemeen belang immers in? Gelukkig kan het bestuur zich oriënteren op de *bestuurswetgeving*. In vele honderden wetten (een

3 Vgl. T. Koopmans, 'De rol van de wetgever', in: *Honderd jaar rechtsleven. De Nederlandse Juristen-Vereeniging, 1870-1970* (feestbundel NJV), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1970, p. 221 e.v.

mooie selectie is te vinden in de bekende wettenbundels voor het onderwijs) heeft de wetgever taken opgedragen aan het bestuur en bevoegdheden verleend om te besturen. Soms gaat het om heel ingewikkelde wetten zoals de Omgevingswet. Een bestuursrechtelijke wet die zich misschien beter leent voor een eerste kennismaking, is de Alcoholwet. Hierin vind je bevoegdheden om regels te stellen en om vergunningen te verlenen.

In een democratische rechtsstaat bepaalt de wetgever op hoofdlijnen waarop de behartiging van het algemeen belang gericht moet zijn. De wetgever heeft bijvoorbeeld bepaald dat het verboden is om een chemisch bedrijf op te richten zonder een vergunning. Het bestuursorgaan dat bevoegd is om de benodigde omgevingsvergunning te verlenen, behartigt bij het verlenen van zo'n vergunning onder meer het algemeen belang van de bescherming van de fysieke leefomgeving (denk onder meer aan het tegengaan van verontreiniging). Aan de vergunning kunnen bijvoorbeeld voorschriften worden verbonden om geluidsoverlast en het lozen van milieugevaarlijke stoffen tegen te gaan. Het bestuur behartigt dagelijks talrijke algemene belangen. Zelfs als de overheid belasting heft, wordt een algemeen belang behartigd (hoewel individuele burgers dit vaak niet zo zien). Het betreft dan het algemene belang van het zorgen voor voldoende openbare financiën: zonder geld, geen bestuur (en zelfs geen overheid)!

democratische rechtsstaat

De algemene belangen waarvoor het bestuur moet zorgen, worden ook wel publieke belangen genoemd. Denk bijvoorbeeld aan het zorgen voor sociale zekerheid (bijv. door het toekennen van een bijstandsuitkering), het beschermen van de natuur, het bewaken van de openbare orde (bijv. het voorkomen van voetbalrellen) en het aanleggen van autowegen. De belangen zijn algemeen omdat deze in principe alle inwoners aangaan. Het benadrukken van het publieke karakter van de belangen onderstreept dat de overheid deze belangen niet zelf verzint, maar dat op basis van een democratisch proces (verkiezingen, openbaar debat, wetgeving) wordt bepaald welke belangen moeten worden behartigd. Kortom: welke belangen het openbaar bestuur behartigt, bepalen wij in beginsel zelf (niet individueel, maar via een abstract staatsrechtelijk proces).

publieke belangen

1.1.1 Wat doet het bestuur?

We verkennen het openbaar bestuur van Nederland nader. De Nederlandse bestuursorganisatie is complex. Er wordt bestuurd op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau. Er bestaan op deze overheidsniveaus verschillende besturen die – op basis van vele wetten – delen van het algemeen belang behartigen. Zo behartigt het gemeentebestuur diverse soorten belangen. Het gaat dan onder andere om belangen in de sfeer van het milieu (bijv. het ophalen van vuilnis) en de ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting (bijv. zorg voor voldoende studentenwoningen), welzijn en recreatie (bijv. onderhoud speeltuinen), cultuur en sociale zaken (bijv. ondersteuning bij woningaanpassing in geval van verminderde mobiliteit).