

1 Introductie en overzicht

1.1 Besturen en bestuursrecht

Iedereen heeft 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 de bierbrouwerij en de universiteit of hogeschool). Ook een grote onderneming, die bijvoorbeeld de rechtsvorm van een naamloze vennootschap (nv) heeft (zie art. 2:64 BW), kent een bestuur. Dit bestuur is belast met het besturen van de vennootschap (art. 2:129 BW). Het bestuur stippelt onder meer het algemene ondernemingsbeleid uit en beslist of bepaalde verliesgevendende activiteiten worden beëindigd. Zo kan een elektronicaconcern bijvoorbeeld besluiten om zich niet langer bezig te houden met het produceren van televisies maar alleen nog maar complexe medische apparatuur te maken. Het bestuur van de vennootschap kan worden gecontroleerd door een raad van commissarissen (art. 2:140 BW). Deze raad heeft onder meer tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur. Leidraad is het belang van de vennootschap. Het hoogste orgaan is de algemene vergadering van aandeelhouders (art. 2:107 BW). Dit orgaan moet bijvoorbeeld op grond van de wet worden betrokken bij belangrijke beslissingen.

Ook een land als Nederland wordt bestuurd. Maar dan door een bijzonder soort bestuur: het openbaar bestuur. Bijna iedereen kan zich ook *iets* voorstellen bij het begrip ‘openbaar bestuur’. Dit begrip wordt meestal in verband gebracht met het begrip ‘overheid’. Zo bestaat er onder andere een gemeentelijke overheid en een rijksoverheid. Toch is het begrip ‘overheid’ ruimer dan ‘openbaar bestuur’. Het ‘openbaar bestuur’ is dat deel van de overheid dat zich bezighoudt met ‘besturen’. Wat ‘besturen’ inhoudt komt in dit boek nog uitvoerig aan bod. Op deze plaats volstaat een eerste aanduiding: besturen is het ordenen, reguleren en sturen van activiteiten, dan wel het (financieel) beïnvloeden van rechtsposities van burgers. Ook handhaaft het bestuur regels. Het bestuur bestuurt in het algemeen belang. Denk aan het tegengaan van illegale bouwwerken, het heffen van belasting en het toekennen van subsidie voor de bouw van windturbines.

openbaar bestuur

Daarnaast zijn er overheidsinstanties die zich met andere activiteiten dan ‘besturen’ bezighouden. Zo zijn de rechterlijke instanties belast met rechtspraak. En de wetgever maakt wetten. Dit zijn meestal algemene regels. Hier herkent men al direct die zogenoemde drie staatsmachten: wetgever, bestuur en rechter. Men spreekt over de ‘trias politica’. Het ‘openbaar bestuur’ is actief op verschillende overheidsniveaus (Rijk, provincie, gemeente). Het 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 deze raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur (art. 169 lid 1 Gemw).

regering Ministers, die – met de Koning – lid zijn van de regering (dit is het belangrijkste ‘bestuur’ op rijksniveau), 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 of over de uitzending van Nederlandse troepen voor een vredesoperatie.

De activiteiten van de regering zijn dagelijks aan de orde in de media. Op internet kan men, bijvoorbeeld via de NOS, zelfs per uur bijhouden wat er allemaal speelt. Veel informatie vindt men ook 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.

gemeentebestuur Er is ook een ‘openbaar bestuur’ in ons land 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 openbaar bestuur van Nederland. Een college van burgemeester en wethouders is een belangrijk orgaan van het gemeentebestuur. Ook hier gaat het nog om een relatief bekend ‘bestuur’. Regionale en plaatselijke media berichten regelmatig over zaken waarover het gemeentebestuur besluiten moet nemen. 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 in het voorjaar 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)).

waterschap Er zijn ook minder bekende ‘besturen’, 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 niet anders worden). Al lang geleden wisten mensen dat het verstandig was om dijkaanleg en onderhoud samen te verzorgen en om bijvoorbeeld een ‘dijkgraaf’ aan te

stellen (een bestuurder) om hierin het voortouw te nemen. Welke activiteiten deze besturen verrichten (het waterschap dus blijkbaar iets met water, waaronder het onderhouden van dijken en het beheren van beken), is voor buitenstaanders niet direct duidelijk. Wil men bijvoorbeeld iets meer weten over het besturen van een waterschap, dan moet men de Waterschapswet raadplegen. Artikel 10 van deze wet leert 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 sprak men 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.

In de wet vindt men geen volledig antwoord op de vraag wat een bestuur van een waterschap – of een ander bestuur – allemaal doet. Dat 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 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. Het bestuur heeft hier 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 bestuur.¹ 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.

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 een verre reis of niet? Wordt de contributie verhoogd?). Het ‘openbaar bestuur’ van Nederland behartigt het ‘algemeen belang’. Dat is het belang van ons allemaal, hoewel niet iedere burger dat zo ervaart.

algemeen belang

1 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.

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 hij al niet moet opstappen!). De behartiging van ‘het algemeen belang’ is dé leidraad voor het ‘openbaar bestuur’. Deze leidraad maakt ook 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 zeker geen gemakkelijke opgave. Wat houdt het algemeen belang immers in? Gelukkig kan het bestuur zich oriënteren op de *bestuurswetgeving*. In vele honderden wetten heeft de wetgever taken opgedragen aan het bestuur.

democratische rechtsstaat

Waar de behartiging van het algemeen belang op gericht moet zijn, wordt in een democratische rechtsstaat op hoofdlijnen bepaald door de wetgever. Deze heeft bijvoorbeeld bepaald dat het verboden is een fabriek 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 het fysieke milieu. Aan de vergunning kunnen bijvoorbeeld voorschriften worden verbonden die stank- en geluidsoverlast tegengaan. Het bestuur behartigt dagelijks vele andere 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)!

publieke belangen

De algemene belangen waarvoor het bestuur zorg draagt worden ook wel publieke belangen genoemd. Denk bijvoorbeeld aan het bieden van sociale zekerheid (bijv. het verlenen van bijstand), 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 alle inwoners in principe 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.

1.1.1 Wat doet het bestuur?

Laten we het openbaar bestuur van Nederland nader verkennen. 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 bestuurswetten – delen van het algemeen belang behartigen. Een waterschapsbestuur concentreert zich vooral, maar niet alleen, op waterstaatkundige en aanverwante belangen. Denk bijvoorbeeld aan het onderhouden van beken

en riviertjes. Een gemeentebestuur behartigt diverse soorten belangen. Het gaat hier onder andere om belangen in de sfeer van het milieu (bijv. ophalen 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).

Op de vraag wat het bestuur in Nederland precies doet, kunnen de meeste mensen dan ook niet zo snel een antwoord geven. Het geven van een volledig antwoord is bijna onmogelijk. Het Nederlandse bestuur houdt zich – om maar iets te noemen – bezig met het onderhoud van de stormvloedkering in de Oosterschelde, de veiligheid in kinderdagverblijven, de hygiëne in restaurants, het bouwen van woningen, de aanschaf van marineschepen, het afgeven van paspoorten, het subsidiëren van de aanschaf van zonnepanelen, de financiering van het onderwijs en het invorderen van belastingen.

We zouden nog eens nader kunnen kijken naar de activiteiten die het bestuur verricht. In de oudere literatuur wordt het bestuur aangeduid als ‘de administratie’. Dit begrip is afgeleid van het Latijnse werkwoord ‘*administrare*’, dat kan worden vertaald als ‘leiden of regelen’. Met het oog op de activiteiten van het ‘openbaar bestuur’ kan men beter spreken over ‘reguleren’. Het ‘openbaar bestuur’ reguleert en stuurt, zoals opgemerkt, onder meer activiteiten van burgers. Vaak doet het dat via het nemen van besluiten. Zo kan het gemeentebestuur besluiten om subsidie toe te kennen aan een sportvereniging omdat het beoefenen van sport (volgens de overheid) moet worden bevorderd. Het nemen van een besluit betekent dat het bestuur een rechtshandeling verricht. Dat is een handeling met (beoogd) rechtsgevolg. Die handeling verandert iets in de wereld van het recht. Doordat een subsidie wordt verleend, kan er juridisch aanspraak worden gemaakt op de subsidie. En doordat een vergunning voor een evenement wordt verleend, wordt het verbod daartoe opgeheven (wat eerst niet mocht, mag nu wel). Bij een vergunningstelsel is het dus zo dat de wetgever eerst een activiteit verbiedt. Tevens bepaalt de wetgever dat het bestuur deze activiteit bij vergunning kan toestaan.

Daarnaast behartigt het bestuur diverse publieke taken. Het behartigen van die taken betekent vaak dat de overheid ook feitelijke handelingen verricht of daartoe opdracht geeft. Het gaat meestal om taken die men niet alleen aan burgers kan overlaten, zoals het aanleggen en onderhouden van wegen. Sommige taken zijn zo bijzonder dat meteen duidelijk is dat deze niet aan het initiatief van burgers mogen worden overgelaten. Denk bijvoorbeeld aan de defensietaak.²

Sommige activiteiten van het bestuur kunnen we daadwerkelijk zien, zoals het uitrukken van de brandweer, het aanleggen van riolering en het

administratie

2 Maar zelfs (ondergeschikte) delen van de defensietaak kunnen in opdracht door particulieren ter hand worden genomen. Zo is het denkbaar dat de overheid een particulier bedrijf belast met het sneeuwvrij houden van wegen op kazerneterreinen.

vegen van de straat. Het gaat hier om feitelijke handelingen van het bestuur, of in ieder geval om handelingen die in opdracht van dat bestuur worden verricht.

gemeentebestuur De hiervoor gegeven voorbeelden hebben vooral betrekking op activiteiten van het gemeentebestuur. Activiteiten van dit bestuur zijn voor burgers meestal gemakkelijk waar te nemen. Wie regelmatig huis-aan-huisbladen leest of op internet kijkt, kan kennisnemen van beslissingen (of in een meer juridische terminologie: ‘besluiten’) die het gemeentebestuur neemt.

lokale belastingen Gedacht kan worden aan het verlenen van vergunningen voor bedrijven, het wijzigen van plaatselijke belastingen (bijv. onroerendezaak- en hondenbelasting) en het vaststellen van bestemmingsplannen (dit zijn plannen waarin de gemeenteraad onder meer bepaalt waar gebouwd mag worden en waarvoor gronden mogen worden gebruikt). In de toekomst (mogelijk in 2021) zal het omgevingsplan op basis van de toekomstige Omgevingswet het kader bieden om functies aan (grond)locaties toe te kennen.

welzijnsbeleid Wie er alert op is ontdekt plotseling veel verschillende besluiten in zijn of haar gemeente. Een lid van een muziekvereniging weet dat het gemeentebestuur in het kader van het welzijnsbeleid bijvoorbeeld subsidie kan verlenen voor bepaalde activiteiten (bijv. voor het aanschaffen van muziekinstrumenten). Subsidie wordt verleend in de vorm van een besluit. Een ventvergunning – eveneens een besluit – kan zijn vereist voor het verkopen van ijs vanuit een mobiel verkooppunt. En voor de bouw van een woning is een omgevingsvergunning noodzakelijk.

bijstand Iemand die over onvoldoende financiële middelen beschikt en daarom niet in staat is in zijn levensonderhoud te voorzien, kan in beginsel een aanvraag voor bijstand tot burgemeester en wethouders richten (art. 41 lid 1 Participatiewet). Iedere Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, heeft recht op bijstand van overheidswege. Dit recht komt in beginsel ook toe aan de rechtmatig in Nederland verblijf houdende vreemdeling (zie art. 11 lid 1 en 2 Participatiewet). Het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad dragen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bijstandsregels en beschikken met het oog hierop over de noodzakelijke bevoegdheden.

Op provinciaal niveau is de bestuursactiviteit voor burgers minder zichtbaar. Dit komt doordat de provinciale overheid vooral coördinerende en soms ook toezichthoudende functies vervult. Het college van gedeputeerde staten, het dagelijks bestuur van de provincie, oefent bijvoorbeeld (in bepaalde gevallen) toezicht uit op de gemeentelijke begroting door deze goed te keuren (art. 203 lid 1 Gemw). Dit doet zich voor als de begroting naar het oordeel van gedeputeerde staten niet in evenwicht is en dit naar verwachting ook de komende jaren niet lukt, kortom in het geval waarin de gemeente haar huishoudboekje niet op orde heeft doordat inkomsten en uitgaven niet in evenwicht zijn.

Op landelijk niveau (men spreekt meestal over rijksniveau) worden door verschillende organen van het openbaar bestuur ook bevoegdheden uitgeoefend. Denk bijvoorbeeld aan het toekennen van studiefinanciering door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (art. 3.19 Wet studiefinanciering 2000) en aan besluiten over luchthavens die worden genomen door de daartoe bevoegde minister(s). Een hoofdtaak van het belangrijkste bestuursorgaan op rijksniveau – de regering – is verder het maken van algemene regels bij algemene maatregel van bestuur (AMvB). In talrijke wetten heeft de wetgever daartoe de bevoegdheid aan de regering verleend. Het gaat hierbij om vele honderden besluiten van de regering. Zo is er een Besluit Geneesmiddelenwet, een Besluit Participatiewet, een Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen, een Warenwetbesluit Meel en brood en een Besluit langdurige zorg. Om zo maar wat te noemen.

Velen krijgen jaarlijks van de belastinginspecteur (ook onderdeel van het openbaar bestuur) een aanslag inkomstenbelasting. Bij de voorbeelden van de belastingaanslag en de studiefinanciering hebben we te maken met besluiten die afkomstig zijn van ‘organen’ (minister, belastinginspecteur) die behoren tot – wat we kunnen zien als – de reguliere overheid op rijksniveau. We bevinden ons dan in de sfeer van de ministeries en de daartoe behorende diensten. Op rijksniveau zijn er echter ook onderdelen van het openbaar bestuur die relatief los staan van deze ministeries. Men spreekt over ‘zelfstandige bestuursorganen’ (zie par. 2.2.4). Zo is er op landelijk niveau bijvoorbeeld een instantie belast met het verlenen van uitkeringen op grond van bepaalde socialeverzekeringswetten. Denk bijvoorbeeld in geval van arbeidsongeschiktheid aan de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Het voor de uitvoering van deze wet verantwoordelijke bestuursorgaan is het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).³

inkomstenbelasting

De Sociale Verzekeringsbank,⁴ eveneens een onderdeel van het bestuur (en ook een zelfstandig bestuursorgaan), verstrekt ten slotte onder meer kinderbijslag op grond van de Algemene Kinderbijslagwet. Dit zijn zomaar enkele voorbeelden waaruit blijkt dat de activiteiten van ons openbaar bestuur een grote maatschappelijke relevantie hebben.

kinderbijslag

1.1.2 De ontwikkeling van het openbaar bestuur in vogelvlucht

Is het openbaar bestuur, zoals wij dat kennen, een oud verschijnsel? Ja en nee. Het hedendaagse bestuursrecht is in de twintigste eeuw pas echt goed tot ontwikkeling gekomen.⁵ Vooral na de Tweede Wereldoorlog

interventiestaat of verzorgingsstaat

3 Zie art. 2 lid 2 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI). Hoofdstuk 5 van de Wet SUWI regelt de taken van het UWV.

4 Zie art. 3 Wet SUWI.

5 Onafhankelijke en onpartijdige bestuursrechtspraak kwam in ons land eveneens pas in de twintigste eeuw tot ontwikkeling. In Nederland liep deze ontwikkeling achter bij ontwikkelingen in landen als Duitsland en Frankrijk. Aan de ontwikkeling van het stelsel van bestuursrechtspraak wordt in dit boek afzonderlijk aandacht besteed in par. 10.2.

groeide de hoeveelheid bestuurswetgeving ronduit explosief. Dit ging samen met een forse uitbouw van de bestuurlijke organisatie. In dit verband wordt wel gesproken over het ontstaan van de interventiestaat of verzorgingsstaat. In dit type staat (zie hierna) is er sprake van een overheid die zich met vrijwel alle aspecten van het maatschappelijk leven bemoeit ('van wieg tot graf'). Deze bemoeizucht van de overheid ging in ons land volgens sommigen uiteindelijk te ver zodat er tegenkrachten ontstonden, vooral vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw. Dit stelde de vraag op scherp welke taken echt door de overheid moeten worden verricht en welke taken ook aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen worden overgelaten.

privatisering en
deregulering

Verschijselen als privatisering (het overlaten van bepaalde overheidsactiviteiten aan particulieren) en deregulering (het streven naar minder regels) kregen steeds meer aandacht. Ook werd het probleem van de 'juridisering' van het bestuur ter hand genomen. Vooral bestuurders vonden het bestuursrecht veel te ingewikkeld. Ook meenden zij dat de bemoeienis van de bestuursrechter met het besturen te groot was. Men sprak (en spreekt) over 'stroperigheid'. Minder regels en vooral vereenvoudiging van procedures werd het recept.

Het bestuursrecht is echter geen 'uitvinding' van de twintigste eeuw. Het heeft véél oudere wortels. In zijn fraaie handboek⁶ behandelt Donner de geschiedenis van het Nederlandse bestuursrecht in vogelvlucht. Hij onderscheidt hierbij drie perioden: de periode tot 1795, de periode 1795-1848 en de periode na 1848. Deze driedeling is instructief.

Vóór 1795 was de bestuursfunctie (die toen nog niet scherp van de rechtsprekende functie werd onderscheiden) vooral op plaatselijk niveau⁷ goed zichtbaar: in de steden meer dan op het platteland. Dit laatste is verklaarbaar. Juist in de steden woonden relatief veel mensen dicht bij elkaar. Dat dwong de bestuurders van een stad tot het treffen van gerichte maatregelen. Gedacht kan worden aan maatregelen ter bestrijding van brand en ter regulering van markten, alsmede aan het bewaken van de openbare orde en het zorgen voor bestrating. Om een en ander te kunnen betalen werden – als keerzijde van de medaille – stedelijke heffingen geïnd van burgers. Nogmaals: *zonder geld géén bestuur*. Het belastingrecht (denk bijv. ook aan tolrechten voor het gebruik van bruggen) kan worden gezien als een van de oudste vormen van bestuursrecht.

armenzorg

Hoewel armenzorg en de verzorging van zieken traditioneel een belangrijke taak van de kerk was, begaven de stedelijke overheden zich gaande-

6 A.M. Donner, *Nederlands bestuursrecht. Algemeen deel* (5^e herziene druk), Alphen aan den Rijn: Samsom Tjeenk Willink 1987, p. 25 e.v. Deze paragraaf is goeddeels gebaseerd op dit overzicht.

7 Let wel: er waren natuurlijk bestuurstaken die op 'landelijk' niveau ter hand werden genomen, zoals defensie. Hier was opmerkelijk dat bijv. een in essentie particuliere organisatie als de Vereenigde Oostindische Compagnie (VOC) ook zelf bepaalde defensiebelangen ter hand nam om haar internationale handel te beschermen.

weg ook op deze terreinen. Waar de eerste ziekenhuizen vaak tot stand kwamen op initiatief van kloosterorden, ging ook de overheid de ziekenzorg ter hand nemen. Belangrijk was verder het zorgen voor een betere drinkwatervoorziening.

Op het platteland was de bestuursfunctie, zoals gesteld, minder ontwikkeld. Een uitzondering betrof de waterstaat. Al in de veertiende eeuw komen waterschappen tot stand. Deze steunden voor het uitvoeren van hun taken in belangrijke mate op de medewerking van de bevolking. Dat kwam de effectiviteit van hun optreden niet altijd ten goede. Bovendien was in die tijd de afstemming binnen het openbaar bestuur gebrekkig. Zo kon het gebeuren dat waterschappen geen halt konden toeroepen aan ongewenste ontginning van gronden, omdat steden belang hadden bij de handel in turf.

waterstaat

De ontwikkeling van de bestuursfunctie op centraal niveau kwam in een stroomversnelling onder de vorsten uit het Bourgondische en Oostenrijkse huis (we spreken dan over de eerste helft van de zestiende eeuw). Doordat de Nederlandse gewesten onder één landsheer werden gebracht, nam de behoefte aan *centrale regie* toe. Waaraan moet men dan denken? Onder meer aan centrale regelingen (plakkat) tegen bedelarij en landloperij en tegen ketterij (ingaan tegen de officiële geloofsleer zoals de overheid die zag), maar óók aan vroege economische wetgeving (regelingen tegen prijsopdrijving) en vroege onderwijswetgeving (bijv. de verplichting om in plaatsen van een bepaalde omvang scholen te stichten). Ook werden er grote openbare werken, zoals inpolderingen, ter hand genomen. De vroege centraliserende tendens werd echter gestuit door de opstand van de Nederlanden tegen het Spaanse gezag. Onder de Republiek der Verenigde Nederlanden ging de aandacht niet uit naar het realiseren van een krachtig centraal gezag.

plakkat

In de periode na 1795 kwam de ontwikkeling van de bestuursfunctie op centraal niveau weer in een stroomversnelling door de vestiging van de eenheidsstaat. De opbouw van een nieuwe bestuurlijke organisatie werd achtereenvolgens ter hand genomen tijdens de Bataafse Republiek (1795-1806), het Koninkrijk Holland (1806-1810) en de inlijving bij Frankrijk (1810-1813). In dit kader dient te worden gewezen op de instelling van de eerste rijksdiensten (bijv. de belastingdienst) en inspecties (bijv. de rijksinspectie voor het lager onderwijs). Vooral de inlijving bij Frankrijk heeft een grote invloed gehad op de Nederlandse bestuursorganisatie.

De goede bevolkingsadministratie, het strakke financiële beheer en de handhaving van de openbare orde zijn wapenfeiten die iedereen kent uit de geschiedenisboekjes. Maar het Franse bestuur bracht ook nieuwe ontwikkelingen op sociaal en economisch gebied. Gewezen kan worden op het toezicht op de armenzorg, de verbetering en aanleg van grote wegen en de centralisatie van het waterstaatswezen.

bevolkingsadministratie

Het bewind van koning Willem I (1815-1840) bouwde voort op de Franse organisatie. Onder zijn regering kwam een stelsel van departementen (wij spreken meestal over ministeries) tot ontwikkeling. De rege-

ringsperiode van koning Willem I kwam de bestuursfunctie ten goede. Hij was een krachtig bestuurder. En hij had een prima neus voor noodzakelijke ‘moderne’ ontwikkelingen, zoals de aanleg van kanalen en bruggen. Zijn bestuur kende echter schaduwzijden. Vooral zijn zogenoemde ‘besluitenregering’ is berucht geworden. Kort gezegd kwam het erop neer dat de bestuursmacht van Willem I groot was. Hij bracht vaak – niet zelden met de beste bedoelingen – regels tot stand zonder een specifieke (grond)wettelijke basis.⁸ Hierbij kwam dat de positie van het parlement in die tijd relatief zwak was. Dus de controle op de koning was beperkt. Dit gaf koning Willem I veel speelruimte.

parlementair stelsel en
vertrouwensregel

Uiteindelijk werd de zelfstandige bestuursmacht van de koning in Nederland beteugeld door de ontwikkeling van het parlementaire stelsel, de vestiging van de vertrouwensregel tussen regering en parlement en de (uitwerking van de) politieke ministeriële verantwoordelijkheid (1853-1868). Het kwam er simpel gesteld op neer dat de zelfstandige bevoegdheden van de koning vergaand aan banden werden gelegd en dat ministers en regering uiteindelijk steeds het vertrouwen en de steun van de volksvertegenwoordiging moeten hebben. Binnen dit stelsel is de koning onschendbaar en zijn de ministers verantwoordelijk (zie het huidige art. 42 lid 2 Grondwet (Gw)). Binnen een zodanig stelsel is er geen ruimte meer voor een autonoom opererende koning.

Ook het belangrijke *Meerenberg*-arrest van de Hoge Raad van 1879 mag in dit verband niet onvermeld blijven.⁹ Dit arrest bevestigde, kort gezegd, dat aan de koning binnen het stelsel van de Grondwet geen zelfstandige regelgevende bevoegdheid toekwam. Deze bevoegdheid moest (en moet in de regel) steunen op de wet: dus op de ‘wil van het volk’. Alles overziend kan men stellen dat de vestiging van de democratische rechtsstaat in de negentiende eeuw tot gevolg had dat het openbaar bestuur krachtig aan het primaat van de wet werd onderworpen en dat het afleggen van verantwoording aan de volksvertegenwoordiging uitgangspunt werd.

infrastructuur

De periode na 1848 wordt gekenmerkt door één rode draad: een voortdurende groei van de bestuurswetgeving. Aanvankelijk was de overheid nog gevoelig voor het uitgangspunt van een zekere mate van ‘onthouding’. Dit sprak vooral de liberalen aan, omdat zij veel ruimte wilden voor particulier initiatief (lees: voor de industriëlen en de handelmaatschappijen). De gedachte was dat de ideale liberale staat zich slechts met

8 Hierbij werd hij gesteund door de zgn. Blanketwet van 6 maart 1818, welke wet vooraf op regels – gegeven bij zelfstandige algemene maatregel van bestuur – straf stelde. De praktijk was merkwaardig, omdat de voorzitter van de Grondwetcommissie van 1815, Van Hogendorp, zich reeds uitdrukkelijk over de staatsrechtelijke status van algemene maatregelen van bestuur had uitgelaten in de bekende woorden: ‘(...) Zulke algemeene maatregelen kunnen geen ander oogmerk hebben, dan de verzekering van de uitvoering der Wetten. *De Wet heerscht alleen over ons, (...)*’ [cursivering RS].

9 Zie par. 2.4.2.

een beperkt aantal taken bezighield, waaronder in ieder geval defensie (met inbegrip van de bescherming van de handelsvloot en de koloniën!), orde en veiligheid en het realiseren van infrastructuur (kanalen, havens). Deze terughoudende visie op de taken van de staat leidde tot de klassieke ‘nachtwakersstaat’.

Dit ideaal werd echter snel door de maatschappelijke werkelijkheid achterhaald. De industriële revolutie (die zich in Nederland overigens pas laat voltrok), de sociale kwestie (denk aan de opkomst van arbeids- en veiligheidswetgeving in reactie op slechte arbeidsomstandigheden in de eerste serieuze fabrieken), de Eerste Wereldoorlog, de economische crisis van de jaren dertig, de Tweede Wereldoorlog en de wederopbouw leidden uiteindelijk tot een explosieve groei van de bestuurswetgeving.

Belangrijke bestuursrechtelijke wetten die al vroeg tot stand kwamen, betroffen de Hinderwet (een voormalige milieuwet) en de Woningwet. Na de Tweede Wereldoorlog trok onder meer de verfijning en de uitbouw van het stelsel van socialezekerheidswetten de aandacht.

socialezekerheidswetten

De groei van de hoeveelheid bestuurswetgeving en de complexiteit daarvan is een verschijnsel dat samengaat met de opkomst van de *interventiestaat of verzorgingsstaat*.¹⁰ Men spreekt ook wel over de *sociale rechtsstaat*.¹¹ Het gaat hier om een verbijzondering van de klassieke democratische rechtsstaat. In dit laatste type staat gaat het erom dat de overheid de rechten van burgers garandeert door algemene regels (wetten) en door rechtspraak. Via een stelsel van klassieke grondrechten wordt de vrijheid van burgers gegarandeerd. Veel wetten worden gekenmerkt door duidelijke ver- en geboden (wat mag wel en wat niet).

sociale rechtsstaat

In de nieuwe benadering kwam hier een extra dimensie bij. De overheid beperkte zich niet langer tot het reguleren van het maatschappelijk leven door middel van ver- en geboden. Zij probeerde ook de bestaanszekerheid van burgers actief te bevorderen. Denk aan uitkeringen, medische zorg en goed onderwijs. De klassieke grondrechten werden aangevuld met sociale grondrechten (denk bijv. aan het recht op onderwijs en gezondheidszorg). De sociale rechtsstaat werd vooral na de Tweede Wereldoorlog gerealiseerd.

Het thema (delen in) welvaart ging de agenda van de overheid mede bepalen. Zo ging de overheid zich steeds intensiever bemoeien met het bevorderen en verdelen van middelen en rijkdom (denk aan sturing en planning van de economie, regulering van het bank- en effectenverkeer, progressieve belastingwetgeving) en welzijn (denk aan het gedetailleerd reguleren van de gezondheidszorg, het organiseren van de sociale zeker-

welvaart en welzijn

10 De naam van de beroemde rechtsfilosoof John Rawls (auteur van *A Theory of Justice*) is onlosmakelijk met dit begrip verbonden. Vgl. voor een toegankelijke bespreking: W. van der Burg & R. Pierik, ‘John Rawls de filosoof van de liberaal-democratische verzorgingsstaat’, *NJB* 2003/18, p. 914 e.v.

11 Vgl. bijv. R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Wolters Kluwer 2017 (Band 1).