
2 Staats- en bestuursrecht

2.1 Hoofdthema's staatsrecht

Het staatsrecht geeft inzicht in het recht met betrekking tot de Nederlandse staat.

De staat kan omschreven worden als een rechtsgemeenschap van overheid en burgers (onderdanen) op een bepaald grondgebied. Het is de overheid die daarbij gezag uitoefent. De macht geldt niet alleen de staatsburgers, maar ook hen die zich binnen de grenzen van de staat bevinden. De twee hoofdonderwerpen uit het staatsrecht zijn:

- de staatsorganen en hun bevoegdheden;
- de fundamentele rechten van de onderdanen (grondrechten).

De rechtsregels die samen het staatsrecht uitmaken, zijn niet systematisch bij elkaar geordend in een bepaald wetboek (zie par. 2.5.5.1). De **rechtsbronnen** waar staatsrechtelijke rechtsregels te vinden zijn, zijn:

- de Grondwet;
- andere wettelijke regelingen, zoals bijvoorbeeld de Provinciewet;
- bepaalde internationale verdragen;
- het staatsrechtelijk gewoonterecht.

Zie voor begrip van de verschillende soorten wetgeving paragraaf 2.5.2 en 2.5.3.

2.2 Kenmerken van de Nederlandse staat

Als kenmerken van de Nederlandse staat zijn te noemen: macht, gedecentraliseerde eenheidsstaat, parlementair-democratische rechtsstaat, rechtspersoon, openbaar lichaam en organen.

2.2.1 Macht

In paragraaf 2.1 is het woord macht gevallen. Macht is nodig, maar kan ook misbruikt worden. Ter voorkoming van misbruik is een goede constructie van groot belang. In de leer van de strikte **machtenscheiding** houden organen zich slechts met één bepaalde macht bezig en moeten ze elkaar controleren. De onderscheiden machten bestaan uit:

- de wetgevende macht (het geven van algemeen verbindende regels; zie par. 2.5);
- de uitvoerende of bestuurlijke macht (het uitvoeren van de regels; zie par. 2.6);
- de rechterlijke macht (het oplossen van conflicten naar aanleiding van de uitvoering; zie hfst. 8).

De basisgedachte van de machtenscheiding heeft in Nederland wel invloed gehad, maar niet geleid tot een strikte machtenscheiding. In Nederland hebben organen vaak zowel wetgevende als uitvoerende macht. De Grondwet (Gw) geeft aan dat de wetgevende macht uitgeoefend wordt door de regering en de Staten-Generaal samen (de formele wetgever; zie par. 2.5.2), maar laat de regering en ministers afzonderlijk ook optreden als uitvoerend ofwel bestuursorgaan (zie par. 2.6).

De drie machten of, anders gezegd, de drie functies (wetgeving, bestuur en rechtspraak) zijn in de Gw terug te vinden in de titels van hoofdstuk 5 (wetgeving en bestuur) en hoofdstuk 6 (rechtspraak) van de wet én in artikel 92 Gw. Daar wordt gesproken over wetgeving, bestuur en rechtspraak. Besturen is voor Nederland een beter begrip dan uitvoeren. Besturen betekent namelijk dat het bestuur niet alleen wetten (algemeen verbindende regels) uitvoert, maar zelf ook nadere regels ter uitvoering vaststelt (beleidsregels waarin het bestuur aangeeft hoe het met zijn beoordelingsruimte omgaat).

2.2.2 Gedecentraliseerde eenheidsstaat

Nederland is een **gedecentraliseerde eenheidsstaat**. De term *eenheidsstaat* geeft aan dat de overheidsfuncties (wetgeving, bestuur en rechtspraak) centraal worden vervuld, tenzij nadrukkelijk anders is bepaald. Dit ‘nadrukkelijk anders bepalen’ komt in Nederland vaak voor. Zowel de provincie als de gemeente heeft van de centrale overheid bevoegdheden van wetgeving en bestuur gekregen. Omdat er verschillende overheidsniveaus zijn, wordt ook wel gesproken over een *gedecentraliseerde* staat.

Het begrip eenheidsstaat slaat op het feit dat:

- de bevoegdheden die door de centrale overheid naar lagere overheden overgeheveld zijn, altijd door de centrale overheid kunnen worden teruggenomen;
- hogere overheden controle uitoefenen op lagere overheden.

De verhouding tussen decentralisatie en eenheid komt tot uitdrukking in de begrippen autonomie, medebewind en toezicht (zie par. 2.5.3). Provincies en gemeenten hebben met betrekking tot de taken op hun grondgebied (werkterrein) eigen bevoegdheden. Zij zijn autonoom voor hun eigen werkterrein, ook wel ‘eigen huishouding’ genoemd. Provincies en gemeenten moeten soms ook regels opstellen in opdracht van een hogere regeling. Dan is er sprake van **medebewind**. Een regeling van de lagere overheid die strijdig is met de wet of het algemeen belang (= eenheid van het regeeringsbeleid), kan vernietigd worden (zie par. 2.5.4).

2.2.3 Parlementair-democratische rechtsstaat

Eerst wordt ingegaan op de kenmerken van de **rechtsstaat** en dan op de kenmerken van een **parlementaire democratie**.

Kenmerken van een rechtsstaat

De vier kenmerken van een **rechtsstaat** zijn:

1. Het **legaliteitsbeginsel** (wetmatigheid van bestuur): elk overheidshandelen moet op een wettelijke grondslag berusten. Dit geldt niet voor alleen het overheidshandelen dat leidt tot het beperken van vrijheden van burgers. Het geldt ook voor het overheidshandelen dat een minder ingrijpend karakter draagt en waarbij de nadruk ligt op de presterende overheid, zoals het verschaffen van subsidies. Artikel 4:23 lid 1 Awb luidt: ‘Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.’
2. Het **beginsel van de machtenscheiding**: in principe mag een orgaan zich slechts met het uitoefenen van één macht bezighouden. Dit idee heeft in Nederland wel invloed gehad, maar is niet volledig uitgewerkt (zie par. 2.2.1).
3. Het bestaan van **grondrechten**, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst (zie par. 2.8).
4. **Onafhankelijke rechtspraak**: in geschillen tussen overheid en burger kan door een onafhankelijke rechter worden beslist. Hiermee is het overheidshandelen te controleren (zie par. 5.2).

Kenmerken van een parlementaire democratie

De belangrijkste kenmerken van een **parlementaire democratie** zijn:

- Het bestaan van *vrije en geheime verkiezingen* om van een gekozen volksvertegenwoordiging verzekerd te zijn. Hierdoor hebben burgers het recht om te kiezen door wie ze willen worden geregeerd. Door de verkiezingen hebben ze invloed op de organen die rechtsregels maken en besturen. Dit is de essentie van de democratie.
- De mogelijkheid van *rechtstreekse invloed van burgers*. Voorbeelden hiervan zijn het petitie-recht, het burgerinitiatief en het raadgevend referendum. Het **petitierecht** is het recht van de burger om bij officiële instanties zoals de regering of het parlement een verzoekschrift ofwel petitie aan te brengen. Het **burgerinitiatief** houdt in dat de kiesgerechtigde kan voorstellen om met ondersteuning van 40.000 handtekeningen een bepaald onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer te laten plaatsen. De Tweede Kamer onderzoekt nog of het indienen van digitale handtekeningen voor de toekomst een goed alternatief biedt. Digitale steunbetuigingen zijn al wel mogelijk. Tussen 1 juli 2015 en 10 juli 2018 bestond in Nederland ook de mogelijkheid van het **raadgevend referendum** op grond van de Wet raadgevend referendum (Wrr). Dit instrument kon worden gehouden over een wet die of een verdrag dat al wel was aangenomen en bekrachtigd, maar nog niet in werking getreden. Voordat er een referendum kon worden georganiseerd, moesten daartoe voldoende verzoeken van kiesgerechtigden worden gedaan (in de eerste fase 10.000 en in de tweede fase 300.000). Het referendum was geldig als de opkomstdrempel (minimaal 30% van de kiesgerechtigden) was gehaald. Wanneer de meerderheid tegen de wet of het verdrag had gestemd, kon de regering een wetsvoorstel indienen om de wet in te trekken of kon ze een wetsvoorstel indienen om de wet toch in werking te laten treden. In de drie jaar dat de Wrr van kracht was, zijn er twee referenda gehouden. In april 2016 over de Wet tot goedkeuring van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne en in maart 2018 over de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2017 (Wiv). Een voorstel tot wijziging van de Gw om een correctief referendum mogelijk te maken wacht op tweede lezing (zie par. 2.5.6.2).
- *Openbaarheid* van besluitvorming en openbaarheid van besluiten (zie par. 2.7).
- *Vertegenwoordigende colleges*. De Staten-Generaal, provinciale staten en gemeenteraden hebben als vertegenwoordigers van het volk invloed op de besluitvorming, (mede)beslissingsrecht en/of de bevoegdheid tot controle achteraf.
- *Parlementair stelsel*. De volksvertegenwoordiging heeft het laatste woord over de vraag of de regering aan het bewind kan blijven.
- Het bestaan van *vrije en onafhankelijke media*.

2.2.4 Rechtspersoon

Mensen, natuurlijke personen, worden rechtssubject bij de geboorte (zie par. 1.4.1.1). Instututen worden rechtssubject als ze rechtspersoonlijkheid ontvangen. Het is kenmerkend voor een **rechtspersoon** dat hij een eigen vermogen en eigen rechten en plichten heeft. Daardoor kan de rechtspersoon zelfstandig aan het rechtsverkeer deelnemen. Op grond van artikel 2:1 BW bezitten openbare lichamen **rechtspersoonlijkheid**. Voorbeelden hiervan zijn de staat, provincies en gemeenten.

Voorbeeld

Artikel 2:1 lid 1 en 2 BW luidt:

- ‘1. De Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen, alsmede alle lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend, bezitten rechtspersoonlijkheid.
2. Andere lichamen, waaraan een deel van de overheidstaak is opgedragen, bezitten slechts rechtspersoonlijkheid, indien dit uit het bij of krachtens de wet bepaalde volgt.’

Naast publiekrechtelijke rechtspersonen zoals de staat of een gemeente zijn er ook privaatrechtelijke rechtspersonen. Een voorbeeld hiervan is een vereniging.

2.2.5 Openbaar lichaam en (bestuurs)orgaan

Het begrip **openbaar lichaam** is terug te vinden in de wet. Neem bijvoorbeeld de titel van hoofdstuk 7 van de Gw. Daar staat: ‘Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen’. Het openbaar lichaam bestaat – evenals andere rechtspersonen – uit een aantal bestuursorganen. Deze bestuursorganen treden op namens de (publiekrechtelijke) rechtspersoon, het openbaar lichaam (staat, provincie en gemeente; zie par. 2.3). In een rechtsgeding wordt niet het bestuursorgaan, maar de staat, provincie of gemeente gedagvaard. Natuurlijk zal het openbaar lichaam zich wel door bestuursorganen moeten laten vertegenwoordigen.

Voorbeeld

De staat (openbaar lichaam/publiekrechtelijk rechtspersoon) kent als bestuursorganen de regering en de Staten-Generaal samen, de regering of de minister. Zij treden namens de staat als bestuursorgaan op. De provincie (openbaar lichaam/publiekrechtelijk rechtspersoon) bestaat uit drie bestuursorganen: provinciale staten, gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning. Elk van deze organen treedt als bestuursorgaan namens de provincie (het openbaar lichaam) op.

De gemeente (openbaar lichaam/publiekrechtelijk rechtspersoon) bestaat uit drie bestuursorganen: de gemeenteraad, het college en de burgemeester. De burgemeester kan als bestuursorgaan namens de rechtspersoon gemeente (openbaar lichaam) optreden.

In de **Wet gemeenschappelijke regelingen** is de mogelijkheid/verplichting opgenomen dat bovengenoemde bestuursorganen samenwerken over de gemeente- of provinciegrenzen heen. Zo'n **gemeenschappelijke regeling** kan er bijvoorbeeld zijn op het gebied van jeugdhulp of voor de gezamenlijke inkoop van (specialistische) jeugdhulp door gemeenten in een bepaalde regio. Bij een gemeenschappelijke regeling kan ook een openbaar lichaam worden ingesteld, zoals dat gebeurd is voor elk van de zogenoemde 25 **veiligheidsregio's**. Op grond van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) wordt samengewerkt op het gebied van brandweerzorg, rampen- en crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening, openbare orde en veiligheid.

De Wvr is in werking getreden op 1 oktober 2010 en verving de Brandweerwet, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet rampen en zware ongevallen. Het bestuur bestaat uit alle burgemeesters in de regio, waarbij een van de burgemeesters (meestal van de grootste gemeente) bij koninklijk besluit tot voorzitter is benoemd. De invloed van raadsleden is beperkt ten opzichte van de normale gang van zaken. Eens in de vier jaar wordt een beleidsplan opgesteld, wat met de gemeenteraden moet zijn besproken alvorens met het plan kan worden ingestemd (art. 15.3 Wvr). Daarnaast wordt ook eens in de vier jaar een crisisplan vastgesteld door het algemeen bestuur. Bij de vaststelling hiervan is geen rol weggelegd voor de verschillende gemeenteraden (art. 16 Wvr). Alle 25 voorzitters vormen samen het Veiligheidsberaad, waar landelijke vragen rondom veiligheid en veiligheidsontwikkelingen worden besproken. Twee keer per jaar is er overleg met de minister van Justitie en Veiligheid.

Voor de (tweede) wetsevaluatie van de Wvr kwam de covid-19-crisis op een uitermate gunstig tijdstip. Doordat het verloop van de coronacrisis totaal anders verliep dan eerdere crises, werden de zwakheden van deze wet goed zichtbaar. In het evaluatierapport d.d. 4 december 2020 wordt geadviseerd tot wijziging naar de *Wet crisisbeheersing en brandweerzorg*. De gewijzigde wet zou minder gedetailleerd moeten zijn en minder gericht op organisatie en inrichting. Er zou juist meer nadruk op een cyclisch proces van risicoanalyse, preparatie, respons en herstel moeten

liggen, waarbij de partners door middel van een regierol in de eerste plaats zelf verantwoordelijk blijven. Daarnaast moet er bij de evaluatie van de covid-19-crisis aandacht zijn voor democratische controle wanneer een crisis en de bijbehorende noodverordeningen langer duren met forse inperkingen van grondrechten. Deze controle is in tijden van crisis op afstand en achteraf. Bij het ontwikkelen van gewijzigde wetgeving op dit vlak zou het niveau van democratische controle afhankelijk moeten zijn van de schaal, de zwaarte en de tijdsduur van de crisis.

2.3 (Bestuurs)organen van de staat

2.3.1 Organen van de staat op centraal niveau

2.3.1.1 Regering en Staten-Generaal

Het openbaar lichaam de staat (zie par. 2.2.5) kent als **bestuursorgaan** allereerst de **regering** en de Staten-Generaal samen. Aangezien de regering in paragraaf 2.3.1.2 wordt behandeld, wordt in deze paragraaf alleen ingegaan op de **Staten-Generaal**. Let wel: de Staten-Generaal los van de regering zijn *geen* bestuursorgaan.

De Staten-Generaal

Bij de Gw van 1815 is het **tweekamerstelsel** ingesteld. De **Tweede Kamer** bestaat uit 150 leden en de **Eerste Kamer** uit 75 (art. 51 lid 2 en 3 Gw); samen vormen deze twee Kamers de Staten-Generaal. De functie van de Eerste Kamer is met name dat zij de door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstellen aan een nadere toetsing onderwerpt. Naast een wetgevende taak, die de Staten-Generaal alleen gezamenlijk met de regering kunnen vervullen, hebben de Staten-Generaal ook een controlerende taak. Om deze controlerende taak te kunnen uitoefenen heeft zowel de Eerste als de Tweede Kamer een aantal rechten:

- Het **vragenrecht** (art. 68 Gw). Leden van de Kamer kunnen schriftelijke vragen stellen over onderwerpen die op dat moment volgens de agenda eigenlijk niet aan de beurt zijn om behandeld te worden. Zowel de vragen als de antwoorden worden gepubliceerd. De Kamervoorzitter legt de schriftelijke vragen voor aan de desbetreffende minister. Later geeft de minister daar een antwoord op. Wekelijks is er ook een mondeling vragenuurtje.
- Het **interpellatierecht** (art. 68 en art. 69 lid 2 Gw). Dit recht geeft de Kamer de bevoegdheid om met een bepaalde minister in debat te treden over een onderwerp dat regulier nog niet aan de orde is. De meerderheid van de Kamer moet hier verlof voor geven. Dit recht kan ertoe leiden dat moties ingediend worden. Daarmee kan de Kamer een oordeel uitspreken over beleidsdaden van de minister of wordt een verzoek tot de betrokken minister gericht. Een motie moet door meerdere Kamerleden worden ondersteund (vier) om in stemming te kunnen worden gebracht. Een motie van wantrouwen die door de meerderheid wordt aangenomen, leidt tot het aftreden van de betrokken minister.
- Het **enquêterecht** (art. 70 Gw). Dit recht verschaft de meerderheid van de Eerste of de Tweede Kamer de bevoegdheid een parlementaire enquêtecommissie in te stellen. Deze commissie kan zelfstandig onderzoek instellen naar een bepaald onderwerp. Mensen kunnen door de commissie onder ede worden gehoord. Op grond van het eindrapport vindt een debat plaats. Zo was er een parlementaire enquête naar de Fyra (de treinverbinding tussen Nederland en België) ingesteld. De Tweede Kamer had hiertoe in 2013 besloten. De enquêtecommissie presenteerde eind 2015 aan de Tweede Kamer het eindrapport, 'De reiziger in de kou', waarna een debat met het kabinet volgde over de conclusies en aanpassing van het beleid (medio 2016). De Tweede Kamer kan ook besluiten een onderzoekscommissie in te stellen. Bij een parlementair onderzoek kunnen getuigen niet verplicht onder ede worden verhoord. Zo is in 2008 naar aanleiding van een parlementair onderzoek het eindrapport over de onder-

wijsvernieuwingen (zoals de tweefasenstructuur in het voortgezet onderwijs) gepresenteerd. Het zeker stellen van de kwaliteit van het onderwijs (een taak van de overheid) was 'ernstig verwaarloosd', aldus de eindconclusie van het onderzoek.

- Het **initiatiefrecht** (art. 82 Gw). Leden van de Tweede Kamer hebben de mogelijkheid om zelf wetsvoorstellen in te dienen, bijvoorbeeld wanneer de regering weigert om met een voorstel te komen.
- Het **amendementsrecht** (art. 84 Gw). Een door de regering ingediend wetsvoorstel kan door de Tweede Kamer worden gewijzigd zolang het in behandeling is. De Eerste Kamer heeft dit recht niet. Uit artikel 85 Gw volgt dat de Eerste Kamer het voorstel *overweegt zoals het haar is gezonden*.
- Het **budgetrecht** (art. 105 Gw). De begrotingen worden in de vorm van een wet in formele zin (zie par. 2.5.2.1) aangeboden aan de Kamer. De Staten-Generaal moeten met de begrotingen (namelijk wetsvoorstellen) in meerderheid akkoord gaan. Zonder goedkeuring van de begroting is geen minister gerechtigd geld uit te geven. Op de ingediende begroting kan de Kamer met wijzigingsvoorstellen komen. Zo oefent de Kamer haar budgetrecht uit. Het budgetrecht is dus een machtig wapen.

De zittingsduur van de Kamerleden is zowel voor de Eerste als de Tweede Kamer vier jaar. De leden van de Tweede Kamer worden rechtstreeks gekozen door de Nederlanders die 18 jaar of ouder zijn (art. 54 Gw). Dit wordt **actief kiesrecht** genoemd. Normaal gesproken zijn er eens in de vier jaar verkiezingen, tenzij het kabinet tussentijds zijn ontslag aan de Koning aanbiedt (de zogeheten 'val van het kabinet'). Dan zijn er vervroegde verkiezingen nodig. De leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten van alle twaalf provincies (art. 55 Gw, provinciale staten; zie par. 2.3.2.1). Het tijdstip van deze verkiezingen is gekoppeld aan de vierjaarlijkse provinciale statenverkiezingen. De hele Eerste Kamer wordt binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van de provinciale staten gekozen. Burgers hebben daar dus alleen indirect invloed op (**getrapte verkiezingen**). Sinds 1917 geldt het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Dit houdt in dat de zetels aan een politieke partij toebedeeld worden in evenredigheid met het aantal op die partij uitgebrachte stemmen.

2.3.1.2 Regering (orgaan), ministerraad (orgaan) en minister (orgaan)

Het openbaar lichaam de staat (zie par. 2.2.5) kent als bestuursorganen de **regering**, de **ministerraad** en de **minister**. De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers (art. 42 Gw). Het begrip **Koning** kan in twee betekenissen gebruikt worden:

- de Koning als drager van het koningschap;
- de Koning als regeringsorgaan.

De Koning heeft op staatkundig terrein geen zelfstandige bevoegdheid. Hij verricht het werk samen met de minister(s). Daarbij ligt het accent op de minister(s). De Koning heeft het recht geraadpleegd te worden, aan te moedigen en te waarschuwen. Hij is onschendbaar. De ministers zijn verantwoordelijk (art. 42 lid 2 Gw). De politieke verantwoordelijkheid van de minister betreft alle beleidsdaden die tot zijn portefeuille behoren. Daar vallen ook de daden onder die in het openbaar door de Koning worden verricht.

De term Kroon staat synoniem voor regering. In de moderne wetgeving wordt de term Kroon nauwelijks meer gebruikt. Het begrip kabinet wordt gebruikt als het om de gezamenlijke ministers en staatssecretarissen gaat. Van ministerraad is sprake als het alleen de ministers betreft onder voorzitterschap van de minister-president. De ministerraad is in Nederland het belangrijkste bestuursorgaan (art. 45 Gw). De taak van de ministerraad is dat hij beraadslagt en besluit

over het algemeen regeringsbeleid en dat hij de eenheid van dat beleid bevordert (art. 45 lid 3 Gw). Onder het **algemeen regeringsbeleid** vallen in ieder geval:

- alle wetsvoorstellen (zie par. 2.5.2.1);
- alle algemene maatregelen van bestuur (zie par. 2.5.2.2);
- internationale overeenkomsten (zie hfst. 10);
- belangrijke onderwerpen van het buitenlands beleid (zie hfst. 10);
- voordrachten van belangrijke benoemingen die bij koninklijk besluit worden geregeld.

De ministers en staatssecretarissen zijn zelf geen parlementslid. Ze worden ook niet uit het parlement gekozen. Een regering moet om te kunnen regeren wel voldoende steun hebben in het parlement. Anders worden de voorstellen van de regering steeds weggestemd. In de praktijk komen de ministers uit politieke partijen die tezamen de meerderheid hebben in de Tweede Kamer.

Na de **Tweede Kamerverkiezingen** begint de kabinetsformatie. Tot de verkiezingen van 2012 had de Koningin een belangrijke functie in de formatie. De Tweede Kamer heeft in 2012 haar reglement van orde gewijzigd, met als gevolg dat informateurs voortaan niet meer door de Koning (voorheen: Koningin) maar door de Kamer worden benoemd. Op dit moment is de Koning dus geen procesleider meer tijdens de **kabinetsformatie**, maar wordt hij gedurende deze periode wel geïnformeerd door de voorzitter van de Tweede Kamer. De informateur onderzoekt welke combinaties van politieke partijen mogelijk zijn om tot een nieuwe regeringscoalitie te komen. Het resultaat daarvan is een conceptregerakkoord. De **informateur** beveelt ook een formateur aan. Vaak is dit de toekomstige minister-president. De **formateur** heeft de opdracht het nieuwe **kabinet** te vormen en benadert in overleg met onderhandelaars van de toekomstige coalitie kandidaat-ministers en kandidaat-staatssecretarissen. In dit overleg wordt gekeken of het regeerakkoord gezamenlijk wordt ondersteund. Als dit zo is, onderschrijven de ministers het regeerakkoord en wordt de portefeuilleverdeling vastgesteld. Het kabinet wordt geïnstalleerd en een aantal dagen hierna legt de minister-president namens de regering in de Tweede Kamer verantwoording af over de formatie en volgt een debat over de regeringsverklaring.

De regeringspartijen tezamen worden de coalitie genoemd. De niet-regeringspartijen die in de Tweede Kamer vertegenwoordigd zijn, worden aangeduid als de oppositie.

2.3.2 Organen van de staat op decentraal niveau

De openbare lichamen de provincie en de gemeente (zie par. 2.2.5) hebben elk hun eigen bestuursorganen. In paragraaf 2.3.2.1 worden de bestuursorganen van het openbaar lichaam de provincie behandeld, en in paragraaf 2.3.2.2 die van het openbaar lichaam de gemeente.

2.3.2.1 Provinciale staten, gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning

De **provincie** als openbaar lichaam kent als bestuursorganen de **provinciale staten**, de **gedeputeerde staten** en de commissaris van de Koning, zo blijkt uit artikel 6 van de **Provinciewet** (Provw).

Artikel 7 Provw stelt: provinciale staten vertegenwoordigen de gehele bevolking van de provincie. Provinciale staten staan aan het hoofd van de provincie (art. 125 Gw). De leden van provinciale staten worden rechtstreeks gekozen door de Nederlanders die 18 jaar en ouder zijn en tevens ingezetenen van de provincie zijn (art. 129 Gw). De provinciale statenverkiezingen vinden plaats op basis van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging (art. 129 lid 2 Gw). Het aantal provinciale statenleden varieert van 39 tot 55 leden. Dit is afhankelijk van de grootte van de provincie (art. 8 Provw). De leden van provinciale staten worden voor de duur van vier jaar gekozen. Zij kiezen gezamenlijk de leden van de Eerste Kamer. De commissaris van de Koning

wordt bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties benoemd voor de tijd van zes jaar (art. 61 Provw). De commissaris is gedeputeerde en voorzitter van het college van gedeputeerde staten en provinciale staten. De gedeputeerden zijn geen lid van provinciale staten.

2.3.2.2 De gemeenteraad, het college van B&W en de burgemeester

De **gemeente** als openbaar lichaam kent de volgende bestuursorganen: de **gemeenteraad**, het **college van B&W** en de **burgemeester**. Dit volgt uit artikel 6 van de Gemeentewet (Gemw).

De door de bevolking gekozen gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente (art. 125 Gw) en vertegenwoordigt de gehele gemeentelijke bevolking (art. 7 Gemw). De bevolking die mag kiezen, betreft zowel Nederlandse als buitenlandse ingezetenen van 18 jaar en ouder. Buitenlandse ingezetenen van buiten de Europese Unie moeten dan wel al ten minste vijf jaar aaneengesloten legaal in Nederland verblijven (art. 130 Gw en art. 10 Gemw). Het aantal raadsleden (minimaal 9 en maximaal 45) is afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente (art. 8 Gemw). De raad benoemt de wethouders, die samen met de burgemeester het college vormen. De burgemeester is collegelid en voorzitter van het college en van de gemeenteraad. De wethouder is geen raadslid. De **wethouder** hoeft zelfs geen lid van een politieke partij te zijn en mag – onder bepaalde voorwaarden – van buiten de gemeente komen.

Raadscommissies bereiden de besluitvorming van de **gemeenteraad** voor. De gemeenteraad benoemt de leden van de raadscommissies. Omdat in de raadscommissies de besluitvorming van de raad wordt voorbereid, mogen de burgemeester en wethouders geen lid zijn van deze commissies. De voorzitter van een raadscommissie moet een raadslid zijn. Dit versterkt de onafhankelijke positie van de raad ten opzichte van het college. De voorzitter zal namelijk in de praktijk in belangrijke mate de agenda bepalen.

De **burgemeester** wordt door de Koning benoemd, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en na aanbeveling van de gemeenteraad. De benoeming is voor zes jaar (art. 61 Gemw). Daarna kan de burgemeester nog meerdere malen voor eenzelfde periode worden herbenoemd.

Tot maart 2014 mocht in een gemeente nog een bestuurslaag bestaan: deelgemeenten of stadsdelen. Om de burgers na de afschaffing daarvan toch bij de besluitvorming in hun eigen buurt te betrekken kunnen gemeenten in een verordening gebieden vaststellen waarbinnen ‘**gebiedscommissies**’ of ‘**wijkraden**’ (bestaande uit gekozen burgers) tot taak krijgen een gebiedsplan op te stellen samen met bewoners, ondernemers en andere maatschappelijke organisaties. In het gebiedsplan gaat het bijvoorbeeld over veiligheid, buitenruimte en voorzieningen in de wijk. De gemeenteraad neemt vervolgens een besluit over het plan. Gebiedscommissies zien ook toe op de uitvoering van het vastgestelde gebiedsplan.

2.3.2.3 Dualisering van provincie en gemeente

In een **dualistisch bestel** oefent het college van burgemeester en wethouders (B&W) de bestuurlijke bevoegdheden uit binnen de kaders die het vertegenwoordigend lichaam (provinciale staten en de raad) heeft vastgesteld. Op die manier kan het vertegenwoordigend lichaam op hoofdlijnen sturen en zijn volksvertegenwoordigende, kaderstellende (beleid), verordenende (wetgeving) en controlerende taak beter waarmaken. Het college van B&W is er voor het bestuur van de provincie en de gemeente en voor de uitvoering daarvan. Het is verantwoording schuldig aan provinciale staten of de gemeenteraad. De vertegenwoordigende organen controleren of het

college het door de provinciale staten of de gemeenteraad vastgestelde beleid heeft uitgevoerd (controlerende taak).

Provinciale staten en de gemeenteraad bepalen het beleid op hoofdlijnen (kaderstellende taak). Dit betekent dat zij van tevoren vaststellen wat de doelstellingen en de gewenste maatschappelijke effecten van bepaald beleid moeten zijn. Het college van B&W zorgt voor de uitvoering van het beleid binnen deze kaders. Alleen als de kaders goed zijn, kunnen provinciale staten en de gemeenteraad achteraf beoordelen of het college de doelstellingen en effecten heeft bereikt. Politieke debatten spelen een belangrijke rol. Doordat de provinciale statenleden en de gemeenteraadsleden individueel het recht van initiatief en amendement hebben, als collectief een versterkt budgetrecht hebben en in principe de verordeningen vaststellen, wordt hun kaderstellende rol versterkt. De provinciale statenleden en de gemeenteraadsleden zullen de visies van de inwoners van de provincie en gemeente meenemen (volksvertegenwoordigende taak) en op grond van het algemeen belang hun standpunten bepalen.

Het dualistisch stelsel geldt voor de gemeente sinds 2002 en voor de provincie sinds 2003. Op landelijk niveau functioneerde het duale stelsel altijd al. Het is immers de Tweede Kamer die de regering controleert, en de regeringsleden zijn geen Kamerleden. Om de provinciale statenleden en de gemeenteraadsleden deze taak te kunnen laten uitvoeren hebben zij verschillende belangrijke rechten. Daarbij kan aan de volgende rechten worden gedacht:

- Een eigen **griffier**. De hoofdtaak van de griffier is dat hij provinciale staten en de gemeenteraad en de door hen ingestelde commissies bijstaat bij de uitoefening van hun taak (art. 107 e.v. Gemw en art. 104 e.v. Provw).
- Het **recht van onderzoek**. Het ligt voor de hand dat eerst via het mondelinge of schriftelijke vragenrecht, dan wel via interpellatie, het college van B&W of gedeputeerde staten om tekst en uitleg wordt gevraagd (art. 155 Gemw en art. 151 Provw). Als daarop naar het oordeel van het vertegenwoordigend lichaam niet toereikend gereageerd wordt en het een bepaalde kwestie per se ‘hoog op wil nemen’, kan het overwegen een onderzoek in te stellen. De beslissing om een onderzoek in te stellen is in hoge mate van politieke aard (art. 155a Gemw en art. 151a Provw).
- Het **recht op ambtelijke bijstand** (art. 33 lid 1 Gemw en art. 33 lid 1 Provw).
- De **rekenkamer**. De rekenkamer(functie) is het sluitstuk van de controlemiddelen. De (provinciale/lokale) rekenkamer kan onderzoek doen naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door gedeputeerde staten en college gevoerde bestuur (uitgezonderd de controle op de jaarrekening) en brengt hier verslag van uit (art. 182 Gemw en art. 183 Provw). De samenstelling van de rekenkamer kan variëren, maar de rekenkamer is altijd onafhankelijk.

Figuur 2.1 Schematisch overzicht bestuursorganen van provincie en gemeente

Openbaar lichaam Publiekrechtelijk rechtspersoon	Bestuursorgaan	Bestuursorgaan	Bestuursorgaan
Provincie	Provinciale staten	Gedeputeerde staten (GS) Geen lid provinciale staten	Commissaris van de Koning Lid van het college van gedeputeerde staten Geen lid provinciale staten
Gemeente	Gemeenteraad	College van B&W Geen raadslid	Burgemeester Lid van het college van B&W Geen raadslid
Taak	Vertegenwoordigend lichaam van de burger met controlerende, kaderstellende, verordenende en vertegenwoordigende taak	Uitoefenen bestuurlijke bevoegdheden: uitvoerende bevoegdheden, bevoegdheden tot het nemen van concrete beslissingen en het vaststellen van beleidsregels	Voorzitter van provinciale staten of gedeputeerde staten Voorzitter van gemeenteraad en college van B&W

2.4 Overheidshandelingen (bestuurshandelingen)

De overheid kan handelen door middel van overheidshandelingen, ook wel bestuurshandelingen genoemd. Ze zijn op te splitsen in rechtshandelingen en feitelijke handelingen. De overheid kan rechtshandelingen verrichten omdat zij krachtens artikel 2:1 lid 1 BW rechtspersoonlijkheid bezit.

2.4.1 Rechtshandelingen

Er is sprake van een **rechtshandeling** als de handeling gericht is op het doen intreden van een rechtsgevolg. Met de rechtshandeling worden bewust bepaalde rechtsgevolgen in het leven geroepen. Rechtsgevolgen bestaan uit rechten en/of plichten.

Voorbeeld

De gemeente koopt een huis om daar de burgemeester te kunnen huisvesten. Door het kopen van het huis wordt de gemeente er eigenaar van. De gemeente ontvangt dus het rechtsgevolg van eigendom. Op grond van dit eigendomsrecht kan zij als eigenaar beslissen dat de burgemeester in het huis mag wonen.

2.4.2 Feitelijke handelingen

Dit zijn handelingen die wel rechtsgevolgen *kunnen* hebben, maar niet met dat doel verricht worden. Denk bijvoorbeeld aan het bouwrijp maken van grond of het onderhoud van plantsoenen. Op zichzelf zijn dit **feitelijke handelingen**, waar echter schade uit kan voortkomen.

Voorbeeld

Een aantal wegen in de stad wordt voetgangersgebied. Winkeliers aan deze wegen lijden schade vanwege het feit dat automobilisten niet voor de deur kunnen stoppen en snel hun boodschappen kunnen halen.

Schade kan niet alleen optreden ten gevolge van een rechtmatige overheidsdaad, maar ook ten gevolge van een onrechtmatige overheidsdaad (zie par. 3.3.3).

Voorbeeld

De gemeente onderhoudt een weg onvoldoende. Stoeptegels zijn in verband met groeiende wortels van bomen omhoog geduwd. Hierdoor komen fietsers X en Y ten val. Zij hebben beiden schade aan hun fiets. Bovendien kan Y in verband met een gebroken been de eerste weken niet naar zijn werk.

2.4.3 Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtshandelingen

Privaatrechtelijke rechtshandelingen

Als de overheid een rechtsgevolg wenst dat op privaatrechtelijk terrein ligt, is er sprake van een privaatrechtelijke rechtshandeling (zie par. 3.1.1). Het bestuursorgaan (bijvoorbeeld het college van B&W) treedt dan namens de publiekrechtelijk rechtspersoon (de gemeente) op en doet dit *op dezelfde voet als een burger*. Privaatrechtelijke rechtshandelingen kunnen dus zowel door een burger als door de overheid verricht worden (zie par. 1.4.1.1). Het gaat dan bijvoorbeeld om het sluiten van een koopovereenkomst of een huurovereenkomst. Publiekrechtelijke rechtshandelingen kunnen alleen door de overheid worden verricht.

Voorbeeld

Als de gemeente grond aankoopt om woningbouw te kunnen realiseren, verricht zij een rechtshandeling en gedraagt zij zich alsof zij een burger is. De gemeente is hier aan dezelfde rechtsregels gebonden als een burger die een koopovereenkomst sluit. De gemeente verricht hier dus een privaatrechtelijke rechtshandeling.

In tegenstelling tot de burger moet de overheid zich bij het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen niet alleen aan privaatrechtelijke rechtsregels houden, maar ook aan de **‘algemene beginselen van behoorlijk bestuur’** (art. 3:1 lid 2 Awb). In het hier aangehaalde wetsartikel wordt bepaald dat de overheid bij het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen zich ook moet laten leiden door zorgvuldigheid en een goede belangenafweging.

Publiekrechtelijke rechtshandelingen

Als de overheid als *bestuurder* rechtshandelingen verricht, gaat dit om publiekrechtelijke rechtshandelingen. Door middel van rechtshandelingen wil de overheid bewust rechtsgevolgen in het leven roepen. Bij deze rechtshandelingen kan het gaan om publiekrechtelijke overeenkomsten of besluiten. Een voorbeeld van een publiekrechtelijke overeenkomst is een gemeenschappelijke regeling tussen bestuursorganen. Zo kunnen gemeenten samenwerken met betrekking tot onderwijs of milieu en daarvoor een bepaald soort overeenkomst (convenant) sluiten. Als voorbeelden van besluiten gelden:

Voorbeeld besluit/beschikking

De gemeente beslist dat X als ingezetene van de gemeente een bijstandsuitkering krijgt omdat hij aan alle hiervoor benodigde voorwaarden voldoet. Dit besluit wordt genomen met het oog op het doen intreden van een rechtsgevolg voor X. X kan zijn recht ten opzichte van de gemeente geldend maken.