

Gemeenterecht in de Praktijk

Een handreiking voor gemeentelijke professionals

Mr. dr. F. Diepenmaat
Mr. W.G.T.M. Leusenkamp
Mr. W.J.R. Krol
Mr. O.J.R.J. Huitema
Mr. O. Schuwer

Mr. dr. F. Diepenmaat
Mr. O.J.R.J. Huitema
Mr. W.G.T.M. Leusenkamp
Mr. W.J.R. Krol
Mr. O. Schuwer

© Berghauser Pont Publishing, Amsterdam,
2e druk augustus 2021

ISBN: 9789492952608

NUR: 823

www.berghauserpont.nl

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever

No parts of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher

Voorwoord

Het vak Gemeenterecht is in diverse opleidingsprogramma's in het hoger beroepsonderwijs een vast onderdeel. Er is behoefte aan een toegankelijk en op de bestuurspraktijk gericht studieboek over dit boeiende rechtsgebied. Dit boek, Gemeenterecht in de praktijk, beoogt in deze behoefte te voorzien. Het is geschreven voor de Hbo-student (rechten, bestuurskunde, integrale veiligheidskunde, overheidsmanagement). Daarnaast zal het wellicht in het bestuursdienstsonderwijs en in de dagelijkse gemeentepraktijk goed gebruikt kunnen worden.

Gemeenterecht in de praktijk besteedt vooral aandacht aan gemeenterecht, maar ook het provincierecht en het waterschapsrecht worden aan de orde gesteld. Zo wordt het gehele territorium van de decentrale overheid bestreken. Gekozen is voor een praktijkgerichte en aansprekende benadering. Elk hoofdstuk begint met een casus vanuit de praktijk. Verder bevat elk hoofdstuk tussenvragen en eindvragen die op toegankelijke manier bijdragen tot inzicht en verdieping.

De leerstof in Gemeenterecht in de praktijk wordt in een logische volgorde en opbouw aangeboden. In hoofdstuk 1 is een algemene beschouwing opgenomen over de aard en positie van de gemeentelijke overheid. Hoofdstuk 2 behandelt het centrale begrip bevoegdheden en de rechten en plichten die daaruit voortvloeien. Hoofdstuk 3 positioneert de Gemeentewet als juridisch kader voor het functioneren van de gemeente. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt ingegaan op de samenstelling, de taken en bevoegdheden van de gemeentelijke bestuursorganen. Hoofdstuk 4 gaat over de gemeenteraad, hoofdstuk 5 over het college van burgemeester en wethouders en hoofdstuk 6 over de burgemeester als bestuursorgaan. In hoofdstuk 7 worden diverse binnengemeentelijke organen zoals de commissies behandeld. Hoofdstuk 8 gaat over de positie, de rollen en taken van de gemeentesecretaris en de raadsgriffier. Ten slotte wordt in hoofdstuk 9 ingegaan op de financiën van de gemeente. Naast de gemeentelijke thema's wordt, zoals al opgemerkt, aandacht besteed aan twee decentrale overheden die, juridisch gezien, aan de gemeente verwant zijn, namelijk de provincie en het waterschap. Hiervoor zijn de hoofdstukken 10 en 11 opgenomen. Het boek sluit af met hoofdstuk 12 dat ingaat op de steeds belangrijker wordende internationale (vooral Europese) aspecten van het gemeenterecht.

De auteurs zijn werkzaam in het Hbo-onderwijs en/of de gemeentelijke praktijk. Zij hebben met veel enthousiasme aan dit 'project' gewerkt.

De basis voor Gemeenterecht in de praktijk is het in 2010 verschenen studieboek 'Praktisch Gemeenterecht' (Noordhoff Uitgevers). De auteurs hebben kunnen voortbouwen op dit fundament en danken de toenmalige auteurs hiervoor. Het actuele studieboek dat voor u ligt is hiervan het mooie resultaat.

Suggesties tot verbetering van dit boek zijn altijd welkom. Heeft u die, geeft u ze dan door aan de uitgever.

De auteurs,

Frank Diepenmaat
Rob Huitema
Wim Krol
Irma Leusenkamp
Olaf Schuwer

september 2016

Bij de 2e druk

Sinds de eerste druk zijn in de Gemeentewet en andere relevante wetten aanpassingen doorgevoerd. Ook zijn er enkele voorstellen tot wijziging van de Gemeentewet in behandeling bij het parlement. Deze zijn verwerkt in de 2^e druk. Ook zijn praktijkvoorbeelden en casuïstiek geactualiseerd.

September 2021
De auteurs

Inhoud

Voorwoord

V

1	De (gemeentelijke) overheid	1
1.1	Openingscasus.....	1
1.2	De overheid – algemene kenmerken	3
1.2.1	Inleiding.....	3
1.2.2	De overheid.....	3
1.2.3	Voor wie is de overheid?.....	4
1.2.4	De machtspositie van de overheid	7
1.2.5	Overheid en integriteit	9
1.3	De overheid – bijzondere kenmerken.....	13
1.3.1	Inleiding.....	13
1.3.2	Gedecentraliseerde eenheidsstaat	13
1.3.3	Centrale overheid	14
1.3.4	Decentrale overheden.....	14
1.3.5	Dualisering van decentrale overheden	16
1.3.6	De overheid is geen bedrijf.....	20
1.4	De overheid in samenwerking.....	21
1.4.1	Inleiding.....	21
1.4.2	Publiekrechtelijke samenwerking via gemeenschappelijke regelingen.....	21
1.4.3	Privaatrechtelijke samenwerking	26
1.4.4	Publiek-private samenwerking	26
1.5	Samenvatting.....	27
2	Bevoegdheden	29
2.1	Openingscasus.....	29
2.2	Het begrip bevoegdheid.....	31
2.2.1	Inleiding.....	31
2.2.2	Bestuurlijke bevoegdheden	31
2.2.3	Overheid en privaatrecht	31
2.2.4	Bevoegd, rechtmatig en doelmatig handelen	32
2.3	Wettelijke basis voor bevoegdheden	34
2.3.1	Inleiding.....	34
2.3.2	Gemeentewet.....	34
2.3.3	Bijzondere wetten.....	35
2.3.4	Gemeentelijke verordeningen	35
2.4	Autonomie en medebewind	36
2.5	Attributie, delegatie en mandaat	37
2.5.1	Inleiding	37
2.5.2	Attributie	37
2.5.3	Delegatie.....	39
2.5.4	Mandaat.....	40

2.6	Samenvatting.....	43
3	De gemeente en de Gemeentewet	45
3.1	Openingscasus.....	45
3.2	De Gemeentewet.....	46
3.2.1	Inleiding.....	46
3.2.2	Indeling Gemeentewet.....	46
3.2.3	Relatie Gemeentewet met de Grondwet.....	48
3.2.4	De Gemeentewet en verwante wetten	50
3.3	De gemeente en andere overheden	55
3.4	Samenvatting.....	63
4	De gemeenteraad	65
4.1	Openingscasus.....	65
4.2	De raad is het hoogste gemeentelijke orgaan	66
4.2.1	Inleiding.....	66
4.2.2	Politieke partijen en coalities.....	67
4.3	Samenstelling en werkwijze van de raad	68
4.3.1	Inleiding.....	68
4.3.2	De verkiezing tot raadslid	68
4.3.3	Toelating tot de raad.....	69
4.3.4	Aantal leden en zittingsduur	70
4.3.5	Benoeming, ontslag en rechtspositie	70
4.3.6	De vergaderingen van de raad	72
4.4	Rollen van de raad	74
4.4.1	Inleiding.....	74
4.4.2	De raad als volksvertegenwoordiger	75
4.4.3	De rol van de raad als kadersteller.....	76
4.4.4	De rol van de raad die zijn eigen instrumenten gebruikt.....	76
4.4.5	De rol van de raad als controleur van het college en burgemeester	79
4.4.6	Inleiding.....	82
4.4.7	Regelgevende bevoegdheden - algemeen	83
4.4.8	Verordenende bevoegdheid; extern en intern werkende verordeningen	83
4.4.9	Specifieke regelgevende bevoegdheden.....	84
4.4.10	Bevoegdheid tot het instellen van strafbepalingen	85
4.4.11	Overige regelgevende bevoegdheden	85
4.4.12	De financiële bevoegdheid: het budgetrecht.....	86
4.5	Overdragen van bevoegdheden	86
4.6	Samenvatting.....	87
5	Het college van burgemeesters en wethouders	89
5.1	Openingscasus.....	89
5.2	Samenstelling en werkwijze van het college	90
5.2.1	Collegevorming en portefeuilleverdeling	90
5.2.2	Benoeming en rechtspositie van de wethouders	93
5.2.3	De vergaderingen van het college	96

5.3	Bevoegdheden van het college	98
5.3.1	De bevoegdheden van het dagelijks bestuur.....	98
5.3.2	De voorbereiding en uitvoering van raadsbeslissingen.....	99
5.3.3	De ambtelijke organisatie.....	99
5.3.4	Privaatrechtelijke beslissingen.....	100
5.3.5	Het voeren van rechtsgedingen.....	101
5.3.6	Uitoefening van gedelegeerde bevoegdheden	102
5.3.7	Bestuursbevoegdheden uit medebewind.....	102
5.4	Mandatering van bevoegdheden.....	103
5.5	De inlichtingen- en verantwoordingsplicht van het college	104
5.6	Samenvatting.....	105
6	De burgemeester	107
6.1	Openingscasus.....	107
6.2	Benoeming en rechtspositie	107
6.2.1	Inleiding.....	107
6.2.2	Benoemingsprocedure.....	108
6.2.3	Rechtspositie	109
6.3	Algemene taken en bevoegdheden	111
6.3.1	Inleiding.....	111
6.3.2	Algemeen-bestuurlijke taken	111
6.3.3	Voorzitterschap gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders	112
6.4	Handhaving van de openbare orde en veiligheid	114
6.4.1	Inleiding.....	114
6.4.2	Openbare orde en de handhaving ervan	114
6.4.3	Sluiten van woningen.....	116
6.4.4	Noodmaatregelen	117
6.4.5	Overige bevoegdheden	119
6.5	De burgemeester en de politie.....	120
6.6	Mandatering van bevoegdheden.....	121
6.7	De inlichtingen- en verantwoordingsplicht	121
6.8	Samenvatting.....	123
7	Binnengemeentelijke organen	125
7.1	Openingscasus.....	125
7.2	Raadscommissies	127
7.2.1	Inleiding.....	127
7.2.2	Traditionele raadscommissies	127
7.2.3	Nieuwe werkwijzen van de raad	130
7.3	Bestuurscommissie	132
7.4	Andere commissies.....	133
7.5	De gemeentelijke ombudsfunctie: ombudsman of –commissie.....	133
7.6	De rekenkamer en de rekenkamerfunctie	134
7.6.1	Inleiding.....	134
7.6.2	De rekenkamer.....	136
7.6.3	De gemeenschappelijke rekenkamer.....	137

7.6.4	De rekenkamerfunctie	137
7.7	Andere binnengemeentelijke organen	138
7.8	Samenvatting.....	139
8	Gemeentesecretaris, griffier en ambtelijke organisatie	141
8.1	Openingscasus.....	141
8.2	Positie en taak van de gemeente-secretaris.....	142
8.3	Positie en taak van de griffier.....	143
8.4	De ambtelijke organisatie.....	144
8.5	Ambtenaar en integriteit.....	147
8.6	Samenvatting.....	148
9	Het financieel bestuur	151
9.1	Openingscasus.....	151
9.2	De inkomsten van de gemeente.....	152
9.2.1	Inleiding.....	152
9.2.2	De financiële verhouding met het Rijk.....	152
9.2.3	Gemeentelijke belastingen en heffingen.....	154
9.3	De begroting en de rekening.....	156
9.3.1	Inleiding.....	156
9.3.2	De begroting	157
9.3.3	De rekening.....	159
9.3.4	Provinciaal toezicht.....	160
9.4	Administratie en controle	161
9.5	Samenvatting.....	161
10	De provincie	163
10.1	Openingscasus.....	163
10.2	Positie en taken van de provincie	164
10.3	Bestuur en organisatie van de provincie.....	167
10.3.1	Inleiding.....	167
10.3.2	Provinciale staten.....	170
10.3.3	Gedeputeerde Staten.....	171
10.3.4	De commissaris van de Koning.....	174
10.3.5	Verhouding tussen de bestuurders van de provincie.....	178
10.4	Taken en bevoegdheden van het provinciebestuur	180
10.4.1	Taken en bevoegdheden van provinciale staten	180
10.5	Inkomsten van de provincie	189
10.6	Toezicht op het provinciebestuur.....	189
10.7	Samenvatting.....	189
11	Het waterschap	193
11.1	Openingscasus.....	193
11.2	Positie en taken van het waterschap	195
11.3	Bestuur en organisatie van het waterschap.....	201
11.3.1	Inleiding.....	201
11.3.2	Het algemeen bestuur.....	201

11.3.3	Dagelijks bestuur.....	203
11.3.4	De voorzitter.....	205
11.3.5	Verhouding tussen de bestuurders van het waterschap.....	205
11.4	Taken en bevoegdheden van het waterschapsbestuur.....	206
11.4.1	Inleiding.....	206
11.4.2	Het algemeen bestuur.....	206
11.4.3	Het dagelijks bestuur.....	208
11.4.4	De voorzitter.....	209
11.5	Inkomsten van het waterschap.....	209
11.6	Toezicht op het waterschapsbestuur.....	210
11.7	Samenvatting.....	210
12	Internationaal perspectief	213
12.1	Inleiding.....	213
12.2	De doorwerking van internationaal en Europees recht.....	214
12.3	Internationaal recht en het openbare lichaam gemeente.....	215
12.4	Internationaal recht en het handelen van de gemeente.....	217
12.4.1	Inleiding.....	217
12.4.2	Verdragen en de gemeente.....	217
12.4.3	Het recht van de Europese Unie.....	219
12.5	Samenvatting.....	221
13	Antwoorden op de vragen van hoofdstuk 10 en 11	223
13.1	Hoofdstuk 10.....	223
13.2	Hoofdstuk 11.....	226
14	Over de auteurs	229
14.1	Over de auteurs.....	229
	Trefwoordenregister	231

1 De (gemeentelijke) overheid

1.1 Openingscasus

De inkt is nog niet droog en de nieuwe coronawet ligt al onder vuur. Waar zit 'm de kneep?

Er is flinke kritiek op de nieuwe coronawet. De crisismaatregelen om het virus te bestrijden zouden een te grote inbreuk maken op de grondrechten van burgers. Vier vragen.

Wat staat er in deze wet en vanwaar de haast?

De wet moet de noodmaatregelen waarmee het coronavirus sinds maart wordt bestreden, aanvullen en beter vastleggen. Deze noodmaatregelen waren deels vrijwillig, zoals thuisblijven, en deels gedwongen, zoals de sluiting van de horeca. De meeste beperkingen grijpen en grepen diep in op de grondwettelijke vrijheden van burgers. Neem de politieagenten die huizen met coronafeestjes binnengingen, of het verbod op samenkomsten en evenementen.

De wettelijke basis was in de meeste gevallen bestaande noodwetgeving, zoals die bijvoorbeeld in de Wet publieke gezondheid is vastgelegd. Maar er is ook flink geïmproviseerd. Naarmate de epidemie duurde, zwol de kritiek aan op het 'ondemocratische' karakter en de willekeur in de handhaving. Het kraakt en schuurt, constateerde ook de Raad van State, een belangrijke regeringsadviseur. Vastlegging in een 'echte' wet is daarom nodig, adviseerde de Raad. Het kabinet wil deze wet snel invoeren, mede om in te kunnen grijpen tijdens een tweede uitbraak.

Er was dus al kritiek op de noodmaatregelen. Wat is de kritiek op deze nieuwe wet?

Opvallend genoeg is er al volop kritiek op het wetsvoorstel, terwijl het nog niet eens officieel is gepubliceerd. De betrokken ministers (Volksgezondheid, Justitie en Veiligheid, Binnenlandse Zaken) hebben het wel rondgestuurd naar de rechtspraak, de Nationale Ombudsman, gemeenten en burgemeesters – voor advies. Die oordeelden scherp: het kabinet moet veel beter uitleggen waarom het ingrijpt op belangrijke vrijheden van burgers, zoals bij het bezoekverbod in verpleeghuizen, bij de sluiting van scholen of bij de lancering van een corona-app. De verantwoording aan de burgers komt er bekaaid af, stelt de Ombudsman. Onduidelijk is ook hoe burgers bezwaar kunnen maken.

De gemeenten hebben niet helder voor ogen wie welke bevoegdheden heeft en hoe daarbij de macht is verdeeld tussen burgemeesters en de landelijke overheid. Juristen stellen tot slot dat het wetsvoorstel neerkomt op de invoering van 'decretenbestuur', waarbij ministers mogen handelen zonder de gebruikelijke parlementaire controle. De wet is weliswaar niet voor eeuwig bedoeld (het voorstel heet tenslotte Tijdelijke wet maatregelen covid-19), maar de tijdelijkheid ervan blijkt de minister te kunnen verlengen.

3. Zullen de ministers Ollongren, Grapperhaus en De Jonge tegemoetkomen aan de kritiek?

Daar komen ze niet onderuit. De kritiek die al is geuit, is fundamenteel. In feite probeert het kabinet in deze wet het onmogelijke mogelijk te maken. Democratisch ingrijpen in fundamentele vrijheden en rechten van burgers is immers alleen tijdelijk mogelijk, in noodsituaties, wanneer de volksgezondheid, de openbare orde of de nationale veiligheid in het geding is.

Nu de epidemie enigszins onder controle is, en Nederland voor lange tijd een anderhalvemeters-amenleving wacht, is die drastische inperking van vrijheden zonder voortdurende parlementaire controle lastig te verdedigen. De ministers studeren nu nog op de kritiek. De Raad van State verwacht ieder moment het officiële wetsvoorstel en zal daar vervolgens advies over uitbrengen. Pas als de ministers dat verwerkt hebben, gaat het voorstel naar de Tweede Kamer. Of het kabinet dan 1 juli haalt, zoals het wil, is zeer onzeker.

4. Zijn er lessen uit eerdere crises te trekken?

Ja, maar dan vooral voor de Tweede en Eerste Kamer: wees op je hoede. Een crisis versterkt gewoonlijk de positie van de uitvoerende macht in een democratie. Aanvankelijk noodgedwongen, om een ramp of pandemie het hoofd te bieden, maar vaak genoeg laat het bestuur de eenmaal verworven nieuwe bevoegdheden niet meer gaan. Dat was te zien na de aanslagen op 11 september 2001, waarbij overheden in de strijd tegen terrorisme meer macht kregen ten koste van individuele vrijheden en privacy van burgers. Hetzelfde proces deed zich voor tijdens de financiële crisis van 2008, waarbij de regering vele miljarden besteedde aan onder meer het redden van banken, zonder dat daar een uitgebreide parlementaire controle aan voorafging. Die kwam er pas later in de vorm van een parlementaire enquête.

Bron: www.trouw.nl 10 juni 2020

We leven in een samenleving waarin de overheid veel zaken voor ons regelt. Dat zij daarbij onze rechten en vrijheden drastisch kan inperken blijkt duidelijk uit de openingscasus. Nu vindt de een dat de overheid daar veel te ver in gaat, terwijl de ander van mening kan zijn dat de overheid juist meer haar verantwoordelijkheid zou moeten nemen als het gaat om belangrijke maatschappelijke vraagstukken en problemen. Het eerste hoofdstuk van dit boek gaat over de overheid in zijn algemeenheid en over de gemeente in het bijzonder. In paragraaf 1.2 wordt eerst stilgestaan bij de algemene kenmerken van de overheid en paragraaf 1.3 gaat vervolgens in op de bijzondere kenmerken ervan. In paragraaf 1.4 bespreken we tot slot een aantal manieren waarop de overheid samenwerkt met anderen in de samenleving.

1.2 De overheid – algemene kenmerken

1.2.1 Inleiding

Iedereen in onze samenleving heeft te maken met de overheid. Dat geldt letterlijk vanaf de wieg tot het graf. Hoewel overheidsbemoeienis niet altijd door iedereen op prijs wordt gesteld, kunnen we ook niet zonder de overheid. Wanneer iedereen zijn eigen gang gaat en alleen opkomt voor zijn eigen belangen, eindigt onze samenleving al snel in anarchie en geldt het recht van de sterkste, met alle (ongewenste) gevolgen van dien.

We hebben daarom een overheid nodig die ons beschermt tegen criminaliteit, terrorisme, rampen en ook tegen een pandemie zoals de openingscasus laat zien. Daarnaast hebben we behoefte aan een overheid die ons ondersteunt en helpt. Denk bij dat laatste bijvoorbeeld aan het verstrekken van studiefinanciering aan studenten, subsidies aan maatschappelijke instellingen en uitkeringen aan mensen die tijdelijk of voor langere tijd geen werk hebben.

1.2.2 De overheid

Bij het begrip overheid denken de meeste mensen waarschijnlijk in de eerste plaats aan de regering en de gemeente. Dat is niet zo verwonderlijk. We wonen immers allemaal in een gemeente en dagelijks lezen we in de krant en zien we op televisie het nieuws uit Den Haag. Toch is de overheid veel meer dan dat. Als we het hebben over de overheid, dan hebben we het over meer dan 1600 organisaties.

We kunnen beter spreken over het openbaar bestuur in Nederland. Het openbaar bestuur bestaat namelijk uit overheidsorganisaties en uit organisaties en personen die zelf niet tot de overheid behoren, maar die belast zijn met de uitvoering van een bepaalde overheidstaak.

Niet alleen de Rijksoverheid, de 12 provincies, de 22 waterschappen en 352 gemeenten (aantallen per 1 januari 2021) behoren tot de overheid, maar ook zogeheten zelfstandige bestuursorganen (ZBO), zoals de Kamer van Koophandel, De Rijksdienst Wegverkeer (RDW), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de Nederlandsche Bank (zie ook subparagraaf 1.2.3).

Art. 134 lid 1 Grondwet bepaalt dat bij of krachtens de wet openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen ingesteld kunnen worden. Openbare lichamen voor beroep en bedrijf waren tot 1 januari 2015 de zogeheten producten bedrijfschappen. Dit waren publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden van ondernemers en werknemers, die activiteiten ontplooiden ten behoeve van een gehele sector. Productschappen waren voor bedrijven die zich met hetzelfde product bezighielden, zoals het Productschap Vee en Vlees. Bedrijfschappen waren er voor bedrijven met eenzelfde functie in het economische leven, zoals alle bedrijven in de detailhandel en alle bedrijven in de horeca. Op 1 januari 2015 zijn alle product- en bedrijfschappen opgeheven en zijn hun publieke taken ondergebracht bij de daarvoor in aanmerking komende ministeries.

Ook de rechterlijke macht in Nederland behoort tot de overheid en daaronder valt volgens de Wet op de rechterlijke organisatie ook het Openbaar Ministerie (OM), dat belast is met de vervolging van strafbare feiten. Bij de overheid werken tienduizenden ambtenaren.

Sommigen bereiden beleid en wetgeving voor, anderen voeren beleid uit (denk aan politiemensen, militairen, leraren in het openbare onderwijs)



De Autoriteit Financiële Markten, een zelfstandig bestuursorgaan.

We zien dus dat de overheid verschillende verschijningsvormen en rollen heeft. De overheid is niet alleen wetgever, maar ook bestuurder, uitvoerder, rechtspreker en handhaver. Als we het hebben over de overheid, dan maken we onderscheid tussen organen die wel en die niet rechtstreeks worden gekozen. Zo worden gemeenteraden en de Tweede Kamer bijvoorbeeld rechtstreeks door de bevolking gekozen, maar dat geldt niet voor burgemeesters en ministers. In dit boek staat vooral de gemeente als (decentrale) overheid centraal.

1.2.3 Voor wie is de overheid?

De overheid is er niet voor een selecte groep mensen in onze samenleving, maar voor iedereen. Zoals hiervoor al bleek hebben we allemaal een overheid nodig die ons beschermt, ondersteunt en helpt. Daar waar burgers zich vooral bezighouden met hun eigen belangen, houdt de overheid zich bezig met de behartiging van algemene belangen. Denk bijvoorbeeld aan het belang van onze veiligheid, de volksgezondheid, de bescherming van het milieu en de werkgelegenheid. In de openingscasus staat de bescherming van de volksgezondheid centraal. In het volgende artikel komt het spanningsveld tussen het stellen van regels en het lopen van risico's naar voren.

Een samenleving zonder risico's bestaat niet

We willen bungeejumpen, maar de overheid moet garanderen dat het elastiek niet knapt. Soms moeten politici 'nee' zeggen.

Twee weken geleden trof een vreselijk noodweer het Belgische festival Pukkelpop, waarbij vijf mensen omkwamen. Nederlanders reageerden anders dan Belgen. De Nederlanders waren meteen bezig met de vraag of de organisatie dit niet had kunnen voorkomen en of er nieuwe regels nodig zijn voor popfestivals. Bij onze zuiderburen daarentegen stond rouwverwerking centraal. Zoals een festivalganger zei: "De Nederlandse festivalbezoekers schreeuwden de longen uit hun lijf en spraken over verkeerde tenten, genegeerde weerberichten, over slechte communicatie, waar de Belgen vol ongelooft in stilte achterbleven." De Belgen hielden een stille tocht en de organisator belde gewonden persoonlijk op om te horen hoe het met hen ging.

Het gaat hier om meer dan een saillant voorbeeld. Opmerkelijk is de hoge verwachting die Nederlanders hebben van de overheid. Wij verwachten dat de overheid in staat is alle risico's af te dekken. We willen bungeejumpen, maar de overheid moet garanderen dat het elastiek niet knapt.

De overheid speelt op deze behoefte gulzig in. Doet zich daadwerkelijk een incident voor, dan is de overheid er als de kippen bij met nieuwe regelgeving die herhaling moet voorkomen. De individualisering van de samenleving versterkt de rol van de overheid, omdat als er iets misgaat er niemand is om op terug te vallen. Automatisch komt men dan bij de overheid uit.

Veel overheidshandelen gaat ervan uit dat maatschappelijke organisaties niet in staat zijn hun verantwoordelijkheid te nemen. Daardoor dringt de overheid steeds verder door in het maatschappelijk domein. De leefstijl van mensen en de sociale cohesie in buurten zijn aandachtsgebieden van de overheid geworden. Het idee van maakbaarheid is diepgeworteld. Maar door de vele regels wordt de samenleving juist ontregeld. De overheid houdt te weinig maat. Deze tendens tot almaar meer bureaucratie is niet eenvoudig te keren, concluderen we in ons rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 'De ontregelde samenleving'.

Het terugdringen van de bureaucratie vraagt om een tegendraadse benadering. Alstublieft geen regels die voorschrijven dat voor elke nieuwe regel een bestaande regel wordt geschrapt. En ook geen taskforce die 'nu eindelijk eens orde op zaken gaat stellen', of een overheid die toezicht op toezicht stapelt om daarmee risico's te vermijden.

We zullen radicaal afscheid moeten nemen van het idee van de maakbare samenleving. Risico hoort bij het leven en we zullen moeten leren er goed mee om te gaan. Het streven alle risico's uit te bannen leidt tot schijnzekerheid. Zo zou het goed zijn na een incident een afkoelingsperiode te hanteren van ten minste een half jaar. Met de wijsheid van dan, zal men anders oordelen over de noodzaak van nieuwe regels.

Regels zijn in veel gevallen geen oplossing. De overheid zou minder vaak wetten moeten veranderen, wat ons betreft nog maar een keer per jaar. Bij veel wetten kan worden opgenomen dat ze na

een bepaalde tijd vervallen. We praten twintig jaar na dato nog over het kwartje van Kok dat toen 'tijdelijk' werd ingevoerd.

Ook van politici wordt discipline gevraagd. In plaats van "Yes, we can", zouden politici af en toe moeten roepen "No, we can not." Minister Donner stelde in 2005, toen een tbs-patiënt tijdens zijn verlof een oude man had vermoord,

dat een waterdicht tbs-systeem onmogelijk was. Hij toonde begrip voor de nabestaanden, maar hield zijn rug recht en bood weerstand aan de druk om met nieuwe regels te komen, omdat 'dit het systeem was waarvoor we met zijn allen hadden gekozen'. Als meer politici zijn voorbeeld volgen en vaker 'nee' zeggen, dan worden echt meters gemaakt in het terugdringen van de bureaucratie.

Bron: Evert Jan van Asselt en Raymond Gradus, www.trouw.nl, 10 september 2011.

Regels zijn er niet voor niets. Ze zijn nodig als instrument om beleid te realiseren, om gedrag van burgers en bedrijven te beïnvloeden en te sturen en om, zoals we hiervoor zagen, algemene belangen te behartigen en veilig te stellen. Feit is echter ook, dat regels en vooral de uitvoering ervan onnodig veel administratieve lasten en kosten voor burgers en bedrijven met zich mee kunnen brengen. Een overdaad aan regels kan de samenleving verstarren. Dat is slecht voor het ondernemersklimaat, het imago van de overheid en het remt economische ontwikkelingen af. Het leidt er ook toe dat burgers en bedrijven regels gaan negeren. Wanneer regels burgers en bedrijven te veel afremmen en hen onnodig op kosten jagen, kan dat leiden tot een vermindering van de acceptatie en naleving ervan, met alle (handhavings)problemen van dien.

Tussenvraag 1.1

Welke mogelijkheden heeft de overheid om de naleving van wettelijke regels af te dwingen?

In de praktijk blijkt dat er verschillend wordt gedacht over de vraag waar de grens van overheidsbemoeienis ligt. Waarmee moet de overheid zich bezighouden en wat kunnen burgers en ondernemers prima zelf doen, zonder dat de overheid zich daarmee bemoeit? Hebben we overal wetten voor nodig, of kunnen we er in bepaalde gevallen ook best zonder? Deregulering is het begrip dat daarbij vaak om de hoek komt kijken. De overheid is niet altijd op alle terreinen nadrukkelijk aanwezig, maar stelt soms alleen algemene voorwaarden. Zo wordt het overleg over lonen en arbeidsvoorwaarden overgelaten aan de werkgevers en de vakbonden. En een organisatie of vereniging van ouders kan binnen zekere grenzen zelf een school oprichten.

In de troonrede van 17 september 2013 zei de koning dat de klassieke verzorgingsstaat transformeert naar een participatiesamenleving. In de periode die daarop volgde is er in ons land veel gediscussieerd over de vraag wat precies moet worden verstaan onder het begrip participatiesamenleving. Het komt er in hoofdzaak op neer dat de burger meer verantwoordelijkheden krijgt, maar deze ook moet nemen om zelf vorm en inhoud te geven aan zijn eigen welzijn en woonomgeving en om daarnaast bij te dragen aan de samenleving.