
Praktisch Gemeenterecht

Mr. F.H. Eijkelhof
Mr. J.C. de Heer
Drs. K. van der Heijden
Mr. O.J.R.J. Huitema
Mr. W.J.R. Krol

Eerste druk



Noordhoff Uitgevers

Praktisch Gemeenterecht

In de serie **Praktisch Recht** zijn inmiddels verschenen

Praktisch Arbeidsrecht
Praktisch Bedrijfsrecht
Praktisch Bestuursprocesrecht
Praktisch Bestuursrecht
Praktisch Bijzondere Overeenkomstenrecht
Praktisch Burgerlijk Procesrecht
Praktisch Fiscaalrecht
Praktisch Gemeenterecht
Praktisch Gezondheidsrecht
Praktisch Goederenrecht
Praktisch Jeugd(straf)recht
Praktisch Ondernemingsrecht
Praktisch Sociaalzekerheidsrecht
Praktisch Staatsrecht
Praktisch Straf(proces)recht
Praktisch Verbintenissenrecht

Praktisch Gemeenterecht

Mr. F.H. Eijkelhof

Mr. J.C. de Heer

Drs. K. van der Heijden

Mr. O.J.R.J. Huitema

Mr. W.J.R. Krol

Eerste druk

Noordhoff Uitgevers Groningen / Houten

Ontwerp omslag: G2K
Omslagillustratie: iStock
Illustraties binnenwerk: Saskia de Boer

Eventuele op- en aanmerkingen over deze of andere uitgaven kunt u richten aan: Noordhoff Uitgevers bv, Afdeling Hoger Onderwijs, Antwoordnummer 13, 9700 VB Groningen, e-mail: info@noordhoff.nl

Met betrekking tot sommige teksten en/of illustratiemateriaal is het de uitgever, ondanks zorgvuldige inspanningen daartoe, niet gelukt eventuele rechthebbende(n) te achterhalen. Mocht u van mening zijn (auteurs)rechten te kunnen doen gelden op teksten en/of illustratiemateriaal in deze uitgave dan verzoeken wij u contact op te nemen met de uitgever.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die desondanks onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden auteur(s), redactie en uitgever geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich aanbevolen.

0 1 2 3 4 5 / 15 14 13 12 11

© 2011 Noordhoff Uitgevers bv Groningen/Houten, The Netherlands.

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 enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

ISBN (ebook) 978 90 01 84754 8
ISBN 978 90 01 79229 9
NUR 820

Woord vooraf

In diverse opleidingen in het hoger beroepsonderwijs, zoals Recht, Bestuurskunde, Veiligheidskunde en Management, Economie en Recht, besteedt het curriculum aandacht aan het openbaar bestuur op decentraal niveau. De gemeente krijgt daarbij de meeste aandacht, gevolgd door de provincie en het waterschap.

Gebleken is dat hiervoor geen bruikbaar studieboek voorhanden is. Het huidige aanbod is onvoldoende en minder geschikt voor het hoger beroepsonderwijs. Daarom is het idee ontstaan om voor studenten in genoemde opleidingen een boek te schrijven. Er is voor gekozen om aansluiting te zoeken bij de serie *Praktisch Recht* die door Noordhoff Uitgevers op de markt wordt gebracht en waarmee door zowel docenten als studenten goede ervaringen zijn opgedaan. Het groepje personen dat dit boek geschreven heeft, bestaat uit hbo-docenten en deskundigen uit de praktijk, met ervaring als (gast)docent.

Het boek besteedt vooral aandacht aan gemeenterecht, maar ook aan provincie- en waterschapsrecht. De auteurs hopen dat *Praktisch Gemeenterecht* ook bij andere hogescholen en opleidingsinstituten in een behoefte voorziet.

Graag danken de auteurs mr. Irma Leusenkamp voor haar waardevolle adviezen over de conceptteksten. Zij nodigen gebruikers uit om eventuele opmerkingen of suggesties die in een volgende druk tot verbeteringen kunnen leiden via de uitgever aan hen door te geven.

Mr. F.H. Eijkelhof
Mr. J.C. de Heer
Drs. K. van der Heijden
Mr. O.J.R.J. Huitema
Mr. W.J.R. Krol

Juli 2010

Inhoud

Inleiding 11

- 1 De (gemeentelijke) overheid 13**
 - Openingscasus: Roken in het café? 13
 - 1.1 De overheid – algemene kenmerken 14
 - 1.2 De overheid – bijzondere kenmerken 20
 - 1.3 De overheid in samenwerking 28
 - Samenvatting 31
 - Studie-eindvragen 33

- 2 Bevoegdheden 35**
 - Openingscasus: Milieuvergunning: provincie of gemeente bevoegd? 35
 - 2.1 Het begrip bevoegdheden 36
 - 2.2 Wettelijke basisbevoegdheden 39
 - 2.3 Autonomie en medebewind 41
 - 2.4 Attributie, delegatie en mandaat 42
 - 2.5 Transparantie en informatievoorziening 47
 - Samenvatting 48
 - Studie-eindvragen 50

- 3 De gemeente en de Gemeentewet – algemeen 51**
 - Openingscasus: Gemeente, bouwen en wonen 51
 - 3.1 Opbouw van de Gemeentewet 52
 - 3.2 Bestuursorganen van de gemeente 66
 - 3.3 De Gemeentewet en verwante wetten 70
 - Samenvatting 74
 - Studie-eindvragen 75

- 4 De gemeenteraad 77**
 - Openingscasus: Een kunstwerk op het marktplein 77
 - 4.1 De raad is het hoogste gemeentelijke orgaan 78
 - 4.2 Samenstelling en werkwijze van de raad 81
 - 4.3 Rollen van de raad 87
 - 4.4 Bevoegdheden van de raad 95
 - 4.5 Overdragen van bevoegdheden 100
 - Samenvatting 100
 - Studie-eindvragen 102

- 5 College van burgemeester en wethouders 103**
 - Openingscasus: Waar woont de wethouder? 103
 - 5.1 Samenstelling en werkwijze van het college 105
 - 5.2 Bevoegdheden van het college 114
 - 5.3 Mandatering van bevoegdheden 120

- 5.4 Inlichtingen- en verantwoordingsplicht van het college 122
 - Samenvatting 123
 - Studie-eindvragen 125

- 6 De burgemeester 127**
 - Openingscasus: Sluiting coffeeshop terecht? 127
 - 6.1 Benoeming en rechtspositie 128
 - 6.2 Algemene taken en bevoegdheden 131
 - 6.3 Handhaving van de openbare orde en veiligheid 136
 - 6.4 Vervanging 146
 - 6.5 Mandatering van bevoegdheden 147
 - 6.6 Inlichtingen- en verantwoordingsplicht 147
 - Samenvatting 149
 - Studie-eindvragen 151

- 7 Binnengemeentelijke organen 153**
 - Openingscasus: Kamervragen over het stemmen in gemeenteraadscommissies 153
 - 7.1 Raadscommissies 155
 - 7.2 Bestuurscommissies 160
 - 7.3 Andere commissies 161
 - 7.4 Deelgemeenten 161
 - 7.5 Gemeentelijke ombudsfunctie: ombudsman of -commissie 164
 - 7.6 Rekenkamer en rekenkamerfunctie 166
 - 7.7 Andere binnengemeentelijke organen 169
 - Samenvatting 171
 - Studie-eindvragen 172

- 8 Gemeentesecretaris, griffier en ambtelijke organisatie 173**
 - Openingscasus: Ambtelijke bijstand aan een gemeenteraadslid: wel of niet? 173
 - 8.1 Benoeming, rechtspositie en taak van de gemeentesecretaris 174
 - 8.2 Benoeming, rechtspositie en taak van de griffier 175
 - 8.3 Ambtelijke organisatie 178
 - 8.4 Ambtenaar en integriteit 180
 - Samenvatting 182
 - Studie-eindvragen 183

- 9 Financieel bestuur 185**
 - Openingscasus: Verhoging parkeertarieven kost de gemeente geld 185
 - 9.1 Inkomsten van de gemeente 186
 - 9.2 Begroting en rekening 191
 - 9.3 Administratie en controle 195
 - Samenvatting 196
 - Studie-eindvragen 197

10	De provincie	199
	Openingscasus: Ontgravingen in Flevoland toegestaan?	199
10.1	Plaats en taak van de provincie	200
10.2	Bestuur en organisatie van de provincie	202
10.3	Taken en bevoegdheden van het provinciebestuur	209
	Samenvatting	217
	Studie-eindvragen	219
11	Het waterschap	221
	Openingscasus: Ontvangstplicht van materiaal bij onderhoud van oppervlaktewateren	221
11.1	Historie, plaats en taak van het waterschap	222
11.2	Bestuur van het waterschap	226
11.3	Bevoegdheden van het waterschapsbestuur	229
11.4	Belastingen van het waterschap	231
11.5	Toezicht op het waterschap	232
	Samenvatting	233
	Studie-eindvragen	234
12	Decentraal bestuur in internationaal perspectief	235
	Openingscasus: Beroep gemeenten op Europees Handvest inzake lokale autonomie	235
12.1	Doorwerking van internationaal en Europees recht	236
12.2	Internationaal recht en het openbare lichaam gemeente	238
12.3	Internationaal recht en het handelen van de gemeente	240
	Samenvatting	245
	Studie-eindvragen	246
	Antwoorden tussenvragen	247
	Antwoorden studie-eindvragen	257
	Kernbegrippenlijst	267
	Lijst met afkortingen	281
	Websites	283
	Over de auteurs	286
	Register	287

Inleiding

'De gemeente moet niet langer worden gezien als een lagere overheid, de gemeente is de eerste overheid. Gemeenten staan het dichtst bij de burger. Zij moeten daarom meer ruimte krijgen om maatschappelijke problemen op te lossen.' Met deze woorden werd in 2007 het rapport van de Commissie Aartsen gepresenteerd, waarin werd aanbevolen om de staat te kantelen. Niet de Rijks-overheid, maar de lokale overheden, de gemeenten, zijn de eerste overheid. Deze gedachte wordt sindsdien uitgewerkt en geconcretiseerd. Zo wordt er door de gemeenten hard gewerkt aan de ambitie voor 2015, namelijk dat 80% van alle vragen van burgers aan de overheid direct aan de balie van het gemeentelijke klantcontactcentrum kan worden beantwoord. En dan gaat het niet alleen om vragen over de gemeentelijke diensten maar over die van alle overheden.

Met deze ambitie wordt een belangrijke taak toegevoegd aan het omvangrijke pakket dat gemeenten al hebben. Want zeker is wel dat er weinig particuliere bedrijven zijn die een zo groot en divers arsenaal aan producten en diensten aanbieden als gemeenten doen. Deze strekken zich uit van het leveren van concrete producten, zoals rijbewijzen, identiteitskaarten en paspoorten tot het verlenen van gecompliceerde diensten, zoals bouw-, gebruiks- en milieuvergunningen voor particulieren en bedrijven (die in één omgevingsvergunning worden ondergebracht). Verder is de gemeente bevoegd om belastingen en heffingen op te leggen en is zij verantwoordelijk voor de uitvoering van regelingen op allerlei beleidsvelden, zoals onderwijs, ruimtelijke ordening en werk en inkomen. De gemeente is ook belast met de inrichting, het onderhoud en de kwaliteit van de openbare ruimte en met regelgevings-, toezicht- en handhavingstaken op het gebied van veiligheid en openbare orde. Het is haast te veel om op te noemen.

Al deze taken en producten hebben met elkaar gemeen dat zij door de gemeente worden uitgevoerd in het kader van het publieke recht. Ze zijn omgeven met wettelijke regels, waaraan de gemeente en de burgers zich moeten houden. Als het om gemeenten gaat, zijn er specifieke wettelijke voorschriften waaraan zij zijn gebonden. Die regels hebben betrekking op de inrichting, de taken en bevoegdheden van gemeenten en hun bestuursorganen, en zijn neergelegd in de Gemeentewet, het centrale onderwerp van dit boek *Praktisch Gemeenterecht*. Daarnaast zijn uiteraard de regels van het algemene bestuursrecht van toepassing, die er zijdelings in aan de orde komen. Dit boek biedt een compleet overzicht van het wettelijke regime waarbinnen de gemeenten hun vele taken en bevoegdheden uitoefenen. Dat gebeurt op een begrijpelijke manier voor de beginnende student, maar het boek gaat aan de andere kant ook diep genoeg op de stof in om de student toe te rusten voor een baan waarbij hij het gemeenterecht moet toepassen.

Praktisch Gemeenterecht is geschreven voor de student die een goed overzicht wil krijgen van het gemeenterecht en zijn toepassingen, zonder daar juridisch gezien al te diep op in te gaan. Wetsartikelen worden uitgelegd en toegelicht, maar jurisprudentie komt mondjesmaat aan de orde. Het gemeenterecht is verdeeld in een aantal thema's die elk in een hoofdstuk worden uitgewerkt. Elk hoofdstuk begint met een casus uit de gemeentelijke praktijk. Ook zijn er in alle hoofdstukken casus en tussenvragen opgenomen om de stof concreet te maken. De thematische hoofdstukken worden afgesloten met een korte samenvatting, enkele studievragen voor de verwerking van de stof en een lijst van belangrijke begrippen.

De thema's in *Praktisch Gemeenterecht* worden behandeld in een volgorde waarmee de leerstof logisch wordt opgebouwd. 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 volgende drie hoofdstukken 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 is ervoor gekozen om aandacht te besteden aan twee overheden die, juridisch gezien, enigszins aan de gemeente verwant zijn, namelijk de provincie en het waterschap. Hiervoor zijn de hoofdstukken 10 en 11 opgenomen. *Praktisch Gemeenterecht* wordt afgesloten met hoofdstuk 12 dat ingaat op de steeds belangrijker wordende internationale (vooral Europese) aspecten van het gemeenterecht.

Over het taalgebruik in dit boek twee korte opmerkingen. Ten eerste: waar 'hij' staat geschreven, kan ook 'zij' worden gelezen. In de tweede plaats: hoewel de wet spreekt over 'Koning', hebben wij aangesloten bij de realiteit door te spreken over 'Koningin' en 'commissaris van de Koningin'.

De inhoud van het boek *Praktisch Gemeenterecht* wordt ondersteund door de website www.praktischgemeenterecht.noordhoff.nl. Hierop zijn multiple-choicevragen, casus met uitwerkingen, actualiteiten en verdiepende teksten te vinden.

1

De (gemeentelijke) overheid

- 1.1 De overheid – algemene kenmerken
- 1.2 De overheid – bijzondere kenmerken
- 1.3 De overheid in samenwerking

Openingscasus

Roken in het café?

Tot groot ongenoegen van de Amsterdamse café-eigenaar Jos den Ouden mag er vanaf 1 juli 2008 niet meer worden gerookt in de horeca. 'Het is belachelijk waar de overheid zich allemaal mee bemoeit', houdt Jos zijn gasten voor. 'We moeten ons al jaren aan allerlei regels houden en nu komt dit er tot overmaat van ramp ook nog eens bij. Op deze manier maakt de overheid ons kapot', aldus een boze en gefrustreerde Jos. Nadat hij eerder die week zijn personeel naar huis heeft moeten sturen omdat er geen klant meer binnenkwam, besluit Jos tot een protestactie. Op de stoep bij de ingang van zijn café plaatst hij een groot bord met de tekst: 'Wij laten onze klanten niet in de kou staan, bij ons mag je binnen roken.' Hij heeft dit nog niet gedaan, of de klanten stromen massaal binnen. 'Ik heb vijftien tafels, veertien ervan zaten vol. Dames, heren van middelbare leeftijd, allemaal zeiden ze: "Wat heerlijk dat je hier mag roken."' Jos en echtgenote Truus riskeren hiermee een boete van de Voedsel- en Waren Autoriteit. 'Dat kan me niet schelen, ik vecht door tot aan de Hoge Raad en desnoods tot aan het Europees Hof. Ik laat mijn zaak niet kapotmaken door die bemoeizuchtige overheid', aldus een strijdvaardige Jos. Hij hoopt op voldoende medestanders uit de Amsterdamse horeca. 'Als we allemaal een vuist maken en een goede advocaat in de arm nemen, kunnen we een heel eind komen.'

We leven in een samenleving waarin de overheid veel zaken voor ons regelt en dat wordt, zoals uit de openingscasus blijkt, niet altijd door iedereen op prijs gesteld. De een vindt dat de overheid zich overal mee bemoeit, terwijl de ander van mening is dat de overheid veel 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 1.1 wordt eerst stilgestaan bij de algemene kenmerken van de overheid en paragraaf 1.2 gaat vervolgens in op de bijzondere kenmerken ervan. In paragraaf 1.3 bespreken we ten slotte een aantal manieren waarop de overheid samenwerkt met anderen in de samenleving.

1.1 De overheid – algemene kenmerken

Iedereen in onze samenleving heeft te maken met de overheid. Dat geldt letterlijk vanaf de wieg tot het graf. Hoewel overheidsbemoedening 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, bijvoorbeeld tegen criminaliteit en rampen, maar ook 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.

1.1.1 De overheid

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 1 600 organisaties. We kunnen beter spreken over het openbaar bestuur in Nederland. Het openbaar bestuur bestaat namelijk uit overheidsorganisaties en uit organisaties en personen die niet zelf tot de overheid behoren, maar die belast zijn met de uitvoering van een bepaalde overheidstaak.

Openbaar bestuur

Zelfstandige bestuursorganen

Niet alleen de Rijksoverheid, de twaalf provincies, de waterschappen en meer dan vierhonderd gemeenten behoren tot de overheid, maar ook zogeheten zelfstandige bestuursorganen (ZBO), zoals de Kamers van Koophandel, de Autoriteit Financiële Markten, de Dienst Uitvoering Onderwijs (studiefinanciering) en De Nederlandsche Bank (zie ook subparagraaf 1.2.3). Daarnaast behoren zogeheten openbare lichamen voor bedrijf en beroep, zoals het Productschap Akkerbouw, tot de overheid. 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 openbaar onderwijs).

Openbaar ministerie



De Autoriteit Financiële Markten, een zelfstandig bestuursorgaan

We zien dus dat de overheid verschillende 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 bijvoorbeeld gemeenteraden en de Tweede Kamer rechtstreeks door de bevolking gekozen, maar dat geldt bijvoorbeeld niet voor burgemeesters en ministers. In dit boek staat vooral de gemeente als (decentrale) overheid centraal.

1.1.2 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 bescherming van het milieu en de werkgelegenheid. Uit de

openingscasus blijkt dat de overheid vanwege het algemene belang van de volksgezondheid heeft besloten het roken in de horeca aan banden te leggen. Casus 1.1 gaat over het spanningsveld tussen het stellen van regels en het lopen van risico's.

Casus 1.1 Meer risico's zonder regels? Of juist niet?

Een ongeluk met een rubberen vlot tijdens een bedrijfsuitje. Twee mensen komen om het leven. Had betere regelgeving dit kunnen voorkomen? Het spanningsveld tussen het lopen van risico's en het stellen van regels was 16 april het onderwerp van gesprek tijdens een bijeenkomst van ALBurger. Speciale spreker was Donald Macrae, van de Risk and Regulation Advisory Council (RRAC), het adviescollege van de Engelse overheid op het gebied van regelreflex. Waar Nederland zich met het ACTAL (AdviesCollege

Toetsing Administratieve Lasten) nog veelal richt op het meten en verbeteren van dienstverlening, verbreedt Engeland zich naar risicomangement. Hoe kunnen we van elkaar leren?

Uit Engels onderzoek blijkt dat er vaak wordt gereageerd met regels in het geval van risicosituaties. Maar is het niet beter om mensen hun eigen verantwoordelijkheid te geven? In Nederland kennen we het voorbeeld van een weg zonder verkeersborden. Weggebruikers blijken dan beter op te letten en minder ongelukken te veroorzaken omdat zij verantwoordelijk zijn voor hun eigen acties.

Bron: www.lastvandeoverheid.nl

Deregulering

In de praktijk blijkt dat er vaak verschillend wordt gedacht over de vraag waar de grens van overheidsbemoeyenis 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 daar vaak bij 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.

Regels

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?

1.1.3 De machtspositie van de overheid

Machtspositie

De overheid vormt het hoogste gezag op een bepaald grondgebied voor een of meer aangewezen overheidstaken. Zo heeft het openbaar ministerie als belangrijke taak het vervolgen van strafbare feiten voor het totale grondgebied van Nederland, terwijl een gemeenteraad verschillende taken heeft, maar alleen voor het grondgebied van één gemeente. Dikwijls maakt de overheid bij het behartigen van algemene belangen gebruik van wetgeving. Daarin staan onder meer geboden en verboden om die belangen veilig te stellen en bij overtreding kan er straf worden opgelegd. Dat doet meestal een onafhankelijke rechter, maar ook de overheid zelf kan soms straffen opleggen in de vorm van bijvoorbeeld een bestuurlijke boete. In de openingscasus zagen we dat degene die zich niet houdt aan het door de overheid uitgevaardigde rookverbod, een boete riskeert. Deze boete is in dat geval geregeld in de Tabakswet. De overheid kan dus bij de behartiging van algemene belangen (in dit geval het belang van de volksgezondheid) ingrijpen in de rechten en vrijheden van burgers en ondernemers en kan bij overtredingen straffen opleggen. Alleen de overheid heeft die bevoegdheid en dat verschaft de overheid een bijzondere machtspositie.

Wetten

Publiekrecht

Privaatrecht

De wetten waarin algemene belangen worden geregeld behoren tot het publiekrecht. Daar waar het privaatrecht uitgaat van een zekere gelijkheid van partijen, denk bijvoorbeeld aan het sluiten van een koopovereenkomst waarbij de partijen wilsovereenstemming nastreven, kenmerkt het publiekrecht zich nu juist door een ongelijkheid van partijen. De overheid kan namelijk dwingend en eenzijdig geboden en verboden uitvaardigen en die handhaven door middel van het opleggen van straffen, of de burgers dat nu leuk vinden of niet.

Anders dan in het privaatrecht valt daarover niet te onderhandelen. Hetzelfde geldt voor het heffen van belastingen. Daarnaast beschikt de overheid over – wat genoemd wordt – het geweldsmonopolie. Dat wil zeggen dat de overheid als enige in onze samenleving kan beslissen om geweld toe te passen. Denk bijvoorbeeld aan de inzet van de politie bij voetbalrellen.

COEVORDEN – De politie heeft zondagmiddag 6 zogenaamde voetbalsupporters van De Graafschap aangehouden. 165 voetbalsupporters waren die morgen onder begeleiding van de Spoorwegpolitie met de trein vertrokken uit Doetinchem om naar Emmen af te reizen.

Ook op het traject tussen Zwolle en Coevorden werden er vernielingen gepleegd. Op het station in Coevorden wilden de supporters de trein

verlaten en kwam het tot een confrontatie met de politie. Hierbij zijn twee waarschuwingsschoten gelost. Met behulp van de ME konden 6 supporters worden aangehouden. De overige supporters zijn onder politiebegeleiding per trein teruggebracht naar Doetinchem. De Spoorwegpolitie onderzoekt het geweld tegen de politie. De wedstrijd FC Emmen tegen De Graafschap eindigde vanmiddag in 1-2. ■

Bron: www.112nederland.nl

De machtspositie van de overheid is niet onbepaald. We leven in een rechtstaat en dat brengt met zich mee dat ook de overheid bij het gebruik van haar bevoegdheden gebonden is aan nationale en internationale rechtsregels en rechtsbeginselen. Naast (politieke) controle door volksvertegenwoordigende organen, zoals het parlement, provinciale staten en gemeenteraden, heeft de overheid te maken met controle door de rechter. De overheid moet zich dus kunnen verantwoorden voor het gebruik van haar machtspositie.

Tussenvraag 1.2

Met welke nationale en internationale rechters kan de overheid in aanraking komen?

1.1.4 Overheid en integriteit

We hebben in de vorige subparagraaf gezien dat de overheid een machtspositie inneemt in de samenleving. De overheid is vanwege die positie op veel terreinen monopolist. Zo moet je voor een vergunning bij een bepaalde overheidsinstantie zijn en heb je niet de keuze om naar een ander te gaan.

Anders dan bij een commercieel bedrijf is de overheid bij haar eigen dienstverlening niet actief op een markt waarop sprake is van concurrentie. Meestal heb je als burger niets te kiezen. Bij een dergelijke positie ligt machtsmisbruik snel op de loer. Helaas lezen we in de krant soms verhalen over corrupte bestuurders en ambtenaren. Dat deze berichten zeer schadelijk zijn voor het imago en het functioneren van de overheid zal wel duidelijk zijn. Juist de overheid moet betrouwbaar zijn en het goede voorbeeld geven. De overheid moet met andere woorden integer zijn. Integriteit wordt vaak negatief gedefinieerd, namelijk als 'de afwezigheid van fraude en corruptie'. Volgens Van Dale staat integriteit voor 'rechtschapenheid, onomkoopbaarheid en ongeschondenheid'.

Monopolist

MAASTRICHT – Zes gemeentebtenaren en een ambtenaar van de provincie Limburg worden verdacht van het aannemen van steekpenningen. De overheidsdienaren zijn gearresteerd, evenals drie functionarissen en een oud-manager van een bouwbedrijf, omdat zij volgens justitie de ambtenaren hebben omgekocht. Volgens betrouwbare bronnen gaat het om het bedrijf Janssen de Jong Infra. Het OM vermoedt dat de ambtenaren hun ambtsgeheim hebben geschonden door het bouwbedrijf vertrouwelijke informatie over aanbestedingen te geven. Het gaat om infrastructurele projecten van gemeenten en provincie, zoals de reconstructie en verharding van (provinciale) wegen. Het OM denkt dat de betrokken ambtenaren flink voor hun illegale diensten werden beloond. Ze kregen onder meer personenauto's, kaartjes voor sportevenementen en concerten, buitenlandse reizen en etentjes in exclusieve restaurants in ruil voor de vertrouwelijke

informatie. Het onderzoek naar de malversaties en corruptie van ambtenaren in deze zaak begon al in de zomer van 2007, nadat er informatie was binnengekomen dat het bouwbedrijf zich schuldig maakte aan omkoping. De rijksrecherche is bij de actie van dinsdag bijgestaan door verschillende andere opsporingsdiensten. In totaal werden er meer dan honderd rechercheurs ingezet op veertig doorzochte adressen. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma) voert nu gelijktijdig een onderzoek uit bij bouwbedrijven in Limburg. Gekeken wordt of die zich onder meer hebben schuldig gemaakt aan het maken van prijsafspraken. De provincie Limburg en de gemeente Heerlen reageren geschokt. Beide beraden zich op de positie van de medewerkers. Bij Janssen de Jong Infra was niemand bereikbaar voor commentaar. De gemeente Maastricht wilde geen reactie geven. ■

Bron: www.telegraaf.nl, 27 januari 2009 (dit artikel is deels overgenomen)

Integriteit

Integriteit is een maatstaf voor de kwaliteit van het functioneren van de overheid en krijgt de laatste jaren binnen overheidsorganisaties dan ook steeds meer aandacht. Zo bestaat er sinds 2006 een Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS). Dit bureau vervult de rol van expertisecentrum en wil bevorderen dat overheidsorganisaties een evenwichtig en samenhangend integriteitsbeleid voeren. Het BIOS ondersteunt de overheid daarbij. Daarbij vervult de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de rol van coördinerend bewindspersoon voor de gehele overheidssector. Ook op het terrein van wetgeving zijn maatregelen getroffen.

Zo bepaalt de Ambtenarenwet sinds 1 maart 2006 in art.125quater dat overheidswerkgevers verplicht zijn een integriteitsbeleid te voeren als onderdeel van wat genoemd wordt 'goed werkgeverschap en goed bestuur'. Dit beleid moet onder meer gericht zijn op het voorkomen van belangenverstrengeling, discriminatie en misbruik van bevoegdheden. In de wet is ook opgenomen dat overheden een gedragscode voor werknemers moeten opstellen en dat elke ambtenaar een eed of belofte moet afleggen. Daarnaast zijn er voorschriften opgenomen over het melden, openbaar maken en verbieden van nevenactiviteiten en het door een ambtenaar melden van bij hem levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is. Elke provincie en

**Klokkenluiders-
regeling**

gemeente moet daarvoor een zogenoemde klokkenluidersregeling vaststellen. Belangrijk aandachtspunt daarbij is de arbeidsrechtelijke bescherming van de ambtenaar die op basis van een dergelijke regeling een (vermoedelijke) misstand meldt. Op termijn zal de Gemeentewet worden gewijzigd, waardoor de burgemeester verantwoordelijk wordt gemaakt voor de (bevordering van de) integriteit van gemeentebestuurders.

Gedragscodes

Om de integriteit van gemeentebestuurders te versterken, stelt de Gemeentewet op dit moment het opstellen van gedragscodes verplicht. Deze gedragscodes worden opgesteld door de raad en gelden voor de leden van de raad (art. 15 lid 3 Gemw), de wethouders (art. 41c lid 2 Gemw) en de burgemeester (art. 69 lid 2 Gemw). In deze gedragscodes worden zaken geregeld als het vervullen van nevenfuncties, regels over verboden handelingen (in aanvulling op art. 15 lid 1 Gemw), het omgaan met geheime informatie, het aannemen en melden van geschenken, het gebruik van gemeentelijke voorzieningen en het declareren van kosten.

1.2 De overheid – bijzondere kenmerken

Zoals we hiervoor hebben gezien heeft de overheid verschillende rollen en beschikt ze voor het vervullen van die rollen over heel veel verschillende soorten organisaties. Elke organisatie heeft haar eigen taken en bevoegdheden en vervult die op een bepaald terrein en binnen een bepaald grondgebied. We bespreken hierna de gedecentraliseerde eenheidsstaat, de centrale overheid en de decentrale overheden. Tot slot gaan we in op de dualisering van decentrale overheden.

1.2.1 Gedecentraliseerde eenheidsstaat

Gedecentraliseerd

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Gedecentraliseerd betekent dat de organisatie van de overheid in Nederland uit verschillende lagen bestaat. Naast de centrale overheid, ook wel het Rijk of de Rijksoverheid genoemd, kennen we in Nederland zogeheten decentrale overheden, ook wel lagere overheden genoemd. De bekendste voorbeelden daarvan zijn de provincies, gemeenten en waterschappen. Het begrip lagere overheid geeft overigens aan hoe overheden vaak naar elkaar kijken. Zo ziet de Rijksoverheid de provincie als een lagere overheid en ziet de provincie op haar beurt de gemeente als een lagere overheid.

**Lagere
overheden**

Tussen de verschillende overheden is dus sprake van een zekere rangorde of hiërarchie. De gemeenten en waterschappen staan wat dat betreft onder aan de ladder, daarboven staan de provincies en daarboven staat weer de centrale overheid (en daarboven de Europese Unie). Deze hiërarchie brengt met zich mee dat de gemeente niet zelf kan bepalen welke taken en bevoegdheden ze heeft. Het Rijk en de provincie kunnen namelijk door middel van hun regelgeving de bevoegdheden van gemeenten beperken of zelfs naar zich toe trekken. Daarnaast oefenen de hogere overheden toezicht uit op de gemeenten,

**Hogere
overheden**

waarbij gedacht moet worden aan de goedkeuring van gemeentelijke besluiten door de provincie, of de schorsing en vernietiging van besluiten door de Kroon (regering).

Dit alles blijkt uit art. 132, tweede tot en met vierde lid, van de Grondwet. Dit toezicht door hogere overheden is nodig om de eenheidsstaat te waarborgen. In hoofdstuk 3 van dit boek komen we nog terug op het toezicht op het gemeentebestuur. Laten we eens nader kijken naar de begrippen centrale overheid en decentrale overheid.

Tussenvraag 1.3

Mag het provinciebestuur de openingstijden regelen van alle gemeentehuizen in de provincie?

1.2.2 Centrale overheid

Centrale overheid

*Bestuursorganen
Regering
Minister*

Bij de centrale overheid denken we vooral aan Den Haag, ook wel de bestuurlijke hoofdstad van Nederland genoemd. Uit de Grondwet blijkt dat de Rijks-overheid twee belangrijke bestuursorganen kent. Dit is in de eerste plaats de regering, die bestaat uit de ministers en de Koningin (art. 42 lid 1 Gw). In de tweede plaats is iedere minister een bestuursorgaan met eigen bevoegdheden. Zo is de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bijvoorbeeld in de Tabakswet aangewezen als bevoegd bestuursorgaan om de in de openingscasus genoemde bestuurlijke boete op te leggen bij overtreding van het rookverbod. Naast de bestuursorganen regering en de individuele ministers behoren ook zogeheten gedeconcentreerde overheidsorganen tot de centrale overheid. Een goed voorbeeld daarvan is de belastingdienst. Gedeconcentreerde overheidsorganen zijn zelfstandig opererende onderdelen van een ministerie en werken verspreid over Nederland. Elk onderdeel, zoals in dit voorbeeld een belastinginspectie, werkt dus zelfstandig in een bepaald deel van ons land. Ze doen dat wel onder verantwoordelijkheid van de betreffende minister, in dit geval de minister van Financiën.

Gedeconcentreerde overheidsorganen

1.2.3 Decentrale overheden

Decentrale overheden

Naast de centrale overheid kennen we zogenoemde decentrale overheden. De Grondwet noemt dit openbare lichamen. Dit zijn volgens de art. 123 tot en met 136 van de Grondwet de provincies en gemeenten, volgens art. 133 Grondwet de waterschappen en volgens art. 134 Grondwet de openbare lichamen voor beroep en bedrijf (product- en bedrijfsschappen) en andere openbare lichamen. Het begrip decentralisatie wijst op het overlaten of overdragen van taken en bevoegdheden door hogere overheden aan lagere overheden. In hoofdstuk 2 zullen we zien dat dit mogelijk is door middel van autonomie of medebewind.

DEVENTER – De gemeente Deventer is door de provincie Overijssel gekapitteld omdat ze onvoldoende vluchtelingen huisvest. Iedere gemeente moet onderdak regelen voor een aantal vreemdelingen dat asiel heeft gekregen in Nederland. Zo moest Deventer in de eerste zes maanden van dit jaar 22 vluchtelingen onder dak brengen.

In werkelijkheid werden er echter maar vier mensen gehuisvest. Dat was voor de Overijsselse gedeputeerde Gert

Ranter aanleiding om aan de bel te trekken. De gemeente moet in de rest van het jaar de achterstand wegwerken en bovendien de taakstelling voor de tweede helft van 2009 – de huisvesting van nog eens 28 vluchtelingen – halen. De gemeente Deventer vindt de provinciale kritiek maar vreemd. Volgens een woordvoerder heeft Deventer juist een naam hoog te houden als het gaat om de huisvesting van vluchtelingen. ■

Bron: de Stentor, 9 oktober 2009

De gemeente is van alle decentrale overheden de overheid die het dichtst bij de burger staat. In dat verband geldt het uitgangspunt 'lokaal wat kan, centraal wat moet'. De gemeente weet als het goed is als geen ander wat er speelt in de directe woon- en leefomgeving van burgers, kan burgers, bedrijven en instellingen actief betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van beleid en belangrijke besluiten en is daarvoor door de geringe fysieke afstand tot de inwoners letterlijk het eerste aanspreekpunt. Omdat de gemeente het dichtst bij de burger staat, is deze overheidslaag belast met de uitvoering van heel veel landelijke wettelijke regelingen waar burgers direct mee in aanraking komen.

Op basis van deze regelingen verstrekt de gemeente tal van vergunningen, subsidies, uitkeringen en neemt ze andere belangrijke besluiten. Hoewel de overheid en dus de gemeente geen bedrijf is (zie subparagraaf 1.2.5) worden deze besluiten tegenwoordig ook wel producten genoemd. Als we kijken naar de landelijke regelingen die de gemeente uitvoert, dan kunnen we onder meer noemen: de Algemene wet bepalingen omgevingsrecht (omgevingsvergunning), de Wet werk en bijstand (uitkeringen), de Wet maatschappelijke ondersteuning (o.m. hulp in de huishouding, woningaanpassing, rolstoelen en vervoersvoorzieningen), de Drank- en Horecawet (vergunningen) en de Paspoortwet (paspoorten). Naast deze landelijke regelingen voert de gemeente veel eigen regelingen uit. Een bekend voorbeeld daarvan is de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) die elke gemeente in Nederland heeft en waarin allerlei zaken worden geregeld waar burgers dagelijks mee in aanraking komen, onder meer op het terrein van het milieu, verkeer, de natuur, de openbare orde en veiligheid en de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. In de volgende hoofdstukken zullen we nader ingaan op de regelgevende bevoegdheid van de gemeente.

Algemene plaatselijke verordening

Omdat de gemeente zoals gezegd het dichtst bij de burger staat, zijn er mensen die vinden dat de overheid de laatste jaren te ver is doorgeschoten op het terrein van de gemeentelijke herindeling. Door de vorming van grotere gemeenten, met als gevolg daarvan grote ambtelijke organisaties en meer bureaucratie, zou de gemeente vaak niet meer herkenbaar zijn voor de burger.

Daardoor vervreemden burgers van de gemeente, vinden sommigen. Tegenstanders van gemeentelijke herindeling wijzen daarom vaak op de voordelen van gemeentelijke samenwerking (zie paragraaf 1.3), maar anderen wijzen juist weer op de vrijblijvendheid die daarmee gepaard kan gaan.

Als we het hebben over decentrale overheden dan kunnen we onderscheid maken tussen:

- 1 territoriale decentralisatie
- 2 functionele decentralisatie.

Ad 1 Territoriale decentralisatie

Territoriale decentralisatie

Voorbeelden van territoriale decentralisatie zijn de provincies en gemeenten. Dit zijn decentrale overheden die binnen hun eigen grondgebied (territorium) bevoegdheden hebben op het gebied van regelgeving en bestuur ter behartiging van algemene belangen.

Ad 2 Functionele decentralisatie

Functionele decentralisatie

Voorbeelden van functionele decentrale overheden zijn de product- en bedrijven, ook wel taakgerichte decentrale overheden genoemd. Deze hebben voor de behartiging van algemene belangen bepaalde bevoegdheden gekregen, maar zijn voor de uitoefening daarvan niet gebonden aan een bepaald grondgebied. Een voorbeeld daarvan is het bedrijf Horeca. Wat we ook rekenen tot de functionele decentrale overheden zijn de zogenoemde zelfstandige bestuursorganen (ZBO).

Zelfstandige bestuursorganen

Anders dan bij de andere genoemde decentrale overheden danken deze bestuursorganen hun bestaan niet aan de Grondwet, maar aan een bijzondere bestuursrechtelijke wet. Een ZBO is een organisatie die nagenoeg zelfstandig een bepaalde taak van de centrale overheid uitvoert. Dat doet ze onder verantwoordelijkheid van een bepaalde minister, maar deze minister is niet hiërarchisch bovengeschikt aan het ZBO. De minister kan een ZBO daarom geen aanwijzingen geven. Daarin verschilt dit type overheidsorganisatie van de hiervoor genoemde gedeconcentreerde bestuursorganen (zoals de belastingdienst), waarbij de minister wel aanwijzingen kan geven. Door het ontbreken van directe zeggenschap van een minister kan een ZBO alleen door middel van wet- en regelgeving gestuurd worden.

Voorbeelden van zelfstandige bestuursorganen, naast de in subparagraaf 1.1.1 al genoemde organen, zijn het Commissariaat voor de Media, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), het College bescherming persoonsgegevens (CBP), het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) en de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). Laatstgenoemde organisatie voert eveneens publieke taken uit, maar heeft een privaatrechtelijke rechtsvorm.

Met name vanwege de scheiding van beleid en uitvoering zijn de ZBO's de afgelopen jaren zeer populair gebleken en is het aantal dan ook sterk gestegen. De ZBO's werden gezien als dé oplossing van alle management- en

sturingsproblemen bij de centrale overheid. Dit heeft geleid tot een wildgroei van honderden uiteenlopende en min of meer ongecontroleerde ZBO's. Gaandeweg is deze wildgroei een halt toegeroepen en werd gepleit voor harmonisatie van bestaande ZBO's, versteviging van het toezicht daarop en terughoudendheid bij het instellen van nieuwe. Dit heeft geleid tot de inwerkingtreding op 1 februari 2007 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De twee belangrijkste doelstellingen van deze wet zijn: harmonisatie en herstel van het primaat van de politiek.

Tussenvraag 1.4

Bij het beteugelen van de wildgroei van ZBO's werd sterk gepleit voor 'het herstel van het primaat van de politiek'. Leg uit wat daarmee wordt bedoeld.

Bij de waterschappen komen we beide vormen van decentralisatie tegen. Territoriaal omdat een waterschap taken en bevoegdheden uitoefent binnen een bepaald gebied, functioneel omdat een waterschap met één bijzondere taak is belast, namelijk het beheer van de waterhuishouding.

1.2.4 Dualisering van decentrale overheden

Met ingang van 7 maart 2002 is de Gemeentewet ingrijpend gewijzigd als gevolg van de invoering van het dualisme binnen de gemeente. Het dualisme kennen we al langere tijd bij de Rijksoverheid. Om dit te kunnen begrijpen, is het nodig eerst te kijken naar de situatie zoals die daarvoor binnen de gemeente bestond. Voor 7 maart 2002 was namelijk sprake van monisme in de verhouding tussen de gemeenteraad (de raad) en het college van burgemeester en wethouders (het college). We gaan achtereenvolgens in op monisme, dualisme, provincie en dualisme en ten slotte op waterschap en monisme.

Monisme

Monisme

Monisme bij de gemeente (tot 7 maart 2002) hield in dat het college een van de raad afgeleide en daarmee aan de raad ondergeschikte positie innam. In het monistische stelsel bezat de gemeenteraad alle bevoegdheden, zowel de regelgevende als bestuurlijke bevoegdheden, en had het college deze bevoegdheden uitsluitend op basis van een uitdrukkelijke overdracht (delegatie) door de raad, of op basis van een zogeheten medebewindswet, zoals de Woningwet, de Wet milieubeheer, of de Drank- en Horecawet waarin het college rechtstreeks wordt aangewezen als bevoegd bestuursorgaan. Deze van de raad afgeleide positie kwam in de Gemeentewet op verschillende wijzen tot uitdrukking. Het meest opvallende was, dat een wethouder als dagelijks bestuurder uit het midden van de raad werd benoemd, maar daarnaast ook raadslid bleef. Het college en de raad waren dus in de persoon van de wethouder niet van elkaar gescheiden. Dat betekende dat een wethouder in de vergadering van de raad mocht meestemmen over een voorstel van het college

van burgemeester en wethouders en dus over zijn eigen voorstel. Overigens gold wel, wat nu nog steeds geldt, dat de raad een wethouder die het vertrouwen niet meer had kon ontslaan (art. 49 Gemw).

Dualisme

Dualisme

Het dualisme dat op 7 maart 2002 met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur is ingevoerd, richt zich op de verhouding tussen de raad en het college. De raad staat nog steeds aan het hoofd van de gemeente (art. 125 lid 1 Gw), maar het college is nevensgeschikt aan de raad in die zin, dat zowel de raad als het college eigen zelfstandige taken hebben. Zo heeft de raad als belangrijkste taken volksvertegenwoordiging, kaderstelling (denk aan de begroting, plannen en gemeentelijke verordeningen) en het controleren van het college, terwijl het college belast is met het besturen van de gemeente. Dit heeft ook tot gevolg dat met ingang van 7 maart 2002 een wethouder niet langer tevens raadslid is en dat ook personen van buiten de raad tot wethouder benoemd kunnen worden. Beide functies zijn dus van elkaar gescheiden. In het dualistische stelsel zijn de raad en het college in hun bestuurlijke verhouding dus op afstand van elkaar geplaatst. Overigens geldt nog steeds dat de burgemeester zowel voorzitter is van de raad als van het college.

Raad

College

Met de invoering van het dualisme hoopte de wetgever dat de verhoudingen binnen de gemeente helderder zouden worden waardoor de burger meer betrokken zou raken bij de lokale politiek. In hoofdstuk 4 zullen wij verder ingaan op de raad en in hoofdstuk 5 staat het college centraal. In deze hoofdstukken zullen we zien op welke wijzen het monisme binnen de gemeente nog meer gestalte heeft gekregen.

Gevolgen van het dualisme

Het dualisme heeft grote gevolgen gehad voor de bestuurlijke (en politieke) machtsverhouding tussen het college en de gemeenteraad. De rechtstreekse invloed van het college op de gemeenteraad werd kleiner, doordat wethouders niet langer in de gemeenteraad zaten en hun fracties dus niet meer rechtstreeks konden aansturen. Verder werd in het algemeen de afstand tussen de raadsfracties en 'hun' wethouder groter, soms zelfs met het gevolg dat wethouders in hun fractie niet langer welkom waren.

In de eerste jaren van het dualisme hebben deze effecten enerzijds geleid tot het al dan niet vrijwillige ontslag van tal van wethouders. Die waren te zeer gewend geraakt aan hun bestuurlijke rol van spin in het web en hadden moeite met het feit dat de gemeenteraad veel minder volgzaam was dan voordien. Maar anderzijds werden de colleges zich bewust van hun toegenomen bestuurlijke bevoegdheid. Hun bestuurlijke macht werd nog groter toen in 2004 door middel van een omvangrijke wetgevingsoperatie een groot aantal bevoegdheden in meer dan 70 bijzondere wetten werd verlegd van de gemeenteraad naar burgemeester en wethouders.

In het algemeen blijven alleen de hoofdlijnen van het beleid aan de gemeenteraad, veelal door middel van het vaststellen van verordeningen. Het uitvoeren

van verordeningen binnen de kaders die de gemeenteraad heeft gesteld, is een bevoegdheid van burgemeester en wethouders. Slechts enkele beleidsterreinen waarvoor, zoals het wetsvoorstel dit formuleert, een groot maatschappelijk draagvlak vereist is – denk hierbij aan de openstelling van winkels op zondag, de aanwijzing van plaatsen voor ongeklede recreatie en de toelating van speelcasino's – blijven een bevoegdheid van de gemeenteraad. Intussen zijn het dualisme en de daarbij behorende bevoegdheidsverdeling redelijk ingeburgerd. De colleges vervullen hun rol als dagelijks bestuur, terwijl de gemeenteraden zich richten op de hoofdlijnen: de kaderstellende rol. Daarnaast maken de gemeenteraden steeds meer werk van hun controlerende rol. Hierbij geldt dat de gemeenteraad uiteraard niet rechtstreeks kan ingrijpen in de besluiten van het college, omdat de gemeenteraad daartoe niet bevoegd is. Maar in politiek opzicht heeft de gemeenteraad altijd het laatste woord. Artikel 49 Gemeentewet zegt dat de gemeenteraad het vertrouwen kan opzeggen in een wethouder, wat leidt tot het ontslag van die wethouder. In minder directe zin geldt dit ook voor de burgemeester. Als de gemeenteraad bij een verstoorde verhouding met de burgemeester een aanbeveling tot diens ontslag opstelt, zal die in de regel worden overgenomen. In hoofdstuk 6 wordt hier nader op ingegaan.

Casus 1.2 Dualisme stuit op raadsleden die wethouder willen worden

Zeven jaar na de invoering van het dualisme hebben zowel gemeenteambtenaren als raadsleden de cultuuromslag naar de nieuwe gezagsverhoudingen nog lang niet allemaal gemaakt. 'Formeel is de macht overgedragen aan de raad, informeel ligt die vaak nog bij het college. Leden van de gemeenteraad stralen te veel uit dat ze zo gauw mogelijk wethouder willen worden. Ze zouden best wat trotser mogen zijn op hun democratische taak. Mede door deze, uit het monisme overerfde, cultuur blijft het dualisme in de gemeentepolitiek een wassen neus, waarbij de bestuurder de bovenliggende partij is. Meneer de wethouder heeft nog altijd meer status dan het raadslid.' Dat is de conclusie van bestuursdeskundige Jan Rietman, die komend jaar aan de Radboud Universiteit in Nijmegen hoopt te promoveren op de verhouding tussen raad en college. Zijn centrale stelling is dat de organisatiecultuur binnen een gemiddelde gemeente dualisme eerder afremt dan bevordert. 'De raadsleden zijn niet assertief genoeg. Ze vragen te weinig informatie uit het ambtenarencorps. Dat resulteert al snel in

een kennisachterstand op de wethouders en de burgemeester. De controlerende taak komt dan in het gedrang.' Niet alleen de raadsleden hebben moeite met de gezagsverhoudingen behorende bij het dualisme. De ambtenaren rapporteren ook nog altijd eerder en uitgebreider aan het college dan aan de raad. 'Formeel werken zij ook voor het bestuur. De informatievoorziening aan de raad loopt via de griffier, de leden moeten zelf om de gegevens vragen. Maar dat neemt niet weg dat ambtenaren daar wel wat meer op zouden mogen anticiperen, meer in zouden kunnen spelen op de informatiebehoefte van de volksvertegenwoordigers', aldus Rietman.

Maar is het dualisme daarmee niet gewoon mislukt? 'Nee', zegt Rietman stellig. Hij ziet gaandeweg wel verbetering. 'Wel heeft de wetgever de weerbarstige cultuur onderschat. De begeleiding van ambtenaren en raadsleden is tekortgeschoten. Het vernieuwingsprogramma is na vier jaar afgeschaft, terwijl je toch met een erfenis van 150 jaar monisme hebt af te rekenen. Formeel is de macht wel overgedragen aan de raad, informeel ligt die nog vaak bij het college.'

Bron: www.binnenlandsbestuur.nl, 27 oktober 2009

Provincie en dualisme

Niet alleen de gemeente, maar ook de provincie werkt volgens het principe van dualisme in de verhouding tussen provinciale staten en gedeputeerde staten. Deze bestuursorganen hebben wat dat betreft vergelijkbare taken en nemen vergelijkbare posities in als de raad en het college bij de gemeente. Het dualisme is op 12 maart 2003 in de Provinciewet ingevoerd door de inwerkingtreding van de Wet dualisering provinciebestuur. De commissaris van de Koningin is zowel voorzitter van provinciale staten als voorzitter van gedeputeerde staten. Bij de provincies en gemeenten zien we dus terug hoe de parlementaire democratie in ons land werkt: de regering (in dit geval gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders) regeert en het parlement (in dit geval provinciale staten en de gemeenteraad) controleert.

Parlementaire democratie

Waterschap en monisme

De waterschappen in Nederland kennen in tegenstelling tot de provincies en gemeenten nog steeds een monistische grondslag. Dat betekent dus dat de leden van het dagelijks bestuur van een waterschap (de dijkgraaf en de heemraden) mogen meestemmen in de vergadering van het algemeen bestuur over hun eigen voorstellen. De dijkgraaf is te vergelijken met de burgemeester. Hij is bij het waterschap zowel voorzitter van het algemeen als dagelijks bestuur. Zie verder voor het waterschap hoofdstuk 11. Zie casus 1.2 over dualisme.

Waterschap

Dijkgraaf

1.2.5 De overheid is geen bedrijf

De overheid wordt door sommige mensen wel eens vergeleken met een commercieel bedrijf, waarbij de burger wordt gezien als de klant, maar die vergelijking gaat eigenlijk niet op. De overheid werkt in tegenstelling tot een gewoon bedrijf met geld van de belastingbetaler en is meestal monopolist op een bepaald terrein (de burger, of klant, heeft dus meestal niets te kiezen). We hebben hiervoor gezien dat deze monopoliepositie hoge eisen stelt aan de integriteit van de overheid. De overheid is ook geen bedrijf dat wordt gerund op basis van commerciële en economische motieven, maar een publieke instelling die zich in grote mate laat leiden door politieke opvattingen over wat in het algemeen belang wel of niet goed is voor de samenleving. Daar komt bij dat de omgeving waarin de overheid functioneert vaak vele malen complexer is dan bij een commercieel bedrijf. De samenleving is dikwijls zeer divers en complex en kenmerkt zich door vele belangen met een tegengesteld karakter. In een commercieel bedrijf worden bestuurders hoofdzakelijk afgerekend op het maken van winst, maar bij de overheid is de verantwoordingsplicht van bestuurders veel ruimer. Het bereiken van doelen en maatschappelijke effecten door de overheid is immers niet een zuiver technische of financiële aangelegenheid. Zo gaat het bijvoorbeeld bij de opvang van daklozen in een grote stad niet alleen om de vraag of het financieel allemaal wel uitkan. Bij de overheid gaat het dus niet alleen om het product, maar ook om het proces. Daarnaast geldt natuurlijk ook, zoals we hiervoor al hebben gezien, dat uitsluitend de overheid het

Publieke instelling

machts- en geweldmonopolie bezit. Veel beslissingen die de overheid neemt hebben het karakter van dwang.

Tussenvraag 1.5

Waarom zien sommige mensen de overheid wel als een bedrijf?

1.3 De overheid in samenwerking

Kenmerkend voor de overheid is, zoals we hiervoor hebben gezien, de behartiging van algemene belangen. Dikwijls kan de overheid dat alleen af, maar vaak is het nodig om daarbij samen te werken met anderen. De praktijk wijst uit dat geen enkele gemeente in Nederland zonder samenwerking kan.

Samenwerking

De overheid kan om verschillende redenen samenwerken. Zo kan samenwerking de overheid financieel voordeel opleveren, maar kunnen er ook politiek-bestuurlijke argumenten aan ten grondslag liggen, bijvoorbeeld het bevorderen van draagvlak voor een bepaald beleid. Daarnaast kan het zijn dat samenwerking wettelijk verplicht is. Een bekend voorbeeld van verplichte samenwerking vormen de 25 politieregio's in Nederland, waaraan elke gemeente verplicht deelneemt. Een ander voorbeeld van verplichte samenwerking vormen de 25 veiligheidsregio's waarin gemeentebesturen en diensten samenwerken op het terrein van brandweezorg, crisisbeheersing, handhaving van de openbare orde en veiligheid, geneeskundige hulpverlening bij rampen en rampenbestrijding.

Samenwerken kan in de eerste plaats langs de publiekrechtelijke weg, dat wil zeggen samenwerking tussen overheden onderling op basis van een wettelijke regeling, maar ook de privaatrechtelijke weg wordt soms bewandeld. In dat geval werkt de overheid samen met private organisaties, of neemt ze deel in een private rechtspersoon, of richt ze die alleen of samen met anderen op. Hierna wordt op beide vormen van samenwerking ingegaan. Daarbij staat de samenwerking door de gemeente centraal.

1.3.1 Publiekrechtelijke samenwerking via gemeenschappelijke regelingen

Publiekrechtelijke samenwerking

Als we het hebben over publiekrechtelijke samenwerking dan biedt de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) daarvoor de wettelijke basis. Deze op art. 135 Grondwet gebaseerde wet kent tien verschillende vormen van samenwerking, waarvan zeven betrekking hebben op een vorm van samenwerking waarbij één of meer gemeenten zijn betrokken. Zo kunnen gemeenten onderling samenwerken (hoofdstuk 1 Wgr), maar kunnen ze ook samenwerken met bijvoorbeeld één of meer provincies (hoofdstuk 4 Wgr) of waterschappen (hoofdstuk 5 Wgr). Als gemeenten samenwerken in een gemeenschappelijke regeling dan hebben we het ook wel over 'verlengd lokaal bestuur'. Daarmee wordt bedoeld dat een gemeenschappelijke regeling een hulpstructuur is voor

het lokale bestuur en dat de democratische legitimatie ervan is afgeleid van die van de deelnemende gemeenten. De bestuursorganen van deze gemeenten delegeren in de meeste gevallen de benodigde bevoegdheden aan het samenwerkingsverband dat ze zelf hebben opgericht en waar ze ook samen voor verantwoordelijk zijn. Een dergelijk samenwerkingsverband kan worden aangegaan door de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en door de burgemeester. Voor het aangaan van een gemeenschappelijke regeling door het college of de burgemeester moet de raad wel eerst toestemming geven. De raad kan deze toestemming alleen weigeren als sprake is van strijd met de wet of het algemeen belang (art. 1 lid 2 Wgr).

Gemeenschappelijk

Wordt een gemeenschappelijke regeling aangegaan, dan moet daaruit blijken voor welk belang of welke belangen dat wordt gedaan. Ook moet daarbij worden aangegeven of en welke bevoegdheden door de samenwerkende gemeenten worden overgedragen. Daarbij geldt overigens dat niet alle bevoegdheden door gemeenten overgedragen kunnen worden. Wordt namelijk bij een gemeenschappelijke regeling een openbaar lichaam ingesteld (zie hierna), dan kan daaraan niet de bevoegdheid tot het heffen van enkele met name genoemde gemeentelijke belastingen en heffingen worden overgedragen. Wordt bij een gemeenschappelijke regeling een gemeenschappelijk orgaan in het leven geroepen (zie ook hierna), dan kunnen de deelnemende gemeenten daaraan niet de bevoegdheid tot het heffen van belastingen in het algemeen en het vaststellen van verordeningen met voor de burgers externe werking overdragen. Aan een openbaar lichaam kunnen gemeenten weer wel hun verordenende bevoegdheid delegeren (art. 30 lid 1 Wgr).

De Wet gemeenschappelijke regelingen kent vier mogelijkheden voor samenwerking die onderling verschillen qua zwaarte:

- 1 het instellen van een openbaar lichaam (art. 8 lid 1 Wgr);
- 2 het instellen van een gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr);
- 3 het instellen van een centrumgemeente (art. 8 lid 3 Wgr);
- 4 samenwerking door middel van een 'regeling zonder meer'.

Ad 1 Het instellen van een openbaar lichaam (art. 8 lid 1 Wgr)

Dit is de zwaarste vorm van een gemeenschappelijke regeling. Een openbaar lichaam is een rechtspersoon en kan net als de deelnemende gemeenten door gebruik te maken van het privaatrecht deelnemen aan het rechtsverkeer en kan dus bijvoorbeeld kopen, huren en geld lenen. Een openbaar lichaam bestaat net als de gemeente uit bestuursorganen. Dit zijn een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Deze organen worden, afhankelijk van de vraag welke gemeentelijke bestuursorganen de regeling zijn aangegaan, samengesteld uit raadsleden, wethouders en burgemeesters. Een openbaar lichaam heeft ook een eigen ambtelijke organisatie. Een voorbeeld van een gemeenschappelijke regeling waarbij een openbaar lichaam is ingesteld is de hiervoor genoemde veiligheidsregio waarvan we er 25 in Nederland kennen. Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit alle burgemeesters

van de deelnemende gemeenten. Het dagelijks bestuur bestaat uit een kleiner aantal burgemeesters.

Ad 2 Het instellen van een gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr)

Dit is een lichtere vorm van samenwerking dan de instelling van een openbaar lichaam. Een gemeenschappelijk orgaan heeft in tegenstelling tot een openbaar lichaam geen rechtspersoonlijkheid en beschikt dus niet over privaatrechtelijke bevoegdheden. Ook kent een gemeenschappelijk orgaan geen algemeen bestuur en een dagelijks bestuur.

Het orgaan zelf is het bestuur. In de praktijk wordt niet vaak gekozen voor deze vorm van samenwerken. Als er al voor wordt gekozen, dan is dat meestal met het oog op de behoefte van gemeenten om met betrekking tot bepaalde onderwerpen te overleggen en af te stemmen.

Ad 3 Het instellen van een centrumgemeente (art. 8 lid 3 Wgr)

Deze vorm van samenwerking is nog lichter dan de twee vorige. Hierbij wordt geen aparte organisatie in het leven geroepen, maar spreken gemeenten af dat bepaalde taken of bevoegdheden door één gemeente worden uitgeoefend.

Een bekend voorbeeld is die waarbij één gemeente de sociale dienst van anderen gemeenten voor haar rekening neemt. Deze centrumgemeente brengt de kosten daarvan bij de andere gemeenten in rekening.

Centrum-
gemeente

Ad 4 Samenwerking door middel van een 'regeling zonder meer'

Dit is de lichtste vorm van samenwerken waarbij er geen organisatorisch verband wordt opgericht, maar waarbij de deelnemende gemeenten alleen bepaalde afspraken maken en neerleggen in een bestuursovereenkomst. Deze vorm van samenwerken wordt niet expliciet genoemd in de Wet gemeenschappelijke regelingen, maar is daarvan afgeleid. Andere begrippen die hierbij worden gebruikt zijn convenanten, bestuursafspraken en intentieverklaringen.

Tussenvraag 1.6

Wat is er vanuit het oogpunt van democratische legitimatie af te dingen op samenwerking tussen gemeenten op basis van een gemeenschappelijke regeling waarbij er een openbaar lichaam in het leven wordt geroepen?

1.3.2 Privaatrechtelijke samenwerking

De gemeente is een (publiekrechtelijke) rechtspersoon en kan daarom net als andere rechtspersonen en natuurlijke personen (burgers) deelnemen aan het rechtsverkeer. Dat betekent dat de gemeente ook zelf in het kader van samenwerking met anderen een privaatrechtelijke rechtspersoon kan oprichten of daarin kan deelnemen. Bekend voorbeeld daarvan is de deelneming van gemeenten in energiebedrijven.

De belangrijkste privaatrechtelijke rechtspersonen zijn volgens Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek verenigingen, naamloze vennootschappen, besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid en stichtingen. Het besluit tot

Privaat-
rechtelijke
rechtspersonen

het oprichten van of het deelnemen in een dergelijke rechtspersoon is volgens art. 160 lid 2 Gemeentewet een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Het college moet zich daarbij wel aan een aantal voorwaarden houden. In de eerste plaats zegt de Gemeentewet dat een dergelijk besluit 'in het bijzondere aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang'. De wetgever wil daarmee zeggen dat bij de behartiging van openbare belangen door de gemeente de publiekrechtelijke weg (dus de Wet gemeenschappelijke regelingen) de voorkeur heeft, met name vanwege de openbaarheid daarvan. Besluitvorming binnen privaatrechtelijke rechtspersonen onttrekt zich namelijk meer aan de openbaarheid.

Ontwerpbesluit

Een tweede voorwaarde is dat het college het besluit tot oprichting of deelneming niet neemt, dan nadat aan de gemeenteraad een ontwerpbesluit is toegezonden en de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen (art. 160 lid 2 Gemw). Dit wordt de voorhangprocedure bij de raad genoemd. Tot slot schrijft art. 160 lid 3 Gemeentewet voor dat het collegebesluit moet worden goedgekeurd door gedeputeerde staten.

Voorhangprocedure

Goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Hoewel zoals gezegd bij samenwerking de publiekrechtelijke weg in de ogen van de wetgever de voorkeur verdient, blijken gedeputeerde staten in de praktijk zelden om die reden hun goedkeuring te onthouden aan vormen van privaatrechtelijke samenwerking.

1.3.3 Publiek-private samenwerking

De overheid maakt de laatste jaren in toenemende mate gebruik van wat genoemd wordt publiek-private samenwerking (pps). Dit zien we met name op het terrein van gebiedsontwikkelingen en stadsvernieuwing. Publiek-private samenwerking is een langdurend samenwerkingsverband tussen de overheid en het bedrijfsleven om samen een project te realiseren met zowel maatschappelijke als commerciële doelen. Bij deze samenwerking is sprake van een heldere taak- en risicoverdeling, waarbij elke partij op basis van een zekere gelijkwaardigheid haar eigen identiteit en verantwoordelijkheden behoudt. Er is daarbij niet sprake van een strikte scheiding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zoals dat wel gebruikelijk is bij de aanbesteding van overheidsopdrachten. De overheid bemoeit zich bij deze samenwerking niet tot in detail met de inhoud, maar stuurt vooral als regievoerder op het gewenste einddoel. Partijen streven daarbij naar een win-winsituatie: bedrijven streven naar maximale winst, de overheid streeft naar publieke voorzieningen met een zo hoog mogelijke kwaliteit tegen zo laag mogelijke kosten.

Publiek-private samenwerking

Win-winsituatie

Samenvatting

In dit eerste hoofdstuk staan de overheid en haar algemene en bijzondere kenmerken centraal. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de gemeente als decentrale overheid. Daar waar burgers vooral opkomen voor hun privébelangen, komt de overheid op voor algemene belangen, zoals de bescherming

van onze veiligheid, de volksgezondheid, het milieu, of het bieden van inkomensvoorzieningen aan mensen die dat nodig hebben. De overheid maakt daarbij gebruik van wet- en regelgeving waarin vaak geboden en verboden zijn opgenomen om die belangen te waarborgen en veilig te stellen. Dat maakt de overheid in tegenstelling tot een bedrijf bij uitstek bijzonder. De overheid beschikt als enige over de macht om door middel van dwingende regels in te grijpen in de rechten en vrijheden van burgers en bedrijven en kan als dat nodig is straffen uitdelen en zelfs, als het echt niet anders kan, geweld toepassen. Overheidsbemoediging wordt niet altijd door iedereen op prijs gesteld. In dat verband klinkt vaak de roep om deregulering waarbij meer zaken worden overgelaten aan burgers en bedrijven zelf. Dat mensen voor veel zaken, bijvoorbeeld vergunningen, opdrachten en subsidies, afhankelijk zijn van de overheid, maakt dat er hoge eisen worden gesteld aan de integriteit van bestuurders en ambtenaren die voor de overheid werken. De overheid moet integer en betrouwbaar zijn, het goede voorbeeld geven en mag haar machts- en monopoliepositie niet misbruiken voor eigen gewin. Als we kijken naar de manier waarop de overheid in ons land is georganiseerd, dan geldt Nederland als een gedecentraliseerde eenheidstaat.

Dat wil zeggen dat de organisatie van de overheid uit verschillende lagen bestaat en dat die lagen in een bepaalde hiërarchische verhouding tot elkaar staan. Naast de centrale overheid, of het Rijk, die in hoofdlijnen bestaat uit de regering, de individuele ministers, gedeconcentreerde overheidsorganen en zelfstandige bestuursorganen, kennen we lagere, of decentrale overheden, zoals de provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen voor beroep en bedrijf.

De centrale overheid, provincies en gemeenten kenmerken zich, in tegenstelling tot waterschappen, door een dualistische inrichting van hun bestuur. Dat wil zeggen dat het bestuur en de controle daarop van elkaar gescheiden zijn. Zowel bestuurders als volksvertegenwoordigers hebben eigen, niet van elkaar afgeleide taken en bevoegdheden. De overheid is bij de vervulling van haar omvangrijke bestuurstaak meestal niet in staat om alle algemene belangen alleen te behartigen en zoekt daarom vaak naar verschillende vormen van samenwerking. Dit kan langs de publiekrechtelijke weg door het aangaan van gemeenschappelijke regelingen met diverse verschijningsvormen qua zwaarte. Daarnaast wordt de privaatrechtelijke weg dikwijls door de overheid bewandeld.

Bij dat laatste richt de overheid eventueel samen met anderen een privaatrechtelijke rechtspersoon op, of neemt ze daarin deel, of kiest ze de weg van publiek-private samenwerking, waarbij ze samen met het bedrijfsleven op basis van een zekere gelijkwaardigheid in een langdurig samenwerkingsverband projecten oppakt met zowel publieke als commerciële doelen en belangen.

Studie-eindvragen

- 1.1 Hoofdstuk 1 behandelt onder meer het onderwerp overheid en integriteit. In de Algemene wet bestuursrecht komen we ook artikelen tegen die daarop betrekking hebben. Welke artikelen zijn dat?
- 1.2 Binnen de overheidsorganisatie komen we onder meer gedeconcentreerde overheidsorganen en zelfstandige bestuursorganen tegen. Noem een overeenkomst en een verschil tussen deze twee organisaties.
- 1.3 Een belangrijke taak van de overheid is de behartiging van algemene belangen. Zoek in de Grondwet een aantal artikelen op waarin dergelijke belangen worden genoemd.
- 1.4 Noem een aantal sprekende voorbeelden van publiek-private samenwerking in Nederland.

