

G.E. Breeman en C.J.A. van Eijk

DE BESTUURLIJKE KAART VAN NEDERLAND

Het openbaar bestuur
en zijn omgeving
in nationaal en
internationaal
perspectief



UITGEVERIJ
COUTINHO

De bestuurlijke kaart van Nederland

De bestuurlijke kaart van Nederland

Het openbaar bestuur en zijn omgeving in
nationaal en internationaal perspectief

G.E. Breeman
C.J.A. van Eijk

met medewerking van

B. ter Haar
N.G. Hoogstra
R. de Ruiter
L.K.M.H. Spengler

Achtste, herziene druk

UITGEVERIJ
COUTINHO

bussum 2023

www.coutinho.nl/bestuurlijkekaart8

Je kunt aan de slag met het online studiemateriaal bij dit boek. Dit materiaal bestaat uit interactieve oefeningen en links.

© 1999/2023 Uitgeverij Coutinho bv

Alle rechten voorbehouden.

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 op 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 wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl). Voor de readerregeling kan men zich wenden tot Stichting UvO (Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties, www.stichting-uvo.nl). Voor het gebruik van auteursrechtelijk beschermd materiaal in knipselkranten dient men contact op te nemen met Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, www.stichting-pro.nl).

Eerste druk 1999

Achtste, herziene druk 2023

Uitgeverij Coutinho

Postbus 333

1400 AH Bussum

info@coutinho.nl

www.coutinho.nl

Omslag: IndionDesign, Didam

Noot van de uitgever

Wij hebben alle moeite gedaan om rechthebbenden van copyright te achterhalen. Personen of instanties die aanspraak maken op bepaalde rechten, wordt vriendelijk verzocht contact op te nemen met de uitgever.

De personen op de foto's komen niet in de tekst voor en hebben geen relatie met hetgeen in de tekst wordt beschreven, tenzij het anders vermeld is.

ISBN: 978 90 469 0850 1

NUR: 805

Voorwoord bij de achtste druk

Het doel van *De bestuurlijke kaart van Nederland* is om studenten een eerste kennismaking te bieden met het openbaar bestuur in Nederland. Dat idee is bijna 25 jaar geleden ontstaan vanuit de behoefte aan een breed opgezette bestuurskundige en niet al te formele inleiding in de staatsinrichting.

De eerste druk van *De bestuurlijke kaart van Nederland* heeft in 1999 een brede en goede ontvangst gekregen. In 2003, 2005, 2008, 2012, 2016 en 2020 zijn er herziene edities uitgebracht. De structuur van deze achtste druk is enigszins gewijzigd. Het hoofdstuk over de organisatie van de rechtspraak is naar voren geplaatst. Het doel daarvan is om de onderdelen van de trias politica meer bij elkaar te zetten. Ook is een extra hoofdstuk toegevoegd, hoofdstuk 8, waarin we diverse samenwerkingsverbanden tussen overheidsorganisaties onderling en tussen burgers en de overheid een eigen plek hebben gegeven. In het hoofdstuk waarin de maatschappelijke omgeving van het openbaar bestuur wordt besproken, hebben wij eveneens meer aandacht voor samenwerkingsvormen. Meer informatie over de structuur van het boek is te vinden in de hoofdstukken 1 en 12.

Verder hebben wij alle hoofdstukken geactualiseerd, zoals het bijwerken van de namen van de ministeries en het vervangen van enkele voorbeelden. De tekst is op 1 oktober 2022 afgesloten.

Dank aan de auteurs die de verschillende hoofdstukken hebben bewerkt. Barend ter Haar heeft het elfde hoofdstuk (over internationaal bestuur) geactualiseerd en grote delen herstructureerd. Rik de Ruiter heeft het tiende hoofdstuk (over de Europese Unie) geactualiseerd en Nicole Hoogstra heeft het vierde hoofdstuk (over de rechtspraak) onder handen genomen. Ook heeft Lynn Spengler, als student-assistent, het nodige zoekwerk voor ons verricht. In het verleden hebben vele collega's een bijdrage geleverd aan dit boek. Een gedetailleerdere auteursverantwoording is aan het einde opgenomen.

We hebben de verschillende bijdragen met het oog op de consistentie in het boek redactioneel bewerkt. De redactie is verantwoordelijk voor de tekst van deze druk.

De redactie voor deze achtste druk is gewijzigd. Wij danken Wim van Noort en Mark Rutgers voor hun grote inzet bij het schrijven van de eerdere uitgaven.

Wij hopen dat docenten, studenten en andere geïnteresseerden met plezier en profijt gebruik zullen maken van deze achtste druk. Vanzelfsprekend zouden we ook nu weer nergens zijn geweest zonder de hulp van de auteurs en van de correctoren en medewerkers van Coutinho.

Gerard Breeman en Carola van Eijk
Leiden/Den Haag, voorjaar 2023

Inhoud

1	De bestuurlijke kaart van Nederland	11
1.1	Wat is openbaar bestuur?	12
1.2	Kenmerken Nederlands openbaar bestuur	16
1.3	Leeswijzer	19
2	De Nederlandse staat	21
2.1	Parlementair stelsel	26
2.2	Rechtsstaat	27
2.3	Gedecentraliseerde eenheidsstaat	29
3	De politiek-bestuurlijke instituties	35
3.1	De regering	36
3.1.1	De koning en de kabinetsformatie	37
3.1.2	De ministers	39
3.2	De Staten-Generaal	45
3.2.1	De Tweede Kamer	47
3.2.2	De Eerste Kamer	48
3.3	Overige Hoge Colleges van Staat en vaste colleges van advies	50
3.3.1	De Raad van State	50
3.3.2	De Algemene Rekenkamer	53
3.3.3	De Nationale ombudsman	54
3.3.4	Vaste colleges van advies	55
4	De organisatie van de rechtspraak	61
4.1	Rechterlijke macht en Openbaar Ministerie	62
4.2	De invloed van de rechter	64
4.3	De ontwikkeling van de rechterlijke organisatie	64
4.4	Bezwaarschriften	68
4.5	Rechtspraak door derden, arbitrage en mediation	71
4.6	Het Openbaar Ministerie	72
4.7	Advocaat, notaris en deurwaarder	74
5	Nationaal bestuur: het Rijk	77
5.1	De oorsprong en ontwikkeling van de rijksoverheid	79
5.2	De taken van de rijksoverheid	81
5.3	De interne opbouw van een ministerie	82

5.4	Ministeries in soorten en maten	84
5.4.1	Het Ministerie van Algemene Zaken (AZ)	86
5.4.2	Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	87
5.4.3	Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa)	88
5.4.4	Het Ministerie van Defensie	89
5.4.5	Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)	90
5.4.6	Het Ministerie van Financiën	91
5.4.7	Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)	91
5.4.8	Het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)	92
5.4.9	Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	92
5.4.10	Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	92
5.4.11	Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	94
5.4.12	Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	94
5.4.13	De ministeries overziend	96
5.5	Het interdepartementaal systeem en de interdepartementale coördinatie	97
5.6	De Nationale Politie	99
5.7	Zelfstandige bestuursorganen (zbo's)	102
5.8	Veranderingen bij de rijksdienst	105
6	Middenbestuur: provincie en waterschap	109
6.1	Provincies	109
6.1.1	De Provinciale Staten	111
6.1.2	Het college van Gedeputeerde Staten	112
6.1.3	De commissaris van de Koning	112
6.1.4	Overige organen	113
6.1.5	Ambtelijke organisatie	113
6.1.6	Taken van het provinciebestuur	114
6.2	Waterschappen	115
6.2.1	Ontwikkeling	117
6.2.2	De bestuurlijke structuur van de waterschappen	118
6.2.3	Beleid en beleidsstructuren	119
6.3	De toekomst van de provincies en waterschappen	120
7	Lokaal bestuur: de gemeente	125
7.1	De gemeenteraad	130
7.2	Het college van burgemeester en wethouders	134
7.3	De burgemeester	135
7.4	Ambtelijke organisatie	137
7.5	Schaalproblematiek van gemeenten	139

8	Samenwerkend bestuur	141
8.1	Interprovinciale samenwerking binnen het middenbestuur	141
8.1.1	Het Interprovinciaal Overleg	142
8.1.2	Provinciale samenwerking binnen kleinere regio's	142
8.1.3	Provinciale samenwerking gericht op de Europese Unie	143
8.2	Intergemeentelijke samenwerking binnen het lokaal bestuur	143
8.2.1	Samengevoegde ambtelijke organisatie	144
8.2.2	Wet gemeenschappelijke regelingen	145
8.2.3	Belangenbehartiging	149
8.3	Bestuurslaagoverstijgende samenwerking	151
8.3.1	Samenwerking bij het beheer van rampen	151
8.3.2	Samenwerking bij het beheer van de fysieke leefomgeving	153
8.3.3	Samenwerking bij de aanpak van klimaatverandering	155
8.3.4	Samenwerking over de landsgrenzen heen	156
8.4	Samenwerken met de burger	157
8.4.1	Rol van de burger als onderdaan	157
8.4.2	Rol van de burger als kiezer	157
8.4.3	Rol van de burger als klant	158
8.4.4	Rol van de burger als coproductent/partner	159
8.4.5	Rol van de burger als activist	160
9	Bestuur en maatschappelijke omgeving	163
9.1	De criteria	165
9.2	Privaatrechtelijke organisaties met publieke doelen, bevoegdheden en financiering	169
9.3	Privaatrechtelijke organisaties met publieke doelen, maar zelfstandig gefinancierd	173
9.4	Privaatrechtelijke organisaties met ondergeschikte publieke doelen	175
9.5	Samenwerking met de omgeving	181
10	Europees bestuur	185
10.1	De Benelux	187
10.2	De Raad van Europa	189
10.3	De Europese Unie	190
10.4	De Europese instellingen	196
10.4.1	De Europese Commissie	196
10.4.2	Het Europees Parlement	200
10.4.3	De Europese Raad	203
10.4.4	De Raad van de Europese Unie	204
10.4.5	Het Hof van Justitie van de Europese Unie	207
10.4.6	De Europese Centrale Bank	209
10.4.7	De Europese Rekenkamer en overige instellingen	211

10.5	De Europese besluitvorming	214
10.6	Vooruitgang, problemen en perspectieven	219
11	De internationale context van bestuur	225
11.1	De veelvormigheid van internationale samenwerking	226
11.1.1	Informele afspraken en informele organisaties	226
11.1.2	Afspraken buiten regeringen om	227
11.1.3	Formele afspraken en organisaties: internationale gouvernementele organisaties	227
11.1.4	Verschillen tussen internationale gouvernementele organisaties	228
11.2	Inclusieve internationale organisaties	229
11.2.1	De Verenigde Naties	229
11.2.2	De VN-hoofdorganen	231
11.2.3	De VN-familie	238
11.3	Exclusieve internationale organisaties	241
11.3.1	ASEAN, Mercosur en de Afrikaanse Unie	241
11.3.2	NAVO	242
11.3.3	Wereldhandelsorganisatie en de OESO	244
12	Nieuwe paden	249
	Lijst van afkortingen	251
	Auteursverantwoording	256
	Illustratieverantwoording	257
	Register	261
	Over de auteurs	272



1 De bestuurlijke kaart van Nederland

In dit inleidende hoofdstuk geven we aan wat wij onder de bestuurlijke kaart van Nederland verstaan. Vervolgens schetsen we de belangrijkste kenmerken van het Nederlandse openbaar bestuur, die in de volgende hoofdstukken uitgebreider aan de orde komen. Ten slotte bespreken we de opzet van het boek.

Ervaring met het openbaar bestuur heeft iedereen wel, al was het maar omdat we in het bezit zijn van bijvoorbeeld een rijbewijs of een paspoort, studiefinanciering hebben aangevraagd of een parkeerboete hebben ontvangen. We wonen in een gemeente, praten over de vele ministeries, maken grappen over ambtenaren en vrezen de belastinginspecteur. Dagelijks hebben we te maken met zaken waarmee de overheid zich bezighoudt; daardoor zijn we vertrouwd met veel verschijnselen van het openbaar bestuur.

Onze kennis van het openbaar bestuur is echter vaak fragmentarisch, onvolledig en bevooroordeeld. Wat een burgemeester is, weet iedereen wel, maar lang niet iedereen weet ook wat de taken en bevoegdheden van een burgemeester zijn. Wat is de relatie tussen mijn gemeente en het kantoor van de Belastingdienst? En vinden we niet allemaal dat de 'bureaucratie' in 'Brussel' veel te groot is? Hoeveel mensen werken daar eigenlijk?

Onze kennis van het openbaar bestuur is te vergelijken met onze kennis van de stad waarin we wonen. Een aantal plaatsen kennen we erg goed: ons huis, de werkplek, de supermarkt, de universiteit, wellicht ook het gemeentehuis. De weg naar die plekken vinden is meestal geen probleem. Er zijn echter ook gebouwen waarvan we enkel de buitenkant kennen of waarvan we zelfs geen idee hebben wat erin gebeurt en van wie ze zijn. Uitgebreidere kennis van onze omgeving hebben we nodig als bijvoorbeeld de gebruikelijke weg afgesloten is of als we een bedrijf moeten bezoeken waar we gewoonlijk niet komen. Hoe goed we onze omgeving kennen, blijkt vaak pas als we iemand de weg moeten wijzen. Als iemand je vraagt: 'Hoe kom ik bij de milieustraat?', gaat deze persoon ervan uit dat je als inwoner wel weet waar de milieustraat is en wat een milieustraat is: het terrein van de gemeente waar je als burger bijna al je afval kunt brengen. Kortom, als we de weg in onze omgeving goed willen kennen,

is het noodzakelijk kennis te bezitten van de loop van de straten en de locatie van in elk geval de belangrijkste gebouwen. Dat is onze **kaartkennis**. Schiet deze kennis tekort, dan kunnen we de benodigde informatie opzoeken op een plattegrond.

Dit boek verschaft op vergelijkbare wijze ‘kaartkennis’ van het openbaar bestuur in Nederland. Wij zullen niet alleen de locatie van gebouwen en de verbindingen daartussen aangeven, maar ook een beeld schetsen van de gebouwen en de aard van de wegen. Bovendien beschrijven we niet enkel de openbare gebouwen die samen het openbaar bestuur vormen, maar ook andere ‘gebouwen’ die nodig zijn om de weg te vinden in bestuurlijk Nederland. Vragen over de wijze waarop het openbaar bestuur functioneert (over de personen die er werken, de beleidsprocessen, de werking van organisaties, de rolopvattingen, enzovoort), komen slechts terloops aan de orde; die onderwerpen staan centraal in leerboeken over bestuurskunde. De verhouding tussen deze leerboeken en dit boek is vergelijkbaar met die tussen een reisgids en een toeristische kaart: je kunt ze onafhankelijk van elkaar gebruiken, maar ze vullen elkaar wel goed aan.

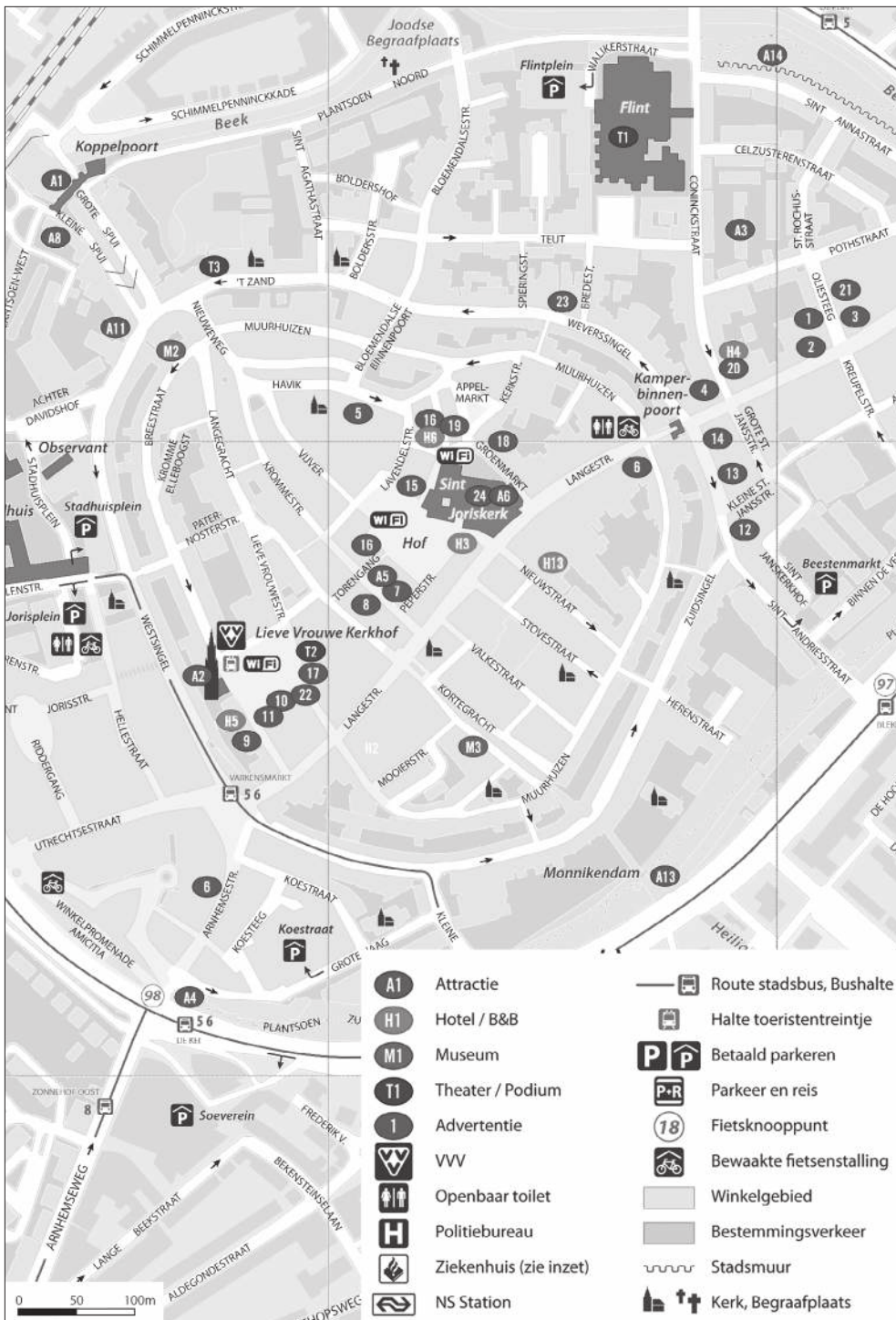
1.1 Wat is openbaar bestuur?

Dit boek heeft als onderwerp een van de hoofdvragen van de bestuurskunde: hoe is het openbaar bestuur ingericht? Deze vraag kunnen we pas beantwoorden wanneer we weten wat onder openbaar bestuur wordt verstaan. Dat is echter niet zo simpel als het lijkt. In de bestuurskunde spreken we doorgaans van ‘het openbaar bestuur’, maar wat dat precies inhoudt, kan variëren. Dit leidt weleens tot **definitieproblemen**. Bovendien wordt het woord ‘overheid’ vaak als synoniem gebruikt (dat zullen we ook in dit boek doen). Het probleem is dat we de werkelijkheid om ons heen vanuit verschillende uitgangspunten kunnen indelen.

Juridisch gezien behoren alle organisaties met een publiekrechtelijke grondslag tot het openbaar bestuur. Met publiekrechtelijke grondslag wordt bedoeld dat het bestaan van een organisatie wettelijk vastgelegd is, zoals dat van een gemeente (in de Gemeentewet). Verenigingen, stichtingen en vennootschappen zijn vanuit dit oogpunt juist private organisaties.

Een ander criterium betreft de financiering. Bedruipen organisaties zichzelf, door contributies (verenigingen) of de verkoop van producten en diensten (bedrijven), of worden ze gefinancierd uit algemene middelen, dat wil zeggen: belastingen, premies of overheidssubsidies (publieke organisaties)?

Daarnaast is de doel- of taakstelling van een organisatie van belang. Private organisaties behartigen een deelbelang, van bijvoorbeeld de aandeelhouders of de leden. Publieke organisaties richten zich op het algemeen belang: goede zorg, onderwijs van hoge kwaliteit, verantwoorde huisvesting van burgers met



Kaart van het centrum van Amersfoort

een laag inkomen, enzovoort. In veel gevallen is een publieke taak vastgelegd in een wet, maar dat hoeft niet.

Stichting Cito

Een in dit verband interessante organisatie waarmee tegenwoordig in principe alle Nederlanders te maken krijgen, is Stichting Cito, het instituut voor toetsontwikkeling dat toetsen en examens voor het basisonderwijs en voorbereidend onderwijs ontwikkelt. Cito is in 1968 opgericht als een publiekrechtelijke instelling, maar is sinds 1 januari 1999 voor 100 procent geprivatiseerd. Sindsdien is Cito een stichting en ontvangt zij geen structurele instellingssubsidie meer, maar een projectsubsidie voor de toetsen en examens die ze voor onderwijsinstellingen ontwikkelt. Cito ontplooit daarnaast commerciële activiteiten; daarvoor is de dochteronderneming Cito B.V. opgericht, waarvan de stichting voor 100 procent eigenaar is. De taak van Cito is wel wettelijk vastgelegd, namelijk in artikel 3 van de Wet subsidiëring landelijke onderwijs-ondersteunende activiteiten.

Cito is uit juridisch oogpunt een private organisatie: zij is een stichting. Maar Cito heeft wel een publiekrechtelijke taak te vervullen en ontvangt voor de uitoefening van die taak overheidssubsidie. Cito is dus een private organisatie met een publiekrechtelijke taak.

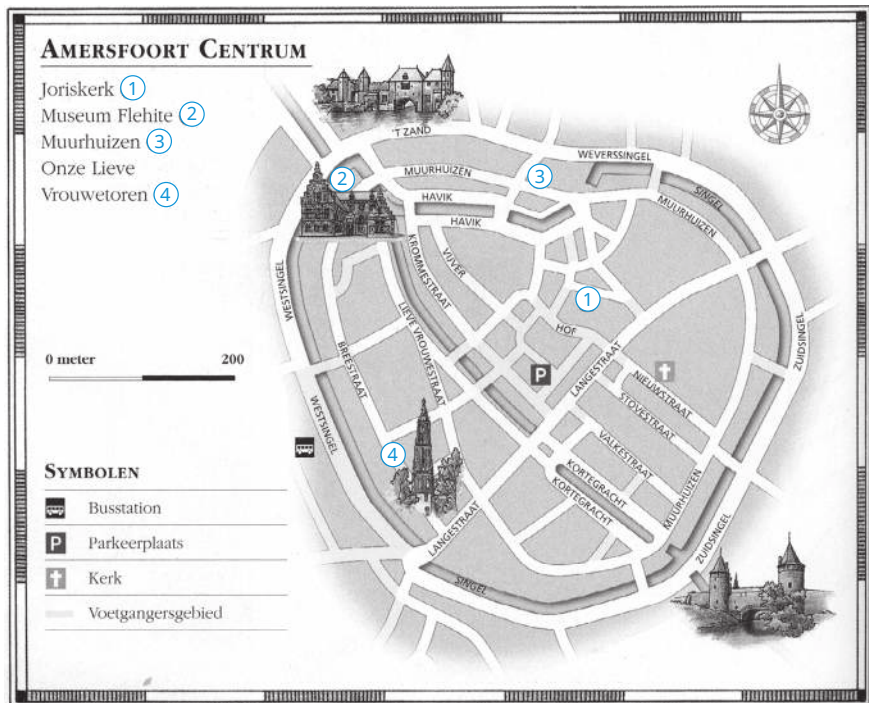
Uit het voorgaande blijkt dat wat tot het openbaar bestuur wordt gerekend, afhangt van de gekozen invalshoek. Bovendien moet worden bedacht dat het openbaar bestuur voortdurend aan veranderingen onderhevig is, zoals de geschiedenis van Cito illustreert. Eerst was Cito een onderdeel van de overheid, nu is ze een privaatrechtelijke instelling die publieke taken uitvoert, maar daarnaast op de vrije markt actief is.

In hoofdstuk 9 komen we terug op de vaak tegenstrijdige en problematische afbakening van het openbaar bestuur en zullen we een typologie presenteren om de positie van de diverse instituties ten opzichte van elkaar te markeren.

Omdat we in dit boek het brede terrein van de bestuurlijke instituties in Nederland bespreken, besteden we niet alleen aandacht aan de staatsinstellingen die in een klassiek-juridische opvatting van het openbaar bestuur centraal staan, maar ook aan allerlei instituties en organisaties in de **omgeving van het openbaar bestuur**. Een cartograaf kan zich immers niet beperken tot de weergave van de openbare gebouwen; dan is de weg nog steeds moeilijk te vinden. Op vergelijkbare wijze veronderstelt kennis van het openbaar bestuur ook enige kennis van de omgeving waarbinnen dat openbaar bestuur functioneert.

Wie het nieuws volgt, merkt al snel dat overheidsbeleid mede wordt bepaald door organisaties zoals vakbonden en milieuorganisaties. Daardoor heeft de

bestuurlijke kaart meer 'huisjes' en 'weggetjes' dan enkel de formeel-juridische organisatie van het openbaar bestuur. Naast de overheid verricht een breed veld van maatschappelijke instellingen publieke taken. Soms worden deze instellingen zelfs gefinancierd uit belastingopbrengsten en premieheffingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor dienstverlenende instellingen zoals ziekenhuizen en culturele stichtingen. Dit veld werd in het verleden wel het 'maatschappelijk middenveld' genoemd. De organisaties die hier deel van uitmaken, hebben geen winstoogmerk. Zij zijn onderdeel van de private sector, die ook commerciële actoren (bedrijven) omvat. Het gaat hier om actoren die van grote invloed zijn op het functioneren van het openbaar bestuur in Nederland. Dit betekent dat in dit boek niet alleen de structuur en de organisatie van het Rijk en de gemeenten aan de orde zullen komen, maar ook de relaties met maatschappelijke instellingen, het bedrijfsleven, belangengroepen en andere vormen van (georganiseerde) burgergroepen. Het uitgangspunt is dat het openbaar bestuur in Nederland niet kan worden benaderd als een gesloten, helder begreemd geheel. Daarom is in de titel van dit boek ook de ruimere aanduiding 'bestuurlijke kaart' gebruikt. Kennis van en inzicht in het openbaar bestuur zijn pas mogelijk als dit wordt bestudeerd in samenhang met de maatschappelijke context.



Toeristische kaart van het centrum van Amersfoort

Dit boek kenmerkt zich door een **beschrijvende invalshoek**. We gaan in op de volgende vragen: Welke organisaties zijn er? Hoe zitten die organisaties in elkaar en welke verbanden zijn er met andere organisaties in bestuurlijk Nederland? Verklaringen voor het ontstaan van organisaties komen niet aan de orde. Organisatiekundige en beleidswetenschappelijke aspecten worden alleen behandeld als ze kunnen bijdragen aan het gemakkelijker verwerven van 'kaartkennis'.

De stof die in dit boek wordt aangeboden, vormt de grondslag voor het begrip van de vele theorieën binnen de bestuurskunde. In de (meeste) inleidingen in de bestuurskunde ontbreekt het aan een adequaat overzicht van de instellingen in het openbaar bestuur waarop de organisatie- en beleidstheorieën betrekking hebben. Toch is de ambitie hier groter dan uitsluitend de bestuurlijke kaart van Nederland te beschrijven. Om de betekenis van de 'gebouwen' en 'wegen' op die kaart beter te kunnen begrijpen, gaan we soms wat uitvoeriger in op bepaalde beleidsterreinen, organisaties en vraagstukken. Ook is het af en toe nodig de interacties tussen de overheidsorganisaties, de maatschappelijke organisaties en burgers te beschrijven.

1.2 Kenmerken Nederlands openbaar bestuur

Het Nederlandse openbaar bestuur onderscheidt zich op een aantal kenmerken van bestuursstelsels in andere Europese staten en in Noord-Amerika. Die kenmerken zijn elk afzonderlijk niet uniek, maar bij elkaar genomen zijn ze wel karakteristiek voor het Nederlandse openbaar bestuur. We geven hier een opsomming en korte omschrijving van deze kenmerken (in de volgende hoofdstukken komen ze uitvoeriger aan de orde):

- Nederland is een *constitutionele monarchie*, dat wil zeggen dat een koning het staatshoofd is. Nederland verschilt hierin van een republiek. In tegenstelling tot in een absolute monarchie is het handelen van de koning gebonden aan een grondwet of geschreven constitutie (zie hoofdstuk 2).
- Nederland is een *rechtsstaat*: het overheidshandelen is onderworpen aan de regels van het recht, zodat de overheid niet naar willekeur mag handelen. Dit heet ook wel het legaliteitsbeginsel: de overheid mag alleen handelen op grond van wettelijke bevoegdheden. Een ander element van de rechtsstaat is dat burgers over grondrechten beschikken, zoals de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van drukpers en de vrijheid van vergadering (zie hoofdstuk 2).
- Nederland kent een gedeeltelijke *scheiding der machten*, dat wil zeggen dat de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht in sterke mate onafhankelijk van elkaar zijn en elkaar controleren (zie hoofdstukken 2 en 3).
- Nederland heeft ook een *scheiding van kerk en staat*. Er is geen staatskerk, zoals in het Verenigd Koninkrijk en enkele Scandinavische landen.

- Nederland heeft een *parlementair stelsel*, wat inhoudt dat de bevolking rechtstreeks het hoogste besluitvormende orgaan kiest, de Tweede Kamer, waaraan de regering verantwoording schuldig is. Andere landen, zoals de Verenigde Staten, kennen een presidentieel stelsel. Men noemt Nederland ook wel een representatieve of indirecte democratie. De democratie in Nederland behelst met andere woorden dat de bevolking vertegenwoordigers kiest die vervolgens de besluiten nemen. Vormen van directe democratie, zoals referenda, komen hier weinig voor, anders dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Zwitserland (zie hoofdstukken 2 en 3). Wel proberen de Nederlandse overheden de burger steeds vaker bij besluitvorming te betrekken door middel van diverse vormen van burgerparticipatie (zie hoofdstuk 8).
 - » Een van de twee pijlers van het parlementaire stelsel is het beginsel van *ministeriële verantwoordelijkheid*: de ministers zijn verantwoordelijk, ook voor het optreden van het staatshoofd en voor het doen en laten van de rijksambtenaren (zie hoofdstukken 2 en 3).
 - » De tweede pijler is de *vertrouwensregel*: ministers worden geacht af te treden zodra zij het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging verloren hebben (zie hoofdstuk 2).
 - » Het parlementaire stelsel is daarnaast *dualistisch*: de volksvertegenwoordiging is onafhankelijk van de regering en ministers kunnen geen deel uitmaken van de Staten-Generaal. Hetzelfde geldt voor gemeenten en provincies: de gemeenteraden en de Provinciale Staten zijn gescheiden van respectievelijk het college van burgemeester en wethouders en het college van Gedeputeerde Staten (zie hoofdstukken 3, 6 en 7).
- Anders dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten *kies de Nederlandse bevolking geen bestuurders*. De leden van de gemeenteraden en de Provinciale Staten benoemen respectievelijk de wethouders en de gedeputeerden. De Kroon benoemt formeel de ministers, de burgemeesters en commissarissen van de Koning (zie hoofdstukken 3, 6 en 7).
- Het Nederlandse kiesstelsel is gebaseerd op een stelsel van *evenredige vertegenwoordiging*, wat wil zeggen dat het aantal zetels voor een partij in overeenstemming is met de aanhang van die partij onder de bevolking. Dat is anders dan in een districtenstelsel zoals het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de Verenigde Staten dat kennen. Daarnaast is er in Nederland geen kiesdrempel. Dit houdt in dat een partij geen minimaal stemmenpercentage hoeft te bereiken om een zetel te behalen, terwijl er in België en Duitsland een kiesdrempel van 5 procent is. Daardoor zijn er in Nederland nauwelijks belemmeringen voor nieuwe partijen om zetels in de volksvertegenwoordiging te verwerven (zie hoofdstukken 3, 6 en 7).
- Nederland is een *gedecentraliseerde eenheidsstaat*. Enerzijds is er – anders dan in Duitsland, de Verenigde Staten en het gefederaliseerde België – sprake van een rijksoverheid die zaken aan lagere overheden kan opleggen. An-

derzijds zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden overgedragen aan lagere overheden (zie hoofdstuk 2).

- Mede vanwege deze decentrale structuur wordt veelvuldig samengewerkt tussen bestuurslagen via bestuurslaagoverstijgende samenwerkingsverbanden die al dan niet een wettelijke grondslag kennen (zie hoofdstuk 8).
- Een *constitutioneel hof* is in Nederland, anders dan in Duitsland en de Verenigde Staten, niet aanwezig, zodat er geen onafhankelijke rechterlijke instantie is die wetten toetst aan de Grondwet. Een parlementair initiatief om deze zogenoemde constitutionele toetsing wel mogelijk te maken is gestrand (zie hoofdstuk 3).
- Nederland kent evenmin het fenomeen *juryrechtspraak*. In de meeste democratieën zijn leken via jury's betrokken bij de rechtspraak. In Nederland blijft de rechtspraak echter het exclusieve domein van onafhankelijke en deskundige rechters (zie hoofdstuk 4).
- Daarnaast kent Nederland vanouds een omvangrijk *functioneel bestuur*: bestuursorganen die – anders dan de drie territoriale bestuurslagen Rijk, provincie en gemeente – een beperkt, wettelijk vastgelegd takenpakket hebben. Een waterschap, dat belast is met de waterkering en waterbeheersing in een bepaald gebied, is een typisch Nederlands voorbeeld van functioneel bestuur.
- Nederland maakt ten slotte deel uit van de Europese Unie. Veel nationale wet- en regelgeving wordt direct of indirect door de Europese wetgeving bepaald. De Europese wetgeving heeft voorrang boven de nationale wetgeving op de terreinen waar zij zeggenschap heeft (zie hoofdstuk 10).

Deze kenmerken van het Nederlandse openbaar bestuur zijn voor een deel het resultaat van wetgeving. Thorbeckes Grondwet van 1848 heeft de grondslag gelegd voor het principe van ministeriële verantwoordelijkheid en de gedecentraliseerde eenheidsstaat (het 'Huis van Thorbecke', zie ook hoofdstuk 2). De volksvertegenwoordiging heeft in 1917 ervoor gekozen het tot dan toe geldende districtenstelsel te vervangen door het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. De andere kenmerken zijn niet te herleiden tot een specifieke wet, maar zijn langzamerhand in de praktijk ontstaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vertrouwensregel, de rol van de waterschappen in het openbaar bestuur en de vormgeving van de rechtspraak.

In internationaal vergelijkend perspectief is het Nederlandse openbaar bestuur als inclusief te typeren. Dat wil zeggen dat door alle formele en informele spelregels veel politieke besluiten pas genomen worden als er brede steun voor bestaat onder de betrokken politieke actoren (politieke fracties in de volksvertegenwoordiging, maar ook maatschappelijke organisaties). De nadruk ligt met andere woorden op de draagkracht in de besluitvorming: de mate waarin besluiten gedragen of gesteund worden door politieke actoren.

De Nederlandse bestuursstijl is te karakteriseren met behulp van ‘zes co’s’: coalitie, collegialiteit, compromis, consensus, coöptatie (snelle opname van nieuwkomers in het bestel) en coöperatie. Deze bestuursstijl heeft wortels die teruggaan tot de late middeleeuwen en lijkt vrij hecht verankerd in de samenleving.

De draagkracht van de besluitvorming en de openheid voor nieuwkomers zijn veelgeprezen elementen van het Nederlandse openbaar bestuur. Daar staat tegenover dat volgens velen het openbaar bestuur zich ook kenmerkt door een gebrek aan daadkracht en door een grote afstand tussen de kiezers en de gekozenen. De vereiste grotere daadkracht van het bestuur en de toegenomen mondigheid van burgers hebben sinds de jaren zestig van de vorige eeuw geleid tot een vrijwel permanente discussie over bestuurlijke vernieuwing. Er zijn dan ook voortdurend pleidooien te horen voor onder andere de inperking van de rol van de monarch tot een puur ceremonieel staatshoofd, de invoering van de mogelijkheid tot constitutionele toetsing door de rechter, de rechtstreekse verkiezing van de minister-president, de invoering van referenda, de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, de invoering van een districtenstelsel en de afschaffing van de waterschappen. Tot daadwerkelijke veranderingen hebben die pleidooien echter tot nu toe nauwelijks geleid. De enige grote verandering is de dualisering van gemeente- en provinciebesturen in 2002 (zie hoofdstukken 6 en 7).

1.3 Leeswijzer

Eerst behandelen we in dit boek de bestuurlijke instituties en organisaties in Nederland. In de eerste hoofdstukken komen de politiek-bestuurlijke instituties op nationaal niveau of rijksniveau aan de orde (zie hoofdstukken 2 en 3). Vervolgens behandelen wij de rechterlijke macht (hoofdstuk 4), gevolgd door een bespreking van de ministeries (hoofdstuk 5). Daarna volgen het middenbestuur en het lokaal bestuur (hoofdstukken 6 en 7). De samenwerkingsverbanden tussen de bestuurlijke instanties onderling en met de burgers worden in hoofdstuk 8 besproken, terwijl de maatschappelijke omgeving van het bestuur in hoofdstuk 9 aan bod komt.

Het openbaar bestuur is zoals gezegd niet goed te plaatsen zonder kennis van de omgeving waarin het zich bevindt. De bestuurlijke kaart van Nederland omvat daarom ook de internationale context waarbinnen het openbaar bestuur functioneert. Het Nederlandse bestuur wordt immers op alle niveaus beïnvloed door de beslissingen die worden genomen in internationale instituties. Eerst komt de Europese context aan de orde. Daarbij ligt de nadruk op de Europese Unie, aangezien deze van grote invloed is op het functioneren van het Nederlandse openbaar bestuur (zie hoofdstuk 10). Vervolgens wordt ingegaan op mondiaal opererende instituties als de Verenigde Naties (zie hoofdstuk 11).

We besluiten het boek met een korte reflectie op ontwikkelingen in het openbaar bestuur die ook de inhoud van dit boek mede hebben bepaald.

Deze uitgave is bedoeld voor **zelfstudie**. We hebben een aantal hulpmiddelen opgenomen om zelfstudie te vergemakkelijken. Om te beginnen is elk hoofdstuk voorzien van een korte schets van de onderwerpen die aan de orde komen. In de hoofdtekst zijn centrale thema's en begrippen in kleur weergegeven. Bovendien is aanvullende informatie opgenomen in de vorm van kaders (illustraties, achtergronden, en recente ontwikkelingen en debatten), die erbij helpen de bestuurlijke kaart in te kleuren. We eindigen elk hoofdstuk met sleutelbegrippen, vragen en een aantal literatuursuggesties voor verdere studie. Op www.coutinho.nl/bestuurlijkekaart8 vind je nuttige links en interactieve oefeningen bij de hoofdstukken van het boek. Nieuwe ontwikkelingen die relevant zijn voor de inhoud van dit boek, kunnen hier worden geplaatst als digitaal supplement.

Literatuursuggesties

Algemene en zeer toegankelijk geschreven inleidingen in de bestuurskunde zijn: Berg, C.F. van den, Steen, M.A. van der, & Tummers, L.G. (2021). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek* (tiende druk). Wolters Kluwer.

Raadschelders, J.C.N. (2013). *Public administration. The interdisciplinary study of government*. Oxford University Press.

Vries, M.S. de (2016). *Understanding public administration*. Palgrave Macmillan.

Wiebinga, P. (2020). *Profiel van de Nederlandse overheid. Organisatie, beleid en besluitvorming* (achtste, herziene druk). Coutinho.

Voor een overzicht van de geschiedenis van het openbaar bestuur in Nederland, zie: Wagenaar, P., Kerkhoff, T., & Rutgers, M. (red.) (2011). *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*. Coutinho.

Websites

Vanzelfsprekend is op het internet veel gedetailleerde informatie te vinden over de onderwerpen die in dit boek worden besproken. De belangrijkste officiële websites zijn:

- voor Nederland: www.overheid.nl
- internationaal: www.europa.eu en www.un.org

2 De Nederlandse staat

In dit hoofdstuk staat het begrip 'staat' centraal. Wanneer spreken we van een staat en wanneer is er sprake van een rechtsstaat? Wat wordt verstaan onder het begrip 'gedecentraliseerde eenheidsstaat' en wat is het 'Huis van Thorbecke'?



Het wapen van het Koninkrijk der Nederlanden

De kleuren van de Nederlandse vlag kent iedereen wel. Het Nederlandse wapen en de bijbehorende spreuk *Je maintiendrai* (Ik zal handhaven) zijn wellicht wat minder bekend. De vlag en het wapen symboliseren de Staat der Nederlanden. Maar wat is eigenlijk een staat?

Het begrip **staat** is lastig te omschrijven, maar gewoonlijk worden er vier kenmerken genoemd:

- 1 Er is sprake van een specifiek grondgebied (een territorium). De Nederlandse staat wordt begrensd door andere staten en door de Noordzee.
- 2 Er is een bevolking. Of een staat dichtbevolkt is, zoals Nederland, of dunbevolkt, zoals Australië, doet niet ter zake. Antarctica is een voorbeeld van een grondgebied zonder permanente bevolking en wordt dan ook niet als een staat beschouwd.

- 3 Er is een wettelijke ordening en er is een bestuurlijke organisatie die gezaghebbend de wet- en regelgeving kan handhaven. Nederland heeft een grondwet en andere daarop aansluitende wet- en regelgeving; tevens is er een complex van politieke en bestuurlijke instanties die zich bezighouden met wetgeving, rechtspraak en beleidsuitvoering. Hieraan gekoppeld is het geweldsmonopolie van de staat: alleen de staat is bevoegd geweld te gebruiken om de openbare orde te kunnen handhaven en de veiligheid van de burgers te kunnen beschermen. De politie en de krijgsmacht zijn de instituties die de veiligheid moeten garanderen en daartoe onder voorwaarden geweld mogen gebruiken. De toepassing van geweld door burgers en private organisaties is daarentegen strafbaar.
- 4 Een staat is erkend door andere staten. De Staat der Nederlanden is erkend door de staten waarmee vriendschappelijke betrekkingen worden onderhouden. In de praktijk van de internationale politiek is lidmaatschap van de Verenigde Naties het teken dat er sprake is van een erkende staat. Men spreekt ook wel van een soevereine staat. Een soevereine staat is een onafhankelijke staat die in het internationale recht gelijk is aan alle andere staten. Het recentste voorbeeld van een erkende staat is Zuid-Soedan. Dit land is in 2011 door een groot aantal landen, waaronder Nederland, erkend. In hetzelfde jaar is Zuid-Soedan lid geworden van de Verenigde Naties. Sommige staten worden wel erkend door een aantal staten, maar zijn geen lid van de Verenigde Naties. Dit is het geval met Kosovo. Het Kosovaarse parlement riep op 17 februari 2008 eenzijdig de onafhankelijkheid van Kosovo uit. In september 2020 was Kosovo door honderd landen erkend, maar het was toen geen lid van de Verenigde Naties.

Niet-erkende staten

Er zijn ook vrijheidsstrijders en regeringen in ballingschap die streven naar erkenning als staat, zoals Baskenland, de Molukken en Tibet. Diverse inheemse volkeren, minderheden en vertegenwoordigers van niet-erkende staten (waaronder Kosovo en de Republiek der Zuid-Molukken) en bezette gebieden hebben de krachten gebundeld in de Unrepresented Nations and Peoples Organization. Het doel van deze organisatie is om de mensenrechten, de culturele rechten en het leefmilieu van de leden te beschermen en geweldloze oplossingen te vinden voor de conflicten waarmee ze te maken hebben. Soms wordt de bevolking van niet-erkende staten wel door vele (erkende) staten met sympathie bejegend. Een voorbeeld daarvan vormen de Koerden, het 'grootste volk zonder staat'. Er zijn ruim 35 tot 40 miljoen Koerden, die voornamelijk leven op het grondgebied van Turkije, Iran, Irak, Syrië en Armenië.



De **Staat der Nederlanden** is een rechtspersoon. Het begrip ‘de Staat der Nederlanden’ is de juridische term voor de Nederlandse overheid. Dit houdt in dat de staat, net als een individu, bevoegd is rechtshandelingen te verrichten. De staat kan bijvoorbeeld een koopovereenkomst met een burger aangaan, een verdrag met een andere staat sluiten of aan burgers belastingaanslagen opleggen. Dit zijn allemaal voorbeelden van rechtshandelingen.

Nederland maakt deel uit van het **Koninkrijk der Nederlanden**, dat ook Aruba, Curaçao en Sint Maarten omvat. Hieruit blijkt dat een staat niet uit een aangesloten territorium hoeft te bestaan.

De Nederlandse Antillen

Met de ondertekening van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden op 15 december 1954 kwam er een einde aan de koloniale status van de Nederlandse Antillen, die sindsdien een land binnen het koninkrijk waren.

Op 1 januari 1986 kreeg Aruba op eigen verzoek een zogenoemde status aparte; het eiland maakte zich los van de Nederlandse Antillen en kreeg de status van land binnen het koninkrijk.

Op 10 oktober 2010 heeft het Koninkrijk der Nederlanden een staatkundige herziening doorgemaakt. De Nederlandse Antillen zijn als land ontbonden en Curaçao en Sint Maarten kregen de status van land binnen het koninkrijk. Bonaire, Saba en Sint Eustatius hebben echter gekozen voor een intensievere band met Nederland en kregen de status van 'openbaar lichaam' (ook wel 'bijzondere gemeente' genoemd), een positie die te vergelijken is met die van gemeenten. Wanneer we in dit boek over de Nederlandse staat spreken, wordt het Nederlandse deel (zonder Bonaire, Saba en Sint Eustatius) van het koninkrijk bedoeld. Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden regelt het bijzondere samenwerkingsverband van Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Het Statuut is van een hogere orde dan de Nederlandse Grondwet. Het bepaalt in artikel 5, lid 2: 'De Grondwet neemt de bepalingen van het Statuut in acht.'

Er zijn allerlei afspraken gemaakt over bestuur en wetgeving, overheidsfinanciën en economie, en criminaliteit en rechtspraak, inclusief diverse overgangsregelingen. Nederland heeft in dit kader 70 procent van de Antilliaanse staatschuld van 1,7 miljard euro kwijtgescholden.

In de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn de instelling en inrichting van de openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, de openbaarheid van hun vergaderingen en het toezicht op de besturen geregeld, waarbij zo veel mogelijk aansluiting is gezocht bij het gemeentelijke bestuursmodel. De inwoners van de drie eilanden kiezen de leden van de eilandsraad (te vergelijken met een gemeenteraad). De gezaghebber (burgemeester) en de eilandgedeputeerden (wethouders) vormen het bestuurscollege van een eiland. De inwoners hebben ook actief en passief stemrecht voor de Tweede Kamerverkiezingen. Anders dan Nederlandse gemeenten zijn de drie eilanden niet ingedeeld bij een provincie. In plaats daarvan houdt een zogenoemde Rijksvertegenwoordiger toezicht op de openbare lichamen. De benoeming is voor zes jaar.

De verschillende ministeries van de rijksoverheid werken sinds 1 september 2010 op de drie eilanden samen onder de naam Rijksdienst Caribisch Nederland. Daarnaast is overeengekomen dat op Bonaire, Sint Eustatius en Saba de Nederlandse wetgeving stapsgewijs de Antilliaanse vervangt. Het grondgebied van de drie eilanden beslaat 328 vierkante kilometer, een kleine 1 procent van de oppervlakte van Nederland. Het aantal inwoners is 25.900: ongeveer even groot als het aantal inwoners in Nederlandse gemeenten als Oegstgeest en Voorschoten (beide Zuid-Holland).