

2 | 'Handhaving is het sluitstuk van de keten': de kabinetten-Balkenende en de handhaving van regels

Hans-Martien ten Napel^a

1 INLEIDING

Handhaving van regels valt tot op zekere hoogte te kwalificeren als een bestuursrechtelijk vraagstuk, te weten wat er dient te gebeuren wanneer door de overheid gestelde regels eenmaal niet nageleefd zijn. Hoewel deze kant van de zaak op zichzelf niet zonder belang is, en er in deze bundel derhalve terecht aandacht wordt besteed aan de door de redacteurs onderscheiden fasen 4 en 5 van het normstellings- en nalevingsproces, gaat het daarbij enigszins oneerbiedig uitgedrukt om dweilen met de kraan open. In deze bijdrage wil ik mij daarom richten op de meer staatsrechtelijke dimensie van het probleem, dat wil zeggen de fasen voorafgaand aan de (dreigende) niet-naleving van regels. De beeldspraak nog even voortzettend, draait het daarbij om de vraag hoe de kraan het beste weer zou kunnen worden gesloten. Deze aandacht voor de meer staatsrechtelijke aspecten van de handhaving van regels past in de algemenere tendens, dat er na jaren van toegenomen belangstelling voor het bestuursrecht, thans sprake is van 'a swing back to a massive interest in constitutional law'.¹ Overigens zal daarbij zoals wel vaker blijken, dat ontwikkelingen met betrekking tot de meer staatsrechtelijke dimensie van de handhaving van regels de nodige implicaties hebben voor de bestuursrechtelijke kant van het probleem.²

De concentratie op de fasen voorafgaand aan de niet-naleving van regels betekent, dat in deze bijdrage niet zozeer bestuursorganen of de rechterlijke macht als wel de politieke instituties op nationaal niveau centraal zullen staan. Meer in het bijzonder wil ik de opvattingen over handhaving van regels van de kabinetten-Balkenende aan een kritisch onderzoek onderwerpen.³ Deze

-
- Mr. dr. H-M.Th.D. ten Napel is universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.
 - 1 Sophie van Bijsterveld, *The empty throne. Democracy and the rule of law in transition*, Utrecht: Lemma Publishers 2002, p. 337.
 - 2 Hieruit blijkt ten overvloede dat het onderscheid tussen staats- en bestuursrecht inhoudelijk gesproken niet zo zwart-wit als in deze alinea wordt gesuggereerd. Het is veeleer conventioneel van aard, waarbij de fasen 4 en 5 van het normstellings- en nalevingsproces doorgaans tot het bestuursrecht worden gerekend.
 - 3 Ik beschouw de beide kabinetten-Balkenende die er tot dusverre zijn geweest, ondanks hun uiteenlopende samenstelling – het kabinet-Balkenende I (2002-2003) bestond uit CDA, VVD en LPF, het kabinet-Balkenende II (2003-heden) uit CDA, VVD en D66 –, in het kader

kabinetten hebben immers, mede als gevolg van hun ontstaansgeschiedenis,⁴ handhaving tot een belangrijk thema verheven. Dit blijkt reeds uit het relatief grote aantal regeringsstukken dat aan deze problematiek raakt, waarvan in het kader van deze bijdrage de belangrijkste zijn: 'Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken. Strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD' (2002);⁵ 'Meedoen, meer werk en minder regels. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66' (2003);⁶ 'Beleidsprogramma 2004-2007' (2003);⁷ 'Rechtsstaat en rechtsorde. Reactie van het kabinet op het WRR-rapport "De toekomst van de nationale rechtsstaat"' (2003);⁸ 'Modernisering van de overheid' (2003);⁹ en 'Bruikbare rechtsorde. Over de aard en de oorzaken van de regelgroei, de ongewenste effecten en de aanpak daarvan' (2004).¹⁰

De populariteit van het beleid van het huidige kabinet was blijkens een voorjaar 2004 in opdracht van de Geassocieerde Pers Diensten (GPD) door bureau Motivaction uitgevoerd onderzoek, gering. Volgens dit onderzoek bleek 70% van de ondervraagden het oneens met de stelling, dat het kabinet het goed deed.¹¹ Enkele maanden later, op een moment dat een Sociaal Akkoord verder weg leek dan ooit, concludeerde ditzelfde onderzoeksbureau, dat de populariteit van het kabinet-Balkenende zelfs nog verder was gedaald. De twijfelaars uit het voorjaar zouden negatief zijn geworden.¹² In deze bijdrage zal het kabinet evenwel voor de afwisseling eens niet vanuit politiek maar vanuit staatsrechtelijk oogpunt worden beoordeeld.

Een en ander leidt tot de navolgende opzet. In paragraaf 2 zal ik eerst aan de hand van de eerdergenoemde nota's de visie van de kabinetten-Balkenende op de handhaving van regels reconstrueren. Paragraaf 3 bevat vervolgens een proeve van een staatsrechtelijke beoordeling van deze visie, waarbij ik een terugkeer van de staatsleer zal constateren. Paragraaf 4 bevat enkele mogelijke verklaringen voor dit laatste fenomeen. Een slotbeschouwing, waarin onder meer kort de implicaties voor het bestuursrecht worden aangeduid, besluit deze bijdrage.

van dit hoofdstuk ideologisch min of meer als een eenheid. Wel zal het accent liggen op het zittende kabinet.

4 Het gedoogbeleid vormde een belangrijk thema voor Pim Fortuyn en – in zijn kielzog – de LPF.

5 *Kamerstukken II*, 2001-02, 28 375, nr. 5.

6 *Kamerstukken II*, 2002-03, 28 637, nr. 19.

7 *Kamerstukken II*, 2003-04, 29202, nrs. 1-2.

8 *Kamerstukken II*, 2003-04, 29 279, nr. 1. WRR staat voor Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

9 *Kamerstukken II*, 2003-04, 29 362, nr. 1.

10 *Kamerstukken II*, 2003-04, 29 279, nr. 9.

11 Paul Koopman, 'De kloof tussen politiek en burgers is terug', *Haagsche Courant*, 29-04-2004.

12 Alexandra van den Bos, 'Leiders drie grote partijen "zwak"', *De Telegraaf*, 26 augustus 2004.

2 DE VISIE VAN DE KABINETTEN-BALKENENDE OP DE HANDHAVING VAN REGELS

In de visie van het kabinet is er sprake van een probleem, in de zin dat zonder koerswijziging het functioneren van de rechtsstaat in het geding komt. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft de overheid steeds meer taken toebedeeld gekregen. Teneinde die taken op democratisch-rechtsstatelijke wijze te kunnen uitoefenen, is zij daarbij tegelijkertijd aan steeds meer regels gebonden geraakt. Als gevolg hiervan is de overheid steeds minder goed in staat aan de verwachtingen te voldoen. Het doorgaan op deze weg is niet goed mogelijk:

'Het proces van uit elkaar groeien van ambitieniveau en feitelijk functioneren moet worden gekeerd. Het proces van regelverdichting en de gebrekkige wijze waarop de regels vervolgens worden gehandhaafd, kan in de toekomst niet worden voortgezet.'¹³

De oplossing voor dit probleem ziet het kabinet in het aanbrengen van een onderscheid tussen publieke taken waarbij de overheid een rol in de eerste dan wel de tweede linie moet worden toegewezen. De gedachte is het aantal rollen van de overheid in de eerste linie terug te brengen, zodat het makkelijker wordt de taken die overblijven goed uit te voeren. Welke publieke taken een rol van de overheid in de eerste dan wel de tweede linie vergen, staat daarbij niet op voorhand vast. In algemene zin houdt de oplossingsrichting echter in, zoals in diverse nota's wordt herhaald, het streven naar 'een overheid:

- die terughoudender is in wat ze regelt;
- die een groter beroep doet op maatschappelijke krachten;
- die ondertussen wel voorziet in de borging van publieke belangen en rechtsstatelijke eisen;
- die hoogwaardige prestaties levert, daar waar de behartiging van publieke belangen niet bij markt of maatschappelijke instellingen kan worden neergelegd.'¹⁴

De twee eerste punten tezamen genomen brengen met zich mee, dat vaker een beroep zal worden gedaan op burgers en instellingen om zelf regels op een bepaald hen aangelegen terrein op te stellen. Dit betekent niet per definitie, dat het aantal formele wetten zal afnemen. Op grond van het derde punt dienen regering en Staten-Generaal immers voorzover noodzakelijk wel zelf de randvoorwaarden vast te stellen. Met name de hoeveelheid ministeriële regelingen zal echter kleiner kunnen worden. De handhaving van regels zal in de visie van het kabinet eveneens meer dan in het verleden voor rekening

13 'Rechtsstaat en rechtsorde', p. 3-4.

14 Bijvoorbeeld 'Rechtsstaat en rechtsorde', p. 8.

komen van burgers en instellingen. De overheid houdt dan 'meta-toezicht' op de maatschappelijke toezichthouders.¹⁵

Een en ander laat onverlet, dat er een aantal publieke taken overblijft waar er onverminderd een rol voor de overheid in de eerste linie blijft weggelegd. Een voorbeeld hiervan betreft de handhaving van de openbare orde. Ook meer in het algemeen wil het kabinet de handhaving van de overblijvende regels versterken, zoals blijkt uit het door het ministerie van Justitie in gang gezette project 'Rijk aan handhaving'.¹⁶

Al met al beoogt het kabinet een heuze cultuuromslag, als gevolg waarvan de geslaagde emancipatie van de burger uit de voorbije decennia zich tevens uit zal moeten gaan strekken tot het domein van de staat:

'De paternalistische verzorgingsstaat dient te worden hervormd tot een participatiestaat die zich vooral kenmerkt door meer gelijkwaardige verhoudingen tussen burger en overheid.'¹⁷

Volgens het kabinet beklemtoont de WRR in zijn rapport 'De toekomst van de nationale rechtsstaat' (2002) terecht het belang van de individualisering voor het functioneren van de rechtsstaat:

'De toegenomen mondigheid die daarvan het gevolg is, zou zich echter niet primair moeten uiten in het indienen van individuele tegen de overheid gerichte eisen, klachten en beroepen; zij zou juist primair tot gelding moeten komen in maatschappelijke zelforganisatie en initiatieven.'¹⁸

Deze maatschappelijke zelforganisatie en initiatieven spelen direct in het normstellingsproces reeds een rol, voorzover het erom gaat de rol van de overheid ten aanzien van de publieke taken te herdefiniëren. Voor het nalevingsproces betekenen zij, dat de handhaving nadrukkelijker dan voorheen de laatste schakel uit een keten moet worden, waarin de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven voor een adequate naleving van regels en merkbaar toezicht de eerste twee schakels vormen:

'De overheid richt zich in de eerste plaats op preventie van criminaliteit en vandalisme. De verantwoordelijkheid van mensen zelf en de overdracht van waarden

15 'Rechtsstaat en rechtsorde', 7, met als bronvermelding voor de term het WRR-rapport over 'De toekomst van de nationale rechtsstaat' (2002).

16 *Kamerstukken II*, 2002-03, 28600 hoofdstuk VI, nr. 2.

17 'Modernisering van de overheid', 6. Vgl. ook de Inleiding van minister-president mr. dr. J.P. Balkenende, Bilderbergconferentie van Stichting NCW, 'Op eigen kracht; van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij', Oosterbeek, 22 januari 2005, www.minaz.nl.

18 'Rechtsstaat en rechtsorde', p. 14.

en normen spelen hierin een doorslaggevende rol. De tweede pijler wordt gevormd door duidelijk aanwezig toezicht. Handhaving is het sluitstuk van de keten.¹⁹

Bovendien hoeft de handhaving niet langer per definitie door de overheid zelf te worden uitgevoerd.

3 PROEVE VAN EEN STAATSRECHTELIJKE BEOORDELING

Wat kan over het bovenstaande vanuit staatsrechtelijk oogpunt worden opgemerkt? In de eerste plaats, dat de probleemanalyse bepaald niet nieuw is. Integendeel, deze kan, zij het in verschillende varianten, reeds vanaf tenminste de jaren zeventig worden aangetroffen. Wat de onmiddellijke voorganger van de kabinetten-Balkenende betreft, de paarse coalitie van PvdA, VVD en D66 (1994-2002), kan onder meer worden verwezen naar de nota 'Gedogen in Nederland' uit 1996²⁰ en het kabinetsstandpunt 'Handhaven op niveau' uit 2000.²¹ Een en ander laat onverlet, dat in september van dit laatste jaar de jongerenorganisaties van de politieke partijen zich in een verklaring aangeboden aan de toenmalige voorzitter van de Tweede Kamer, mevrouw J. van Nieuwenhoven, nog konden beklagen over 'de lakse houding van de politiek ten opzichte van haar eigen regels'.²²

Het principiële karakter van de door het kabinet voorgestane oplossingsrichting is echter wel onderscheidend. Deze wordt immers gekenmerkt door de poging tot een algehele herbezinning op de rol van de overheid in de rechtsorde. Dit kan als een fundamentele aanpak worden aangemerkt niet alleen dan die van de paarse coalitie, maar paradoxaal genoeg ook bijvoorbeeld dan die van de WRR in zijn eerdergenoemde rapport over 'De toekomst van de nationale rechtsstaat' (2002).²³ Deze visie wordt voorts op een naar Haagse begrippen verrassend consistente wijze aangehouden in een reeks van stukken, waarvan in het kader van dit hoofdstuk slechts enkele van de meest relevante de revue passeren.

In het licht van het bovenstaande lijkt het niet te vergezocht om te stellen, dat hetgeen het kabinet hiermee feitelijk doet, neerkomt op het ondernemen van een poging om de aloude traditie van de staatsleer – die als object van

19 'Beleidsprogramma 2004-2007', p. 8. Vgl. ook 'Meedoen, meer werk en minder regels', 9. Uit het citaat blijkt het verband tussen het onderwerp van dit hoofdstuk met de thematiek van de normen waarden, die een rode draad vormt in het kabinetsbeleid.

20 *Kamerstukken II*, 1996-97, 25 085, nrs. 1-2.

21 *Kamerstukken II*, 1999-2000, 26 800 VI, nr. 67.

22 *NRC Handelsblad*, 18 september 2000, 'Politieke jongeren: stop gedoogbeleid'.

23 Zie echter hoofdstuk 9 uit dit rapport over 'Herwaardering van wetgeving', waarin wordt gepleit voor een combinatie van versterking van het wetgevingsproces en 'complementaire variaties in zelfregulering en andere rechtsfiguren' (245).

studie heeft 'het ontstaan, het wezen, de vormen van den staat'²⁴ – nieuw leven in te blazen. Inhoudelijk gesproken, gaat deze terug tot Plato en Aristoteles. De term als zodanig is pas in de negentiende eeuw gangbaar geworden. Staatsleer kan, zeker oorspronkelijk, worden beschouwd als een onderdeel van de staatsrechtswetenschap. Anders dan bijvoorbeeld in Duitsland, is dit deelgebied in Nederland niet tot grote bloei gekomen. In de periode voorafgaand aan de Tweede Wereldoorlog zijn er weliswaar enkele werken op dit gebied verschenen, waarvan die van H. Krabbe, R. Kranenburg en – vanuit het perspectief van de reformatorische wijsbegeerte – H. Dooyeweerd de belangrijkste vormen.²⁵ Sindsdien is de staatsleer echter op de achtergrond geraakt binnen de staatsrechtswetenschap.²⁶

Behalve in wetenschappelijke kring, wordt door politieke stromingen traditioneel aan staatsleer gedaan. Als gevolg van het veronderstelde einde van de ideologieën, houdt ook in politieke kring de belangstelling voor staatsleer niet over. De meeste politieke stromingen kunnen zich inmiddels vinden in de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Hoogstens lopen de opvattingen uiteen over de vraag of, en zo ja in hoeverre, deze tevens een sociale rechtsstaat dient te zijn. De rechtsstaatitude is evenwel zoals bekend overwegend procedureel van aard en behoeft derhalve aanvulling door andere – meer inhoudelijke – ideeën.²⁷ Zoals de redacteurs van de bundel *De publieke taak* in hun inleiding terecht opmerken, kunnen in de discussie over de vraag of de oplossing van een geconstateerd maatschappelijk probleem al dan niet tot de taak van de overheid behoort twee vragen worden onderscheiden:

'In de eerste plaats de "wat"-vraag. Welke maatschappelijke belangen merkt de overheid aan als "publieke belangen", hetgeen inhoudt dat zij zich deze belangen aantrekt in de overtuiging dat deze alleen dan goed tot hun recht zullen komen? De tweede vraag die zich aandient is de "hoe-vraag". Op welke wijze worden vervolgens de belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid heeft aanvaard, behartigd en wie draagt de operationele eindverantwoordelijkheid hiervoor?'²⁸

Wanneer het aan nadere inhoudelijke ideeën ontbreekt, zal het antwoord op deze vragen telkens respectievelijk 'alles' en 'de overheid' komen te luiden.

24 R. Kranenburg, *Algemeene staatsleer*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1937, p. 1.

25 Kranenburg, *Algemeene staatsleer*; H. Krabbe, *Kritische Darstellung der Staatslehre*, Haag: Martinus Nijhoff, 1930; H. Dooyeweerd, *De crisis der humanistische staatsleer in het licht eener calvinistische kosmologie en kennistheorie*, Amsterdam: N.V. Boekhandel W. ten Have, 1931.

26 Vgl. S.W. Couwenberg, 'Staatstheorie in Nederland – Terugblik en actuele situatie', in: *Civis Mundi*, 21, 1982, p. 81-89.

27 Van der Pot-Donner (bewerkt door L. Prakke, J.L. de Reede en G.J.M. van Wissen), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, 14e druk; Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001, p. 157.

28 J.W. Sap, B.P. Vermeulen & C.M. Zoethout, 'De publieke taak: een inleiding', in: J.W. Sap, B.P. Vermeulen en C.M. Zoethout (red.), *De publieke taak*, Deventer: Kluwer 2003, p. 1-10, aldaar 2 (onder verwijzing naar weer een ander WRR-rapport, te weten *Het borgen van publiek belang* uit 2000).

De weinig rooskleurige toestand waarin de staatsleer zich al met al bevindt, heeft verscheidene gevolgen. In de eerste plaats boet de staatsrechtswetenschap in aan wetenschappelijk gehalte door de verminderde aandacht voor constitutionele theorie. Relevanter in het kader van deze bijdrage is, dat naar valt te vrezen de kwaliteit van de staatkundige praktijk in het geding komt, wanneer door gebrek aan kennis niet langer de lessen geleerd worden die een indrukwekkende rij bekende en minder bekende staats theoretici door de geschiedenis heen heeft willen doorgeven. Dit doet zich bijvoorbeeld gevoelen in de discussies rond de ratificatie van de ontwerp-Europese Grondwet.²⁹ Vanuit deze optiek kan tevens de herbezinning op de rol van de nationale overheid door het kabinet positief worden gewaardeerd. Een dergelijke herbezinning kan een bijdrage leveren aan de oplossing van de problematiek van de erosie van het legaliteitsbeginsel en daarmee aan het functioneren van de politieke democratie.³⁰

4 ENKELE MOGELIJKE VERKLARINGEN VOOR DE TERUGKEER VAN DE STAATSLAER

Een eerste mogelijke verklaring voor de ongebruikelijk fundamentele aanpak van het kabinet terzake van de rol van de overheid in de rechtsorde schuilt ongetwijfeld in de budgettaire beperkingen waarmee het te kampen heeft. Het is weliswaar een enigszins cynische verklaring, maar het kabinet geeft het in feite zelf toe, wanneer het schrijft: 'De noodzakelijke ombuigingen met het oog op een evenwichtige rijksbegroting dwingen óm te zien naar een andere rol van de overheid op veel terreinen.'³¹

Hiernaast speelt een – aanzienlijk minder vaak gesignaleerde – ideologische factor een rol, met name de ideologische convergentie tussen de huidige coalitiepartners. Deze vindt voor een deel zijn oorsprong in de heroriëntatie van het CDA tijdens de oppositieperiode tussen 1994 en 2002, waarbij binnen het concept van civil society de aandacht is verschoven van de instituties naar de burger. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de notie van vraagsturing.³² Als gevolg hiervan zitten CDA, VVD en D66 momenteel ideologisch

29 Vgl. A.A.M. Kinneging, 'De Europese Grondwet, het staatsrecht en de constitutionele theorie. De oorzaken van en remedie voor ons gebrek aan ideeën omtrent de Europese Grondwet', in: Paul Cliteur, Hans Franken & Wim Voermans (red.), *Naar een Europese Grondwet*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, p. 129-147, aldaar p. 145-147.

30 Vgl. Raad voor het openbaar bestuur, 'Werkprogramma 2005', 11 (www.rfv.nl). Vgl. ook Wim Voermans, *Toedeling van bevoegdheid*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, p. 14-15.

31 'Rechtsstaat en rechtsorde', p. 4.

32 J.P. Balkenende, *Anders en beter. Pleidooi voor een andere aanpak in de politiek vanuit een christen-democratische visie op samenleving, overheid en politiek*, Soesterberg: Aspekt 2002, p. 27. De heroriëntatie heeft tussen 2000 en 2004 zijn beslag gekregen in tenminste 16 rapporten van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Zie 'De hervormingsagenda van het Weten-

meer met elkaar op een lijn dan CDA en PvdA, zoals ten overvloede bleek tijdens de mislukte informatie-Balkenende/Bos uit 2003.³³ Het optreden van Pim Fortuyn en de LPF hebben dit toenaderingsproces ongetwijfeld versneld. Dit ondanks het feit dat het een ongebruikelijke coalitie betreft, die nog maar een keer eerder in de Nederlandse parlementaire geschiedenis is voorgekomen. Alleen H. Colijn (1869-1944) gaf tussen 1933 en 1937 leiding aan twee kabinetten die qua samenstelling leken op de huidige regeringscombinatie, te weten een combinatie van confessionelen, liberalen en vrijzinnig-democraten.

Last but not least moet gewezen worden op de persoon van de minister-president, die zich bijna zijn hele leven lang in theoretische zin heeft bezighouden met de problematiek van de herijking van de verzorgingsstaat en mede daardoor een zekere gedrevenheid zal kennen om, nu zich bovendien een politiek momentum daarvoor lijkt voor te doen, een aantal van zijn ideeën in de praktijk te brengen. Zo leverde Balkenende in zijn dissertatie reeds kritiek op een drietal 'fundamentele achtergronden' die volgens hem het Nederlandse bestuursrecht stempelen. In de eerste plaats is dat de idee van de onbegrensdheid van het Nederlandse overheidsoptreden: 'De Grondwet kiest ten diepste voor een interveniërende overheid en kent geen bepalingen die bijvoorbeeld een vrijheid van particulier initiatief garanderen. Aldus wordt in juridisch opzicht een positie van de overheid aan de organisatierechtelijke top van de maatschappelijke piramide mogelijk gemaakt.'³⁴ Ten tweede betreft dit de dominante 'overheid-individuele oriëntatie': 'Het bestuursrecht heeft zich in de afgelopen decennia voornamelijk bewogen in de vierhoek wetgever, bestuurder, rechter en burger. De instrumentele functie lag primair bij wetgever en bestuurder, terwijl de waarborgen vooral in de hoek van de burger en de rechter tot gelding kwamen.'³⁵ Maatschappelijke organisaties kwamen, mede door de sterke gerichtheid van het bestuursrecht op de beschikking, onvoldoende in beeld. In de derde en laatste plaats noemt Balkenende in dit verband de overwegend instrumentele benadering: 'Wetgeving, planning en financiering waren in de verzorgingsstaat de instrumenten van overheidsbeleid bij uitstek. In de instrumentele benadering klonk de idee van de maakbaarheid van de samenleving door.'³⁶ Deze kritiek mondde destijds uit in een pleidooi voor

schappelijk Instituut. Overzicht van publicaties', in: *Christen Democratische Verkenningen*, Winter 2004, p. 142-151. Het behoort tot de blinde vlekken van het staats- en bestuursrecht, dat daarin deze en andere producten van politiek-wetenschappelijke bezinning binnen partijen bijkans volledig genegeerd worden.

33 Ook de relatief snelle totstandkoming van het zogeheten Paasakkoord, na de afstemming van de rechtstreeks gekozen burgemeester door de Eerste Kamer, in het voorjaar van 2005 is in dit verband illustratief.

34 J.P. Balkenende, *Overheidsregelgeving en maatschappelijke organisaties*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1992, p. 287.

35 Ibidem, p. 288.

36 Ibidem, p. 289.

de introductie van een nieuwe wetenschappelijke categorie ‘maatschappelijk organisatierecht’.³⁷

Desalniettemin is het de vraag of het kabinetsbeleid met betrekking tot het normstellings- en nalevingsproces op korte termijn vruchten zal afwerpen. De hiervoor benodigde cultuuromslag zal in het gunstigste geval vermoedelijk een zaak van langere adem blijken te zijn dan waarover een Nederlands kabinet doorgaans de beschikking heeft. Dit nog afgezien van het feit dat een dergelijke cultuuromslag notoir moeilijk tot stand te brengen valt, zoals blijkt uit de ervaring van de afgelopen decennia.³⁸ Het is wat dat betreft opvallend, dat er op basis van de eerste integrale voortgangsrapportage van het programma Andere Overheid enige grond lijkt te bestaan voor de veronderstelling, dat het tweede kabinet-Balkende in elk geval tot nog toe – zoals het zelf zegt – ‘goed op koers’ is gebleven.³⁹

5 TOT BESLUIT: BESTUURSRECHTELIJKE IMPLICATIES

Over hoe het met dit kabinet zal aflopen, doen verschillende scenario’s de ronde. Balkenende heeft iets van zijn verre ambtsvoorganger A. Kuyper (1837-1920), over wiens kabinet is geschreven:

‘Geen kabinet in de Nederlandse politieke geschiedenis heeft zoveel weerstand opgeroepen als het kabinet-Kuyper (1901-1905) en is ook nadien zo omstreten gebleven.’⁴⁰

Het kabinet-Kuyper werd indertijd ‘als een schelm weggejaagd’.⁴¹ Dit was echter een zogeheten christelijk Coalitiekabinet, slechts gesteund door de confessionele partijen, terwijl de samenstelling van de huidige coalitie een andere is. Met Colijn, aan de samenstelling van enkele van wiens kabinetten de huidige regeringscoalitie zoals gezegd doet denken, liep het in 1937 beter af. Hij boekte winst voor zijn Anti-Revolutionaire Partij (ARP), terwijl de liberalen en vrijzinnig-democraten verloren. Aannemelijk is echter, dat Balken-

37 Zie hierover onder meer: T.J. van der Ploeg, H.J. de Ru & J.W. Sap (red.), *In plaats van overheid. Recht scheppen door particuliere organisaties*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1995.

38 Vgl. Ph. Eijlander, ‘Wetgeven in de moderne rechtsstaat. Naar aanleiding van het rapport van de WRR en de reactie van het kabinet’, in: *Regelmaat*, 2004, nr. 1, p. 1-8, waarin deze zich de vraag stelt: ‘Waarom zou het deze keer wel lukken?’ (6).

39 *Kamerstukken II*, 2004-05, 29 362, nr. 25. Gewezen kan in dit verband worden op onder meer de rapporten ‘Vreemde ogen, naar een andere kijk op toezichtarrangementen’ (*Kamerstukken II*, 2003-04, 29279, nr. 13) en ‘Ruimte voor zorgplichten’ (*Kamerstukken II*, 2003-04, 29279, nr 14).

40 Gerrit Schutte & Dick Kuiper, ‘Om de beveiliging van den christelijken grondslag van ons staatsleven. Wat aan het kabinet-Kuyper vooraf ging’, in: D.Th. Kuiper & G.J. Schutte (red.), *Het kabinet-Kuyper (1901-1905)*, Zoetermeer: Meinema 2001, p. 7-23, aldaar p. 7.

41 *Ibidem*.

ende nog het meest hoopt op een herhaling van de gang van zaken rond de Tweede-Kamerverkiezingen van 1986. In dat jaar boekte premier R.F.M. Lubbers, die economisch aanvankelijk eveneens het tij tegenhad, in een vrij late fase van de campagne een aanzienlijke winst voor zijn partij.

De teneur van deze bijdrage is enigszins tegendraads, in de zin dat het niet uitgesloten moet worden geacht dat het wonder dat een commentator in het voorjaar van 2004 nodig achtte voor het herstel van het imago van de minister-president,⁴² ook inderdaad plaatsvindt. Uit het onderzochte terrein van de handhaving van regels blijkt in elk geval, dat het kabinet niet uitsluitend als bezuinigingskabinet te kwalificeren valt. Voormalig vice-premier De Graaf kwalificeerde het kabinet ooit als een 'radicaal vernieuwingskabinet': 'Het streven naar een kleinere verzorgingsstaat en meer verantwoordelijkheden en zeggenschap voor burgers bindt de nieuwe coalitie.'⁴³ Hoewel het hier om een complexe problematiek gaat, die niet direct tot de verbeelding spreekt van grote kiezersgroepen, ligt hierin wel een potentiële basis voor een daadkrachtig beleid. Voorwaarde is wel dat het mede als gevolg van de moord op Theo van Gogh andere centrale thema van deze kabinetsperiode, de multi-culturele samenleving, niet de overhand krijgt. Op sociaal-cultureel terrein loopt er immers een scheidslijn tussen het CDA enerzijds en VVD en D66 anderzijds, die een uiteenvallen van de coalitie tot gevolg kan hebben en daarmee het uitzicht op een eventuele tweede termijn op voorhand kan vertroebelen.

Mocht het wel tot een tweede termijn komen, dan kan dit voor het bestuursrecht interessante implicaties krijgen. In zijn voorwoord bij de vijfde druk van het boek *Nederlands bestuursrecht*, in 1987, constateerde A.M. Donner, dat er sinds de verschijning van de voorgaande bewerking dertien jaar daarvoor veel veranderd was. Berustend liet hij hierop volgen:

'Toen vroeg ik mij af of de nadruk der gegeven behandeling niet te veel op "de beschikking" en op de rechtsbetrekking tussen bestuur en bestuurden lag. Het is anders gekomen. Sinds het in werking treden van de Wet AROB staat de beschikking meer dan ooit in het centrum van de belangstelling (...).'⁴⁴

De in dit hoofdstuk geconstateerde poging van het kabinet tot revitalisering van de aloude traditie van de staatsleer zou bijna 20 jaar later echter wel eens tot een nieuwe paradigmawisseling binnen het Nederlandse bestuursrecht aanleiding kunnen geven, als gevolg waarvan een einde komt aan de dominante overheid-individuoriëntatie ervan. Een nadere uitwerking hiervan gaat de grenzen te buiten van deze bijdrage, die gewijd was aan de meer staatsrechtelijke aspecten van het normstellings- en nalevingsproces.

42 Koopman, 'De kloof tussen politiek en burgers'.

43 *Trouw*, 18 februari 2004.

44 A.M. Donner, *Nederlands bestuursrecht, Algemeen deel*, vijfde herziene druk; Alphen aan den Rijn 1987, p. 11.