

Gouvernementaliteit en rechtsbescherming

Groninger gas, sociaal domein en de ongrijpbare overheid

Lukas van den Berge¹

Het wordt steeds duidelijker dat het zogenaamd horizontale model waarvan het bestuur zich tegenwoordig vaak bedient voor de bescherming van de rechten van burgers desastreuze consequenties kan hebben. Juist door een rookgordijn van consensualiteit en samenwerking op te werpen is de overheid in staat diep in de leefwereld van burgers door te dringen en hen in feite op eenzijdige en uiterst dwingende wijze haar wil op te leggen. Daarbij blijft het bestuur tot nog toe vrij gemakkelijk onder de radar van publiekrechtelijke regels en beginselen die de kern van onze rechtsstaat uitmaken. Alleen een structureel hervormd stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming zal in staat zijn het moderne proteïsche bestuur het juiste weerwerk te bieden.

1. Inleiding

In de 'managerial state' waarin wij leven² heeft de overheid wel iets weg van de Griekse zeegod Proteus, die steeds ongrijpbaar blijft door wisselende gedaantes aan te nemen, zich moeiteloos veranderend 'in alles wat er leeft op aarde, zelfs in water, vlamvend vuur'.³ Even gemakkelijk kneedt het moderne bestuur zich tot de juridische vorm die het voor de gelegenheid het meest wenselijk acht. Nu eens bedient het zich van zijn klassieke rol als centrale beslisser, zich verheffend boven zijn burgers als bureaucratische besluitenmachine. Dan weer neemt het zijn toevlucht tot meer diffuse sturingstechnieken, zich presenterend als 'partner' die 'samen met burgers' maatschappelijke problemen te lijf gaat. De Franse filosoof Foucault spreekt in dit verband van 'gouvernementaliteit', door Tjeenk Willink wel begrepen als 'bureaucratisch-bedrijfsmatige logica' en door Witteveen aangeduid als 'beheersbaarheidsmentaliteit': de in onze tijd zo dominante bestuurspraktijk die sterk op output en efficiëntie is gericht en ertoe neigt juridische vormen als opportuun omhulsel te hanteren.⁴

Anders dan soms wel wordt gedacht heeft de moderne bestuurspraktijk die Foucault zo treffend beschrijft met de 'emancipatie van maatschappelijke, economische en particuliere subjecten' die voortaan gestalte kunnen geven aan 'hun eigen levensprojecten en bedrijfsplannen' weinig te maken.⁵ Met de verschuiving 'van government naar governance' verlaat de overheid weliswaar haar centrale positie als centrale regisseur van een geleide economie en verzorgingsstaat, maar van een herwaardering

van de vrije samenleving als domein van autonome burgers is geen enkele sprake. Integendeel: het nieuwe bestuursmodel berust op de gedachte dat de maatschappij zich met behulp van meer indirecte sturingstechnieken als 'publiek-private samenwerking' en 'network governance' beter naar de hand laat zetten. Juist door zich ten opzichte van haar subjecten als 'partner' op te werpen is de moderne overheid in staat de grenslijnen te passeren die voorheen bescherming boden en dringt zij dieper en dwingender door in de private ruimte van burgers dan ooit tevoren.⁶

Het formele begrippenkader dat van het hedendaagse Nederlandse bestuursrecht nog altijd de dogmatische grondslag vormt is tegen het moderne indirect opererende en gemakkelijk over formele grenzen heen springende bestuur nauwelijks opgewassen. Zich hullend in een burgerlijk kleed of zich presenterend als niet meer dan een van de partners in een bestuurlijk netwerk, ontkomt de overheid desgewenst zonder veel moeite aan het bestuursrecht als juridisch regime dat bijzondere juridische eisen stelt en over een eigen, op de bijzondere aard van publieke verhoudingen toegesneden rechtsgang beschikt. Natuurlijk: het moderne Nederlandse bestuursrecht is lang niet meer zo formalistisch als voorheen, maar is nog altijd betrekkelijk blind voor de vele in formeel-juridische zin wellicht horizontale, maar in feite niet minder dwingende wijze waarop het moderne bestuur andere partijen zijn wil oplegt. Pas de laatste tijd lijkt men in te zien dat het bestuursrecht zijn werkerterrein grondig zal moeten verruimen om het moderne bestuur het benodigde weerwerk te

kunnen bieden. Recente ontwikkelingen rondom de Groninger gaswinning en het sociaal domein – waarop ik hieronder nader inga – lijken daar althans op te wijzen. Maar om tot werkelijke oplossingen te komen is meer nodig dan een ad hoc-oplossing hier en een doekje voor het bloeden daar: alleen een grondige herziening van de grondslagen van het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming zelf biedt uiteindelijk werkelijk soelaas.⁷

2. Groninger gas

De wijze waarop de winning van het Groningse aardgas vanaf de vroege jaren zestig gestalte kreeg is een sprekend voorbeeld van modern netwerkbestuur zoals dat in de decennia erna zou uitgroeien tot dominante bestuursvorm. Toen de NAM (een dochter van Shell en ExxonMo-

Zich hullend in een burgerlijk kleed of zich presenterend als niet meer dan een van de partners in een bestuurlijk netwerk, ontkomt de overheid desgewenst zonder veel moeite aan het bestuursrecht als juridisch regime

bil) bij Slochteren een groot gasveld ontdekte, stelde zij voor aan te sluiten bij een lange liberale traditie waarbij de winning van olie en gas aan een private onderneming in concessie werd gegeven en de bemoeienis van de staat zich beperkte tot het opstrijken van 10% van de

opbrengst. Anderen pleiten er juist voor de gaswinning te nationaliseren en een voorbeeld te nemen aan de wijze waarop vanaf de vroege twintigste eeuw in Limburg kolen werden gewonnen.⁸ Minister De Pous (CHU) van Economische Zaken besloot uiteindelijk tot een middenweg en schiep het ‘gasgebouw’: een overeenkomst van samenwerking tussen de staat en verschillende bedrijven waarin publieke en private actoren, belangen en verantwoordelijkheden op weergaloos ingewikkelde wijze zijn vervlochten.⁹

Uitgangspunt van dat gasgebouw was enerzijds dat de gaswinning een particulier initiatief moest blijven, maar anderzijds schrok De Pous er toch ook voor terug de regie over de gasproductie geheel uit handen te geven. Juist door de overheid de gedaante te geven van ‘partner’ in een netwerk zonder duidelijke formeel-hiërarchische verhoudingen meende De Pous de aardgaswinning optimaal te kunnen reguleren en het publieke belang uiteindelijk maximaal te dienen. De overheid beschikte niet over de kennis en de middelen om de gasproductie zelf ter hand te nemen. Nog los daarvan meende men dat een private onderneming de exploitatie van het gasveld efficiënter zou kunnen organiseren, zodat men meende dat nationalisatie ‘economisch een dwaasheid’ zou betekenen.¹⁰ Publiek-private samenwerking in het gasgebouw, zo meende men, is een klassieke ‘positive sum game’: een spel met alleen winnaars. Private partijen verdienen er een hoop geld mee, terwijl de staat bijstuurt waar nodig en maximaal profiteert door een groot deel van de winst op te strijken.¹¹

Pas sinds de naar Nederlandse begrippen zeer zware aardbeving in Huizinge in 2012 is tot een ieder doorgedrongen dat de gaswinning ook verliezers kent; tot dan toe werden de nadelige gevolgen voor de bewoners van het aardgaswinningsgebied door de partijen in het netwerk steevast gebagatelliseerd of zelfs glashard ontkend. In hun eenzijdige gerichtheid op output en efficiency beschouwden de in het gasgebouw verenigde partijen – de publieke niet minder dan de private – de grondrechten van de bewoners van het gaswinningsgebied niet of nauwelijks als waarden die een eigensoortig gewicht heb-

Auteur

1. Mr. dr. L. van den Berge is universitair docent rechtstheorie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Noten

2. J. Newman & J. Clarke, *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, London: Sage 2017.

3. Homerus, *Odyssee* 4.417-418 (vertaling Patrick Lateur).

4. M. Foucault, *La naissance de biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, bezorgd door F. Ewald e.a., Parijs: Gallimard 2004, p. 192; Raad van State, Jaarverslag 2010, p. 19; W.J. Witteveen, ‘Foucault en de beheersbaarheidsmentaliteit’, *Regelmaat* 2009, p. 129-134.

5. E.M.H. Hirsch Ballin, ‘Dynamiek in de bestuursrechtspraak’, in: *Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter* (preadviezen VAR), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 12-13, waar de nieuwe bestuurspraktijk wordt beschreven als uiting van ‘emancipatie’ van burgers en ‘democratisering van politiek en bestuur’

6. Vergelijk o.a. N. Rose, *Governing the Soul. The Shaping of the Private Self*, London: Routledge 1999 [1989]; W. Brown, *Undoing the Demos. Neoliberalism's Stealth Revolution*, New York: Zone Books 2015; W. Schinkel & J.F. van Houdt, ‘Besturen door vrijheid. Neoliberaal communarisme en de verantwoordelijke burger’, *Bestuurskunde* 2010, p. 12-21.

7. Zie verder o.a. L. van den Berge, ‘Bestuursrecht in de netwerksamenleving.

Waarom de rechtsmacht van de bestuursrechter een materiële grondslag behoeft’, *RM Themis* 2018 (hierna: Van den Berge 2018a; te verschijnen); L. van den Berge, ‘Rethinking the Public-Private Divide in the Age of Governmentality and Network Governance. A Comparative Analysis of French, English and Dutch Law’, *European Journal of Comparative Law and Governance* 2018 (hierna: Van den Berge 2018b; te verschijnen), met verdere verwijzingen.

8. Zie voor een gedetailleerde en kritische studie naar de totstandkoming van de publiek-private ‘governance’ van de Groninger gaswinning met name V. Bakker & F. Salverda, ‘De jacht op ons aardgas’, *Vrij Nederland*, 15 januari 1983: een onderzoekartikel van ongekend niveau dat in de gloriejaren van Vrij Nederland verscheen als

aparte tweedelige bijlage. Vrij beschikbaar via www.vn.nl.

9. *Kamerstukken II* 1961/62, 6767, 1 (breed bekend als ‘nota inzake het aardgas’ of ‘nota-De Pous’).

10. Hein Vos, Kamerlid voor de PvdA, zoals geciteerd door Bakker & Salverda in 1983.

11. Zie over de Groninger gaswinning als een ‘case in point’ van de opkomst van de neoliberale gedachte van publiek-private samenwerking als ‘win-winsituatie’ onder meer M. Leenders & J. Ramakers, ‘Particulier initiatief versus staatscontrole’, in: P. van der Heiden (ed.), *Rondom de nacht van Schmelzer*, Amsterdam: Boom 2010, p. 263-281.



Een rookgordijn © Zoonar GmbH / Alamy

ben en derhalve niet zomaar in een algemene nuts calculus kunnen worden verdisconteerd. Hooguit beschouwen zij de inachtneming ervan als een voorwaarde – een vervelende juridische hindernis – voor het maximaliseren van hun winsten. Geen wonder, daarom, dat geen van de bij de gasproductie betrokken partijen enige alertheid vertoonde toen het aantal bevingen in het gaswinningsgebied vanaf eind jaren tachtig schrikbarend toenam. Terwijl de boerderijen en woningen op hun grondvesten schudden bleven de ‘partners’ in het gasgebouw onbewogen zitten, comfortabel afwachting totdat een ander zijn verantwoordelijkheid zou nemen.¹²

Die gang van zaken illustreert op treffende wijze hoe publiek-privaat netwerkbestuur goed kan werken zo lang ieders belangen parallel lopen, maar tot schrijnende situaties kan leiden zodra moeilijke keuzes tussen tegenstrijdige belangen onafwendbaar blijken; de belangen van burgers die slecht op het netwerk zijn aangesloten plegen dan al snel te worden veronachtzaamd. Waar de overheid als ‘spin in het web’ van de verzorgingsstaat nog gemakkelijk kon worden aangesproken op haar publieke verantwoordelijkheden, is het voor de genetwerkte overheid betrekkelijk gemakkelijk geworden haar publieke verantwoordelijkheden van zich af te schuiven door zich te verbergen achter haar private ‘partners’.¹³ Ook de afhandeling van Groninger schadeclaims volgde aanvankelijk dat patroon. Met een formalistisch beroep

op artikel 6:177 BW verwees de staat gedupeerden tot voor kort naar de NAM als enige juridisch aanspreekbare partij. Benadeelden waren derhalve aangewezen op een moeizame civielrechtelijke strijd tegen een private ‘repeat-player’, van overheidswege slechts gesteund door een ‘coördinator’ en een ‘dialogotafel’ als typische polderfiguren die de gedachte van een onontkoombare publieke eindverantwoordelijkheid reeds in hun naamgeving uit de weg gaan.¹⁴

Pas onder grote politieke druk is de regering er onlangs toe overgegaan haar verantwoordelijkheid voor de in Groningen ontstane situatie werkelijk gestand te doen. Getroffen burgers kunnen hun schadeverzoeken voortaan richten tot een Tijdelijke commissie mijnbouwschade Groningen, een onafhankelijk opererend bestuurlijk orgaan tegen wier beslissingen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter openstaat.¹⁵ Daarmee is eindelijk een rechtsgang geschapen die tegemoet komt aan publieke verantwoordelijkheden die het bestuur nooit van zich zou moeten kunnen vervreemden, zeker niet wanneer het – zoals in de Groninger gaswinningskwestie – de overheid zelf is die vergunningen uitdeelt, in hoge mate de werkzaamheden van haar ‘partners’ orkestreert en zichzelf als vertegenwoordiger van de staat op zeer genereuze wijze het merendeel van de winsten toekent. Nu het bestuursrecht ook op de genetwerkte overheid van toepassing is verklaard lijkt eindelijk een structuur geschapen die tegen

Pas onder grote politieke druk is de regering er onlangs toe overgegaan haar verantwoordelijkheid voor de in Groningen ontstane situatie werkelijk gestand te doen

het moderne, veelal indirect en verhuld opererende bestuur is opgewassen. Wel vreemd, eigenlijk, dat er petities, protestmarsen en liederen van cabaretiers voor nodig zijn geweest voor het zover heeft kunnen komen.¹⁶

3. Sociaal domein

Intussen is er weinig dat de overheid ervan weerhoudt de moderne, veelal verhulde en indirecte bestuurspraktijk breed 'uit te rollen' in tal van sectoren.¹⁷ Of het nu de ruimtelijke ordening, het onderwijs, sociale zekerheid of gezondheidszorg betreft: op al deze terreinen trekt de overheid zich schijnbaar terug, het oude hiërarchische model van 'command and control' vervangend door diffuse sturingstechnieken die des te dwingender tot in de haarvaten van het maatschappelijk domein doordringen maar desalniettemin vaak onder de radar blijven van het bestuursrecht als bijzonder inhoudelijk en procedureel juridisch regime. Een sprekend voorbeeld van de bestuurlijke 'stealth-technologie' waarvan de overheid zich bedient is de hervorming van het sociaal domein, waarbij het bestuur bij hulpbehoevende burgers doordringt tot aan 'de keukentafel' om aldaar een 'gesprek van mens tot mens' op touw te zetten,¹⁸ zodra er conflicten ontstaan, houdt het bestuur zich voor diezelfde burgers echter niet of nauwelijks aanspreekbaar.¹⁹ Het stelsel van bestuurs-

rechtelijke rechtsbescherming gaat van oudsher immers uit van het nemen van besluiten als de verticale 'kern van het besturen'; door die verticale kern formeel af te zweren en te vervangen door een verhullend discours van horizontalisering en samenwerking is het moderne bestuur beter dan ooit in staat het gedrag van burgers te orkestrenen terwijl het bovendien vrij gemakkelijk pleegt te ontkomen aan bestuursrechtelijke procedures.²⁰

De verholde strategie van indirect bestuur die Foucault zo overtuigend beschrijft laat zich aan de hand van het hervormde sociaal domein goed illustreren. Op zogenaamd 'horizontale' wijze bepaalt de centrale overheid niet meer van bovenaf hoe de zorg op lokaal niveau gestalte moet krijgen, maar geeft zij tal van prikkels af waarmee zij de publieke en private actoren op wie zij haar verantwoordelijkheden afschuift des te efficiënter in de hand houdt. De strategie van 'het sturen van het sturen' behelst onder meer een enorme korting op het voor de zorg beschikbare budget, zodat de gemeenten – op wie de verantwoordelijkheid voor adequate zorgverlening in eerste instantie is afgeschoven – zich gedwongen weten tot scherpe aanbestedingsprocedures waarmee zij op hun beurt het sturen van private zorgaanbieders sturen; alleen door alles in het teken te stellen van output en efficiency zijn zij immers in staat tegen bodemprijzen aan de hun gestelde 'resultaatverplichtingen' tegemoet te komen. Uiteindelijk stuurt het bestuur in het nieuwe sociaal domein ook de wijze waarop burgers zichzelf besturen. Schermend met een burgerschapsideaal waarin 'het heel normaal is dat je [sic] iets doet voor een familielid of vriend'²¹ zet het moderne bestuur naast financiële ook morele prikkels in waarmee het niet alleen de sociale omgeving, maar ook hulpbehoevenden zelf onder druk zet om meer verantwoordelijkheden op zich te nemen.²²

Geheel in lijn met een algehele, tot op heden door veel bestuursrechtjuristen tamelijk kritiekloos omarmde tendens tot informalisering is het hervormde sociaal domein erop gericht de verhouding tussen burgers en overheden zo veel mogelijk te dejuridiseren.²³ Ter bevorde-

12. Het eenzijdig op gaswinsten gerichte managerialisme en het desastreuze gebrek aan verantwoordelijkheidszin onder alle (voortdurend naar elkaar wijzende en onderling nauw vervlochten) publieke en private actoren in de Groninger gaswinning is beklemmend beschreven in Onderzoeksraad voor de Veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen*, Den Haag, 2015 (beschikbaar via www.onderzoeksraad.nl).

13. Vergelijk o.a. Brown 2015, p. 114 e.v. over de 'devolution of public responsibilities' waartoe het governance-model gemakkelijk aanleiding geeft. De perverse effecten die vaak het gevolg zijn van netwerkbestuur zijn voorts bijzonder treffend beschreven in J.S. Davies, *Challenging Governance Theory*, Bristol: Policy Press 2011.

14. Zie voor onderzoeksrapporten op dit terrein onder meer H. Winter & M. Wever,

De governance van de afhandeling van mijnbouwschade, Groningen: RUG 2016, beschikbaar via www.provinciegroningen.nl; J. Stoker e.a., *Dialogotafel: woorden én daden*, Groningen: RUG 2015, beschikbaar via www.rug.nl. Een greep uit de overvloedige juridische literatuur over dit probleem: E. Gijsselaar e.a., 'Gasboringen in Groningen en de aansprakelijkheid van de NAM', *Ars Aequi* 2014, p. 801-813; J. van de Bunt, 'Een schadefonds voor de mijnbouwschade in Groningen?', *AV&S* 2017/27; G. Kuipers & M. Tjepkema, 'Publieke regie' in Groningen', *NJB* 2017/1576, afl. 29, p. 2058-2067.

15. *Kamerstukken II* 2017/18, 33529, 423 (Brief van de Minister van EZ en Klimaat met in de bijlage het nieuwe schadeprotocol).

16. Zie o.a. www.laatgroningennietzakken.nl en www.gasberaad.nl/belangengroepen

voor een veelheid van verschillende actiegroepen.

17. Het door een onderzoekscommissie van de Eerste Kamer vervaardigde rapport 'Verbinding verbroken' (*Kamerstukken I* 2012/13, C, B) geeft een handzaam overzicht.

18. Brochure van het Huis voor de Zorg, 'Handig om te weten en niet te vergeten tijdens het keukentafelgesprek', december 2016, p. 3: 'Tijdens het keukentafelgesprek kijk je [sic] samen wat je [sic] persoonlijke situatie is, waar je [sic] ondersteuning bij nodig hebt, en wat oplossingen zouden kunnen zijn. Jij [sic] mag zeggen waar je [sic] behoefte aan hebt. Het is een gesprek van mens tot mens.'

19. Zie over deze problematiek onder veel meer B.J. van Ettehoven, 'Herrie rond de keukentafel. Over de Wmo 2015 en maatschappelijk adequate rechtsbescherming',

NTB 2016/50.

20. Vergelijk Van den Berge 2018a; Van den Berge 2018b, met verdere verwijzingen.

21. *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 27.

22. Zie o.a. G. Vonk e.a. (red.), *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Groningen: RUG 2016, beschikbaar via www.rug.nl, met name het eerste synthetiserende hoofdstuk waarin Vonk treffend de spanning omschrijft tussen de beleden doelen van de hervorming en de praktische uitwerking ervan.

23. Zie onder meer de website van de onder auspiciën van het Ministerie van BZK opererende werkgroep met de nogal Orwelliaanse naam 'Prettig contact met de overheid' (www.prettigcontactmetdeoverheid.nl) voor 'het wat en waarom van de informele aanpak'.

ring van een zo informeel mogelijke sfeer geldt de van overheidswege vastgestelde uitkomst van het keukentafel-gesprek niet als appellabel besluit, maar slechts als de 'schriftelijke weergave' van het zogenaamd gelijkwaardige 'gesprek van mens tot mens' dat een zorgconsulent namens het bestuur aan de keukentafel van de hulpbehoevende zo fijn heeft gevoerd. Voor bezwaar en beroep staat alleen de maatwerkvoorziening open, die de betrokkene veelal slechts een aanspraak oplevert op een vaag omschreven resultaat. En wie is er nou tegen het hebben van 'een schoon en leefbaar huis' of 'schone en draagbare kleding'? Pas bij de verdere invulling en feitelijke uitvoe-

Een vergaande uitbreiding van de rechtsmacht en het instrumentarium van de bestuursrechter is nodig als noodzakelijk tegenwicht tegen het moderne bestuur dat zijn hiërarchische positie schijnbaar heeft verlaten, maar juist daardoor des te dwingender ingrijpt in het leven van burgers

ring van een dergelijke resultaatverplichting ontstaan vaak conflicten, maar op grond van het vermolmd formalistische stelsel op grond waarvan in Nederland rechterlijke competenties nu eenmaal zijn verdeeld vallen die buiten de rechtsmacht van de bestuursrechter. Het indirect opererende bestuur kan op die manier betrekkelijk ongestoord zijn beleid 'uitrollen', ongehinderd door vervelende juridische procedures – de gang naar de burgerlijke rechter is in de praktijk voor de meeste betrokkenen immers alleen in theorie mogelijk.²⁴

Inmiddels heeft regeringscommissaris Scheltema de

24. Vergelijk in meer detail Van den Berge 2018a, met verdere verwijzingen.

25. M. Scheltema, 'Advies integrale geschilbeslechting in het sociaal domein', 30 mei 2017, beschikbaar via www.overheid.nl.

26. Vergelijk ook M. Scheltema, 'Conflict-

oplossing in het sociaal domein: van gefragmenteerde naar integrale geschilbeslechting', achtergrondstuk ten behoeve van de VAR-studiemiddag op 9 oktober 2015, beschikbaar via www.verenigingbestuursrecht.nl.

hoofdlijnen geschetst van een wetsontwerp dat binnen het sociaal domein het klassieke vernietigingsberoep vervult voor een bestuursrechtelijke verzoekprocedure die open staat voor burgers met bezwaren 'tegen een besluit of tegen ander optreden van de gemeente, dan wel tegen beslissingen of handelingen van de uitvoerend private instelling'.²⁵ Een leidende gedachte van het nieuwe model is dat het uitbesteden van taken door de overheid aan private actoren niet tot gevolg mag hebben dat de rechtsbescherming voor de burger vervalft of vermindert.²⁶ Het valt te hopen dat die ontwikkeling het 'breekijzer' zal zijn waarmee de knellende mal van het bestuursbesluit als centraal object van het bestuursrechtelijke geding kan worden opengeboken – niet alleen in het sociaal domein, maar graag snel ook op andere terreinen.²⁷

De 'kern van het besturen' bestaat in de moderne netwerksamenleving al lang niet meer uit het nemen van besluiten, maar eerder in een moeilijk grijpbare techniek van indirecte sturing waarbij de overheid zich zogenaamd terugtrekt uit de maatschappij – paradoxaal genoeg om op diezelfde samenleving meer vat te krijgen. Een vergaande uitbreiding van de rechtsmacht en het instrumentarium van de bestuursrechter is nodig als noodzakelijk tegenwicht tegen het moderne bestuur dat zijn hiërarchische positie schijnbaar heeft verlaten, maar juist daardoor des te dwingender ingrijpt in het leven van burgers.

4. Conclusie

De verschuiving van 'government' naar 'governance' is vaak bezongen als een welkome 'herontdekking van de samenleving', een heilzame 'kanteling' die breekt met een lange traditie van centrale hiërarchische sturing en voortaan veeleer uitgaat van een horizontaal bestuursmodel waarin burgers de overheid niet *boven* maar *naast* zich vinden.²⁸ Het is opmerkelijk hoe kritiekloos die voorstelling van zaken tot nog toe door velen wordt onderschreven. Inmiddels wordt steeds duidelijker dat het zogenaamd horizontale model waarvan het bestuur zich tegenwoordig vaak bedient voor de bescherming van de rechten van burgers desastreuze consequenties kan hebben. Juist door een rookgordijn van consensualiteit en samenwerking op te werpen is de overheid in staat diep in de leefwereld van burgers door te dringen en hen in feite op eenzijdige en uiterst dwingende wijze haar wil op te leggen. Daarbij blijft het bestuur tot nog toe vrij gemakkelijk onder de radar van publiekrechtelijke regels en beginselen die de kern van onze rechtsstaat uitmaken. Alleen een structureel hervormd stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming zal in staat zijn het moderne protische bestuur het juiste weerwerk te bieden. ●

27. L.J.M. Timmermans, 'Het sociaal domein als breekijzer', *Gemeentestem* 2017/173 pleit juist voor het tegenovergestelde en waarschuwt voor de consequenties van al te rigoureuze veranderingen in de grondstructuur van het besluitenproces-

recht.

28. Raad van het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, Den Haag, 2012, beschikbaar via www.raadopenbaarbestuur.nl.