Definitie
overheid & particulier
volgens Rijnland

Archimedesweg 1
postbus 156
2300 AD Leiden
telefoon (071) 3063858

Afdeling advies, augustus 2007

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE....2
1. Inleiding....3
2. Overheid in het algemeen....4
3. Definitie overheid volgens Rijnland....5
4. Werkwijze....6
5. Voorbeelden van organisaties binnen Rijnland....7
6. Conclusie....8

1. Inleiding

De term overheid komt in verschillende Rijnlandse documenten voor:
Peilbesluiten, keur, legger, WBP, notitie onderhoudsplicht, overname onderhoud stedelijk water enz.
Meestal gebruikt men de term overheid om een onderscheid aan te brengen tussen twee groepen, namelijk overheid en particulieren.
Onder overheid kunnen veel instanties worden geschaard afhankelijk van het feit hoe men overheid definieert. In deze notitie wordt de definitie van Rijnland uiteengezet.

Definitie particulier volgens Rijnland
Als uitgangspunt is genomen dat particulier gelijk is aan niet-overheid. In de verschillende beleidsstukken is vaak een verschillende definitie van overheid gebruikt en/of bedoeld (zie hierboven). In het geval de term “overheid” niet gebruikt wordt is particulier alles behalve de specifiek genoemde instellingen.

2. Overheid in het algemeen

Bestaande definities:

1. Overheid volgens wikipedia: de overheid is het hoogste gezag op een bepaald territorium of grondgebied (= soeverein gezag). Zo spreekt men van nationale ("landelijke" in Nederland - "federale" in België), provinciale, gemeentelijke of gewestelijke overheid.
2. Overheid volgens De dikke van Dale :
   instantie waar het openbaar gezag berust => *autoriteiten, het bevoegd gezag*

De taaltechnische definitie is niet specifiek genoeg om uitsluitsel te kunnen geven of een organisatie een overheid is of niet. Gemeenten en provincies zijn gemakkelijk als overheid te benoemen. Het zijn de verzelfstandigde overheidsorganisaties met een publieke taak die zich in het schemergebied bevinden.

Daar waar 'overheidsgezag en overheidstaken' worden uitgeoefend ontstaat bestuursrecht. In het bestuursrecht wordt overheid niet gedefinieerd maar bestuursorganen wel. In art 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt een bestuursorgaan als volgt omschreven:

a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
b. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

Om zo dicht mogelijk bij de wet te blijven is voor de definitie van overheid binnen Rijnland aansluiting gezocht bij de Awb. De Awb onderscheidt de zogenaamde a-organen en b-organen:

- a-organen maken deel uit van een rechtspersoon krachtens publiekrecht ingesteld. Dit betekent dat aan dergelijke organen altijd direct een wet ten grondslag ligt.
- b-organen zijn minder duidelijk te herkennen, het kan ook gaan om organisaties met een privaatrechtelijke grondslag. Zo zijn er stichtingen (privaatrechtelijk) die een publieke taak uitvoeren maar daarnaast ook andere taken uitvoeren en niet volledig door de overheid worden gefinancierd.

Wanneer men uitgaat van overheden, dan wil Rijnland uitgaan van instellingen die voor hun financiën niet afhankelijk zijn van particulieren (zoals giften aan stichtingen) en die geen taken uitvoeren die niet publiek van aard zijn. In de meeste beleidsnotities wordt namelijk onderscheid gemaakt tussen overheid en particulieren en die scheiding moet zo zuiver mogelijk blijven. Het verdient daarom de voorkeur om organisaties die als b-orgaan te kwalificeren zijn, uit te sluiten van de definitie overheid.

In de Awb gaat men uit van organen, in het beleid van Rijnland gaat het echter om degene die rechtshandelingen verricht en meestal richt Rijnland zich op de kadastrale eigenaren. Dit betekent dat we geen zaken doen met organen maar met rechtspersonen. Om de scheiding particulier /overheid te waarborgen maken we net als in de Awb onderscheid naar publiekrechtelijke of privaatrechtelijke grondslag.

3. Definitie overheid volgens Rijnland

De definitie van overheid volgens Rijnland is:

Een rechtspersoon ingesteld krachtens Nederlands publiekrecht.

De definitie gaat uit van overheden die op dit moment publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid hebben. Deze rechtspersoonlijkheid ontleent de organisatie aan een formele wet, bijvoorbeeld de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer 1997.
De definitie sluit de overheidsorganisaties op een privaatrechtelijke grondslag uit. Ook de bestuursorganen die de algemene wet bestuursrecht in artikel 1:1 onder b. noemt oftewel de b-organen worden hierdoor uitgesloten.

Publiekrechtelijke rechtspersonen
Wanneer wordt uitgegaan van publiekrechtelijke rechtspersonen, dan komen we tot de volgende algemene lijst:

a. De Staat
b. Provincies
c. Gemeenten
d. Waterschappen
e. Openbare lichamen voor beroep en bedrijf
f. Ander lichamen als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet/ Zelfstandige bestuursorganen met (publiekrechtelijke) rechtspersoonlijkheid (ZBO's).
g. De openbare lichamen als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Het gaat dan vooral om lichamen waarbinnen meer gemeenten samenwerken.

Toepassingsgebied definitie
Deze notitie is geschreven om duidelijkheid te verschaffen over Rijnlands beleid waarin de term 'overheid' wordt gebruikt maar niet wordt gedefinieerd. Bij de uitvoering van beleid doet niet ter zake of een instelling wellicht een aantal jaren geleden nog geen overheid was, volgens de Rijnlandse definitie. Er wordt gekeken naar de huidige vorm van een organisatie. De definitie is niet van toepassing op beleid waarin duidelijk wordt aangegeven op welke overheden of organisaties het beleid betrekking heeft.
Deze notitie is onder andere van toepassing op de volgende beleidsstukken:

- Overname onderhoud stedelijk water
- Notitie onderhoudsplicht (1^{e} keer op diepte brengen besluit voor secundaire boezem)
- Overname onderhoudsplicht boezemwateren met een regionale functie (overname primair boezemwater)

En op nieuw vast te stellen beleid tenzij hier gespecificeerd is op welke instellingen men doelt.

4. Werkwijze

Op www.overheid.nl is een overzicht te vinden van overheidsorganisaties, men gaat daar uit van een bredere definitie dan die Rijnland hanteert. Op deze site is tevens een overzicht te vinden van alle ZBO's (zelfstandige bestuursorganen). Rijnland ziet alleen de ZBO's met een publiekrechtelijke grondslag (en daarmee ook publieke taak) als overheid. Op de site kan men op organisaties klikken om te zien of het gaat om een privaat- of publiekrechtelijke rechtspersoon. De site is echter niet compleet waardoor soms langs een andere weg achterhaald moet worden of er sprake is van een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Uitgezocht moet worden of er een wet is waaraan de organisatie rechtspersoonlijkheid ontleent.

Inlichtingen
Indien men een organisatie tegenkomt waarvan niet duidelijk is of het een publiekrechtelijke rechtspersoon is en/of welke wet er aan ten grondslag ligt, dan kan men dit navragen bij een juridisch adviseur. Ook www.overheid.nl geeft informatie over overheidsorganisaties en daar is bijvoorbeeld te vinden of een ZBO een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtspersoon is.
Tot slot kan het Ministerie van Binnenlandse Zaken duidelijkheid verschaffen over de aard van een instelling. Zo is er voor deze notitie contact geweest over ZBO's met Wouter Brand (tel. 070-426 69 86) van de afdeling Organisatie en Rijk van de Directie POI van Binnenlandse Zaken.

5. Voorbeelden van organisaties binnen Rijnland

Voor Rijnland zijn alleen die organisaties van belang die daadwerkelijk in ons gebied voorkomen en die te maken hebben met de beleidsregels die aanleiding zijn tot deze notitie en definitie. Het gaat dan voornamelijk om organisaties die kadastraal eigenaar zijn van percelen langs de watergang. Een aantal instellingen springen direct in het oog en daarom stellen we bij deze vast of ze wel of niet onder de definitie vallen.

Overheden:

- Staatsbosbeheer, is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) en een rechtspersoon naar publiekrecht (Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer 1997). Overheid volgens Rijnland.
- Universiteiten in het bijzonder Universiteit Leiden, rechtspersoon naar publiekrecht (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek). Overheid volgens Rijnland.
- Openbare academische ziekenhuizen (LUMC), zijn rechtspersonen naar publiekrecht (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek). Overheid volgens Rijnland.
- Uitvoerende diensten zoals brandweer en groenbeheerders die onderdeel uitmaken van een gemeente of provincie. De gemeente of provincie is dan degene die als (publiekrechtelijke) rechtspersoon aangeschreven wordt en die is dan overheid volgens Rijnland (zal vaak al blijken uit de kadastrale eigendom van het betreffende perceel).
- Recreatieschappen, zijn publiekrechtelijke rechtspersonen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Overheid volgens Rijnland.

Niet-overheden:

- Stichtingen, BV's, NV's , verenigingen enz zijn allemaal privaatrechtelijke rechtspersonen. Geen overheid volgens Rijnland.
- Allerlei christelijke/religieuze instellingen zijn geen overheid. In Nederland zijn kerk en staat strikt gescheiden waardoor deze instellingen een privaatrechtelijke grondslag hebben. (bijvoorbeeld kerken).
- Overige ziekenhuizen (niet-academisch) met een privaatrechtelijke grondslag (bijvoorbeeld stichting). Geen overheid volgens Rijnland.
- Bijzondere scholen, bijvoorbeeld christelijk onderwijs, zijn privaatrechtelijke rechtspersonen (vaak stichting of vereniging). Geen overheid volgens Rijnland.
- Openbare scholen hebben veelal ook een privaatrechtelijke rechtsvorm en zijn geen overheid volgens Rijnland.
- Prorail en de NS zijn privaatrechtelijke rechtspersonen. Geen overheid volgens Rijnland.
- Ambassades, zijn geen Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersoon. De staat blijft eigenaar van de grond van een ambassade maar Nederland heeft slechts beperkte bevoegdheden ten aanzien van het terrein en de gebouwen van ambassades omdat hierop internationaal recht van toepassing is waardoor er sprake is van privileges en immuniteiten. Zo zijn ambassades grotendeels vrijgesteld van belastingen en invoerheffingen en mogen de Nederlandse autoriteiten (waaronder Rijnland) het terrein niet betreden zonder toestemming. Geen overheid volgens Rijnland.

6. Conclusie

In deze notitie is gekozen voor een definitie waarbij alleen overheidsorganisaties met een publiekrechtelijke grondslag overheid zijn (volgens Rijnland). Hier is voor gekozen omdat een publiekrechtelijke grondslag altijd valt te herleiden uit een wet. Overheidsorganisaties met privaatrechtelijke kenmerken of juist privaatrechtelijke organisaties die op overheden lijken, zijn moeilijk te herkennen en maken dat beleid moeilijk uitvoerbaar wordt. Daarnaast wordt aangesloten bij het beleid waarin de nadruk ligt het op onderscheid particulier/overheid en dit sluit aan bij de gedachte achter de gekozen definitie die uitgaat van privaat (particulier)/publiek (overheid).

Voor de definitie particulier volgens Rijnland is het uitgangspunt dat dit gelijk is aan niet-overheid. In het geval de term “overheid”niet gebruikt wordt is particulier alles behalve de specifiek genoemde instellingen.

Deze notitie is ook van toepassing op nieuw beleid waarin men spreekt over ‘overheid’. Als dit niet wenselijk is, dan zal in het beleid moeten worden gespecificeerd op welke instellingen men doelt.