

Prof. mr. M.C. Burkens
Prof. mr. H.R.B.M. Kummeling
Prof. mr. J. Uzman
Prof. mr. drs. B.P. Vermeulen
Prof. mr. R.J.G.M. Widdershoven

Beginselen van de democratische rechtsstaat

*Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats-
en bestuursrecht*

Negende druk

VOORWOORD

Uit het voorwoord bij de eerste druk (1990)

Dit boek is ontstaan uit de behoefte om in het propedeutisch onderwijs staats- en bestuursrecht aan de rechtenfaculteit van de Rijksuniversiteit Utrecht meer aandacht te schenken aan de grondslagen van ons staatsbestel. Te zeer staat het onderwijs en dienovereenkomstig het begrip van de studenten in het teken van het organisatierecht. Natuurlijk: staatsrecht is in belangrijke mate organisatierecht en bestuursrecht is hierop geënt. Maar ons staatsbestel is een 'waardengeladen' organisatie. Het berust op een aantal grondslagen, die wij gemeen hebben met andere staten van het westerse type. Deze grondslagen, die in de loop van de geschiedenis tot ontwikkeling zijn gekomen, zijn van bijzondere waarde en dienen derhalve beschermd te worden tegen aantasting en erosie. Daartoe zullen ze geëxpliciteerd moeten worden, en in het onderwijs helder voor ogen moeten komen te staan, zowel in hun historische ontwikkeling als in hun hedendaagse concretisering. Ze verschaffen daarmee tevens een toetsingskader voor een kritische benadering van hedendaagse ontwikkelingen. Tegelijk worden deze grondslagen daardoor zelf vatbaar voor verantwoorde kritiek.

Wij brengen deze grondslagen op de noemer van de democratische rechtsstaat. Dat is het staatstype, dat het Nederlandse staatsbestel gemeen heeft met andere westerse staten en onderscheidt van vele staten elders in de wereld. Dit staatstype is niet alleen bepalend voor het staatsrecht, maar ook voor het bestuursrecht. Gezamenlijke behandeling van zowel het staatsrecht als het bestuursrecht onder de noemer van de democratische rechtsstaat is mogelijk, omdat deze beide onderdelen van het recht hun structuur ontleen aan de beginselen van de democratische rechtsstaat. Ook in ander opzicht komt het ons niet zinnig voor om in het propedeutisch onderwijs een scherpe scheiding aan te brengen tussen staats- en bestuursrecht. Veeleer gaat het er om hun samenhang zichtbaar te maken. In een latere fase van de studie kan dan specificatie tot verdieping bijdragen.

Wij komen in dit boek open uit voor onze overtuiging, dat het staatstype van de democratische rechtsstaat hoog aangeslagen dient te worden. (...) onder erkenning van de vele gebreken die in de praktijk aan dit staatstype blijken te kleven: het is het waard om verdedigd te worden.

(...)

Uit het voorwoord bij de vierde druk (1997)

In deze vierde druk zijn de belangrijkste recente ontwikkelingen in het staats- en bestuursrecht verwerkt. Deze noodzaakten niet tot een ingrijpende wijziging van

de structuur van het boek. Inhoudelijk is er wel het nodige gewijzigd, met name in hoofdstuk 3 dat de eisen van de rechtsstaat behandelt. Vooral de ervaringen met de Algemene wet bestuursrecht noopten tot aanpassingen. Mede met het oog hierop is het auteursteam versterkt met prof. mr. R.J.G.M. Widdershoven.

Intussen moet geconcludeerd worden dat de Algemene wet bestuursrecht op een aantal onderdelen terminologische problemen oplevert voor een geïntegreerde behandeling van het staats- en bestuursrecht. Daarbij valt vooral te denken aan begrippen als besluit, bestuursorgaan en delegatie. Deze problemen zijn echter vooral technisch-juridisch van aard en daar waar nodig zijn ze ook zichtbaar gemaakt. Ze hebben niet tot gevolg dat het staatsrecht en bestuursrecht gescheiden behandeld dienen te worden; in hun fundamentele vragen en problemen zijn beide vakgebieden wezenlijk met elkaar verbonden.

(...)

Uit het voorwoord bij de vijfde druk (2001)

Het is buitengewoon verheugend voor auteurs om te kunnen constateren dat de behoefte aan hun boek niet louter blijkt te bestaan bij de 'eigen' studenten. Inmiddels wordt het aan diverse faculteiten in den lande gebruikt.

Toen duidelijk werd dat een actualisering niet langer op zich kon laten wachten, hebben wij met een aantal collegae van zusterfaculteiten gesproken over de bruikbaarheid van dit boek in het onderwijs, ook na de introductie van het Bachelor/Masterstelsel. Daaruit hebben de auteurs de conclusie getrokken dat naast een actualisering op onderdelen ook een verheldering van de structuur van het boek geboden was. Tevens is op verzoek van de gebruikers – ook de Utrechtse – het accent wat meer gelegd op het staatsrecht.

(...)

Mochten we bij de vorige bewerking een uitbreiding van het auteursteam aankondigen, nu moeten we helaas medelen dat Marten Burkens niet meer heeft meegeschreven aan deze nieuwe druk. Wel konden wij nog profiteren van zijn commentaar op onderdelen van de nieuwe tekst.

(...)

Uit het voorwoord bij de zesde druk (2006)

Sinds de vorige druk is de wereld op tot dusver ongekend schaal opgeschrikt door terroristische aanslagen en acties. Op het netvlies gebrand staan de beelden van het instorten van de Twin Towers in New York, de aanslagen op het openbaar vervoer in Madrid en Londen, de bomaanslag op een Westers toeristenhotel op Bali; maar ook de gevolgen van de gijzelingsactie in Beslan hebben op velen een onuitwisbare indruk gemaakt. Een primaire staatstaak, de zorg voor de veiligheid, is ernstig onder druk komen te staan. De gevolgen bleven dan ook niet uit. Mede als resultaat van internationale afspraken is de nationale overheid toegerust met tal van extra bevoegdheden om geweld, met name terroristisch geweld, te kunnen bestrijden. Vanzelfsprekend heeft dit ook consequenties gehad voor de burger; bevordering van de veiligheid heeft onmiskenbaar tot gevolg gehad dat de burger iets van zijn grondrechtenbescherming heeft moeten inleveren, met name op het gebied van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Logischerwijs hebben bovenstaande ontwikkelingen betekenis gehad voor dit boek. De auteurs hebben tezamen met 'oer-auteur' Marten Burkens lang en indringend gesproken over mogelijke gevolgen voor onderwerpkeuze en toonzetting van de zesde druk. Onze conclusie was duidelijk: op onderdelen dienden accenten te worden verplaatst, waarbij meer aandacht besteed moest worden aan de primaire taak van de staat om veiligheid en recht daadwerkelijk te handhaven. De algemene lijn diende evenwel intact te blijven. Alle ontwikkelingen horen zich nog steeds binnen de grenzen van 'de democratische rechtsstaat' te bewegen. De eisen van de democratische rechtsstaat zijn nog steeds ankerpunten voor de discussie. Wel vonden we het noodzakelijk meer aandacht te besteden aan het spanningsveld tussen enerzijds de democratisch-rechtsstatelijke waarborgen en anderzijds de eis aan de staat om voor orde en veiligheid te zorgen. Anders dan sommigen misschien dachten vormt het staatstype van de democratische rechtsstaat geen blauwdruk voor een 'ideale toekomst'. Zoals wij ook al in de vorige drukken te kennen gaven, is juist de meerwaarde van dit staatstype dat daarbinnen geen absolute waarheden bestaan. Voortdurend is er gegeven tijd en plaats discussie mogelijk én wenselijk over de precieze betekenis van bepaalde beginselen: de democratische rechtsstaat is nooit af! Juist in het uitgangspunt dat dit staatstype zich verzet tegen het doorzetten van absolute waarheden schuilt zijn waarde. Immers, iedere verabsolutering van waarden leidt tot benadeling van (groepen van) personen (...)

Uit het voorwoord bij de zevende druk (2012)

Het verschijnen van de vorige druk gebeurde in een context waarin er grote zorgen bestonden over de bescherming van de democratische rechtsstaat. Terroristische aanslagen beoogden haar in de wortels aan te tasten. Als reactie daarop werd de overheid, ook in Nederland, op grote schaal toegerust met extra bevoegdheden ten einde de dreiging het hoofd te kunnen bieden. Een aantal van deze bevoegdheden stond op zichzelf al op gespannen voet met de beginselen van de democratische rechtsstaat, en grootschalig gebruik ervan zou zeker een ondermijning van dit staatstype hebben geleid. Inmiddels kunnen we vaststellen dat deze bedreiging zich niet heeft gerealiseerd – althans tot op heden. Gelukkig hebben wij ons daarom bij het verzorgen van deze nieuwe druk kunnen richten op de verwerking van 'normalere' veranderingen binnen de context van democratische rechtsstaat.

Veranderingen waren er volop. De belangrijkste daarvan hebben hun plaats gekregen in dit boek, zoals de herinrichting van de Europese Unie, de staatkundige reconstructie van het Koninkrijk en de fundamentele vernieuwing van het bestuursprocesrecht.

(...)

Uit het voorwoord bij de achtste druk (2017)

Al in het voorwoord bij de eerste druk besteedden we aandacht aan het feit dat de beginselen van de democratische rechtsstaat zoals wij ze presenteren vooral gevonden kunnen worden in de westerse staten. In toenemende mate is de vraag actueel geworden of aan deze beginselen een meer universele betekenis toekomt. Mede onder invloed van internationale instituties als de Verenigde Naties, Wereldbank, Internationaal Monetair Fonds, maar ook regionale organisaties als

ASEAN, Afrikaanse Unie, Organisatie van Amerikaanse Staten, CARICOM, Europese Unie en Raad van Europa lijkt dat inderdaad het geval te zijn. Staten die mee willen doen in het internationale verkeer, of fondsen wensen te ontvangen van internationale donoren, zullen op zijn minst lippendienst moeten bewijzen aan deze beginselen. Sommigen zien hierin een vorm van westers imperialisme. Maar rechtsvergelijkende studies tonen aan dat de beginselen van de democratische rechtsstaat daadwerkelijk steeds meer omarmd worden. Zo zijn er in Zuid-Amerika, Azië en Afrika de laatste decennia steeds meer democratieën gevestigd. Natuurlijk blijft er een debat gaande over de vraag in hoeverre er bij deze beginselen sprake is van universele normen die uniforme toepassing vereisen, dan wel van normen die ruimte laten voor verscheidenheid vanwege verschil in bijvoorbeeld culturele, politieke of economische achtergrond en ontwikkeling. Hoe dan ook, de gedachte dat beginselen als grondrechten en democratie, machtsverdeling en scheiding van religie en staat bijdragen aan de bevordering van welzijn en welvaart van velen, lijkt vergeleken met 30 jaar geleden steeds meer te worden omarmd.

Dat wil niet zeggen dat de beginselen van de democratische rechtsstaat onomstreden zijn, ook niet binnen de landen van de Europese Unie en de Raad van Europa. Een serieuze uitdaging vormt de heropleving – op grote schaal – van het populisme. Populistische partijen stellen zich op als de enig ware representanten van ‘het volk’ en diskwalificeren diegenen met andere opvattingen tot ‘vijanden van het volk’, waarmee dus geen rekening hoeft te worden gehouden. Tot die vijanden van het volk wordt met name ook de ‘politieke elite’ gerekend, waarmee vooral gevestigde instituties en machthebbers bedoeld worden. In lijn hiermee zoekt het populisme de oplossing van vraagstukken die ontstaan als gevolg van o.a. globalisering, massamigratie, terrorisme en crises binnen en buiten de Europese Unie stevast in het nationalisme en meer algemeen in de uitsluiting van ‘anderen’. Daarmee snijdt het populisme in het hart van de democratische rechtsstaat, die immers gekenmerkt wordt door zijn ruimte voor andersoortige opvattingen en openheid naar de toekomst, waarin minderheden meerderheden kunnen worden, en waarin wisseling van de macht mogelijk is. In de democratische rechtsstaat is een beroep op ‘het (ene) volk’ dan ook per definitie problematisch.

Maar hoe plausibel het populisme ook lijkt en hoe aantrekkelijk het voor velen ook kan zijn, democratische rechtsstaten hebben – door schade en schande wijs geworden – mechanismen ontwikkeld om hun grondslagen te verdedigen en de ontsporingen van het populisme te beheersen. De grote opdracht is om daarnaast antwoorden te vinden op de veelal terechte noden en vragen van hen die zich achter het populisme hebben geschaard. De veerkracht en flexibiliteit van de democratische rechtsstaat geeft ons wat dit betreft een zeker vertrouwen.

(...)

Voorwoord bij de negende druk (2022)

Sinds het verschijnen van de vorige druk hebben zich tal van internationale, Europese en nationale ontwikkelingen voorgedaan, die diepgaande vragen oproepen over de naleving van de beginselen van de democratische rechtstaat en de organisatorische verbanden waarbinnen dat dient te gebeuren. Het definitieve uittreden van het Verenigd Koninkrijk dwong tot verdergaande bezinning op het

functioneren van de EU, in het bijzonder in relatie tot de lidstaten die rechtsstatelijke principes niet zo nauw nemen. De steun voor het lidmaatschap van de EU nam tegelijkertijd toe, ook in Nederland. Het bestaansrecht van de EU kreeg een stevige ‘boost’ door het uitbreken van de wereldwijde coronapandemie in 2020. Diezelfde pandemie zette de democratische rechtsstaat wereldwijd onder spanning; hoeveel vrijheid moet er worden opgeofferd voor veiligheid, en wie is gelegitimeerd om daarover te beslissen? De in 2022 door Rusland gestarte oorlog tegen Oekraïne bracht wederom fundamentele vragen over hoe democratische rechtsstaten zich kunnen en hebben te verweren tegen dictaturen en over de rol die internationale samenwerkingsverbanden hierin kunnen spelen.

Ook in nationaal verband waren er diverse ontwikkelingen die de inhoud van dit boek raken, zoals de verdergaande versplintering van de Tweede Kamer en de langste kabinetsformatie ooit. Ook in de rechtspraak was er van alles aan de hand, waarbij de noodzaak tot diepgaande interne bezinning naar aanleiding van de ‘Toeslagenaffaire’ wel een van de meest opvallende was.

Voorgaande en vele andere ontwikkelingen hebben hun weg gevonden in deze nieuwe druk. Ook nu weer zagen wij ons geconfronteerd met op stapel staande wetgeving, waarvan het nog zeer ongewis is of zij het *Staatsblad* zal halen. In al deze gevallen hebben wij terughoudendheid betracht. De veranderingen waarover een grote mate van zekerheid – bij de auteurs – bestond, hebben wij wat uitvoeriger beschreven; andere zijn slechts als mogelijkheid aangeduid, of zelfs helemaal niet behandeld. In de laatste gevallen gaat het om zaken waarvan wij het hoogst twijfelachtig achten dat zij ook nog in een volgende druk zullen voorkomen.

De doelstelling van het boek is in de kern dezelfde gebleven. Beoogd wordt een schets te geven van de grondslagen van ons staatsbestel, de beginselen van rechtsstaat en democratie en de concrete uitwerking die deze beginselen hebben verkregen, waarbij uitdrukkelijk ook aandacht wordt besteed aan de historische ontwikkeling, ideeëngeschiedenis en politieke context.

Verandering van functie of takenpakket van de auteurs maakten een uitbreiding van het auteursteam gewenst. De benodigde versterking werd gevonden in de persoon van prof. mr. Jerfi Uzman.

De auteurs danken Claire Stalenhoef, Manar el Amrani en Lila Blankestijn, student-assistenten aan respectievelijk de UU en de UvA, en Kas de Goede en Nadia Koelman, junior docenten aan de UvA, voor hun waardevolle ondersteuning bij het bezorgen van de tekst, het bijwerken van de registers en het nauwgezet nalopen van de drukproeven.

De tekst werd afgesloten in mei 2022.

Henk Kummeling
Jerfi Uzman
Ben Vermeulen
Rob Widdershoven

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord / V

Afkortingen / XVII

DEEL I INLEIDING

HOOFDSTUK 1

Het onderwerp van het staats- en bestuursrecht / 3

- 1.1 Inleiding / 3
- 1.2 De plaats van het staats- en bestuursrecht / 4
- 1.3 Het basismateriaal van het staats- en bestuursrecht: overheidsbesluiten / 6
- 1.4 De noodzaak van bindende overheidsbesluiten / 7
- 1.5 Het problematische karakter van bindende overheidsbesluiten / 8
- 1.6 De aanvaardbaarheid van bindende overheidsbesluiten: rechtsstaat en democratie / 9

HOOFDSTUK 2

Historische ontwikkeling / 11

- 2.1 De opkomst van de soevereine staat / 11
- 2.2 Het maatschappelijk contract / 14
- 2.3 De klassiek-liberale rechtsstaat / 16
 - 2.3.1 Legaliteitsbeginsel / 16
 - 2.3.2 Machtsverdeling / 17
 - 2.3.3 Grondrechten / 19
 - 2.3.4 Rechterlijke controle / 22
- 2.4 De democratische rechtsstaat / 23
- 2.5 De sociale rechtsstaat / 25
- 2.6 Problemen van de democratische rechtsstaat / 26
- 2.7 Problemen van de sociale rechtsstaat / 31

DEEL II RECHTSSTAAT

HOOFDSTUK 3

Eisen van de rechtsstaat: overzicht en samenhang / 39

- 3.1 Algemene introductie / 39
- 3.2 Het legaliteitsbeginsel / 40
 - 3.2.1 Van binding aan het gewoonterecht naar binding aan de wet / 40
 - 3.2.2 Democratie en de soevereiniteit van de wetgever / 41
 - 3.2.3 Binding van de wetgever aan het recht: De betekenis van de constitutie / 42
 - 3.2.4 Binding van het bestuur aan de wet: De betekenis van de Algemene wet bestuursrecht / 44
- 3.3 Machtsverdeling / 46
- 3.4 Grondrechten / 47
- 3.5 Rechterlijke controle / 48
- 3.6 Overzicht en samenhang van rechtsstatelijke vereisten / 49

HOOFDSTUK 4

Het legaliteitsbeginsel / 51

- 4.1 Inleiding / 51
- 4.2 Bevoegde overheidsinstanties (*wie?*) / 52
 - 4.2.1 Inleiding: de begrippen ambt (orgaan) en openbaar lichaam, ambtsdrager en ambtenaar / 52
 - 4.2.2 Bestuursorgaan in de zin van de Awb / 56
 - 4.2.3 Samenvatting / 60
- 4.3 Bevoegdheden en instrumenten van de overheid (*wat?*) / 61
 - 4.3.1 Inleiding: soorten bevoegdheden en instrumenten / 61
 - 4.3.2 Bevoegdheden: algemene regels en concrete toepassing / 62
 - 4.3.3 Besluiten in de zin van de Awb / 64
 - 4.3.4 Algemeen verbindende voorschriften (wetten in materiële zin) / 66
 - 4.3.5 Beleidsregels / 67
 - 4.3.6 Beschikkingen / 68
 - 4.3.7 Samenvatting / 71
- 4.4 Het verkrijgen van overheidsbevoegdheden (*hoe?*) / 72
 - 4.4.1 Inleiding / 72
 - 4.4.2 Attributie, delegatie en mandaat / 72
 - 4.4.3 Verkrijging van regelgevende bevoegdheden / 75
 - 4.4.4 De reikwijdte van het legaliteitsbeginsel / 83
 - 4.4.5 Samenvatting / 87
- 4.5 Begrenzing en normering van overheidsbevoegdheden (*tot hoever?*) / 88
 - 4.5.1 Inleiding: de verschillende eisen / 88
 - 4.5.2 Eisen in verband met het wettelijk kader van de bevoegdheid / 89
 - 4.5.3 Formele normen voor de bevoegdheidsuitoefening / 92
 - 4.5.4 Materiële normen voor de bevoegdheidsuitoefening / 95
 - 4.5.5 Samenvatting / 102

4.6 Handhaving van het recht / 102

HOOFDSTUK 5

Machtsverdeling / 111

- 5.1 Machtsverdeling en het model van Montesquieu / 111
- 5.2 Machtsverdeling in de oorspronkelijke Nederlandse opzet / 112
- 5.3 Machtsverdeling en legaliteitsbeginsel / 112
- 5.4 Machtsverdeling naar hedendaagse betekenis / 114
 - 5.4.1 Inleiding / 114
 - 5.4.2 Machtsverdeling en rechterlijke macht / 115
 - 5.4.3 Machtsverdeling en de verhouding tussen regering en Staten-Generaal / 115
 - 5.4.4 Zelfstandige besluitvormende bevoegdheden van de Staten-Generaal / 116
 - 5.4.5 Bevoegdheid tot wetgeving; wetgevingsprocedure; rechten van amendement en initiatief / 117
 - 5.4.6 Vertrouwensrelatie tussen regering en Staten-Generaal / 120
 - 5.4.7 Omvang en effectuering van de ministeriële verantwoordelijkheid / 121
 - 5.4.8 De rijksbegroting / 122

HOOFDSTUK 6

Grondrechten / 125

- 6.1 De ontwikkeling van de grondrechten / 125
- 6.2 Het rechtsstatelijk waarborgkarakter van de grondrechten / 128
- 6.3 Grondrechten en het principiële beperkte karakter van overheidsbevoegdheden / 129
- 6.4 De subjecten van grondrechten; bijzondere rechtsverhoudingen / 130
- 6.5 Categorieën van grondrechten / 133
- 6.6 De reikwijdte van klassieke grondrechten; redelijke uitleg van grondrechten / 136
- 6.7 Beperking van klassieke grondrechten / 139
 - 6.7.1 Het grondwettelijke beperkingssysteem / 139
 - 6.7.2 Delegatie van de bevoegdheid tot grondrechtsbeperking / 140
 - 6.7.3 Beperkingen van internationale en EU-mensenrechten; vergelijking met het grondwettelijke beperkingssysteem / 142
- 6.8 Het onderscheid tussen klassieke en sociale grondrechten; de sociale dimensie van grondrechten; positieve verplichtingen / 145
- 6.9 Horizontale werking van grondrechten / 149
- 6.10 Grondrechten, openbare orde en veiligheid / 153

HOOFDSTUK 7

Rechterlijke controle / 157

- 7.1 Ontwikkeling van de rechtsbescherming tegen bestuursoptreden / 157
 - 7.1.1 Inleiding / 157
 - 7.1.2 Ontwikkeling van het stelsel van rechtsbescherming / 157

7.1.3	Ontwikkeling inhoud rechterlijke toetsing / 163
7.1.4	De Raad voor de rechtspraak / 165
7.2	De huidige bescherming tegen het bestuursoptreden / 167
7.2.1	Inleiding / 167
7.2.2	Het stelsel van rechtsbescherming volgens de Algemene wet bestuursrecht / 168
7.2.3	Toegang tot de bestuursrechtelijke rechtsbescherming / 176
7.2.4	De procedure bij en de beoordeling door de bestuursrechter / 182
7.2.5	Aanvullende taak burgerlijke rechter / 193
7.2.6	De ombudsman / 194
7.2.7	Overzicht systeem van rechtsbescherming / 196
7.3	De veranderende positie van de rechter / 198
7.3.1	De contra-legemjurisprudentie / 198
7.3.2	De rechter als wetgever-plaatsvervanger; algemene tendensen / 200
7.3.3	De betekenis van het internationale recht / 201
7.4	Het toetsingsverbod / 206
7.5	Toetsing van de wet aan nationale fundamentele rechtsbeginselen / 212

DEEL III DEMOCRATIE

HOOFDSTUK 8

Eisen van de democratie / 217

8.1	Gerichtheid en eisen van de democratie / 217
8.2	Actief kiesrecht / 219
8.3	Passief kiesrecht / 222
8.4	Streven naar machtsverwerving legitiem / 224
8.5	(Politieke) grondrechten / 226
8.6	Democratische zeggenschap in en controle op besluitvorming / 229
8.7	Openbaarheid van besluiten en besluitvorming / 230
8.8	Meerderheidsregel / 233
8.9	Rechten van minderheden / 234
8.10	Verdergaande democratisering / 235

HOOFDSTUK 9

Regeringsvormen / 239

9.1	Inleiding / 239
9.2	Presidentieel stelsel / 240
9.3	Parlementair stelsel / 242
9.4	Conventioneel stelsel / 244
9.5	Ideaaltypen, mengvormen en feitelijke verhoudingen / 245

HOOFDSTUK 10

Het Nederlandse parlementaire stelsel / 249

- 10.1 Inleiding / 249
- 10.2 Regering / 249
- 10.3 Parlement / 256
- 10.4 Vestiging parlementair stelsel / 260
- 10.5 Vertrouwensregel in het huidige staatsrecht / 263
- 10.6 Ministeriële verantwoordelijkheid / 268

HOOFDSTUK 11

Kritiek op het Nederlandse stelsel / 273

- 11.1 Politieke partijen / 273
- 11.2 Van dualistische naar monistische verhoudingen / 277
- 11.3 Functioneren ministeriële verantwoordelijkheid / 280
- 11.4 Legitimiteit van besluiten en besluitvorming / 285

HOOFDSTUK 12

Participatie / 289

- 12.1 Algemene introductie / 289
- 12.2 Participatie in soorten en maten / 291
- 12.3 Inspraak / 292
- 12.4 Adviescommissies / 297
- 12.5 Overleg / 299
- 12.6 (Functionele) decentralisatie / 301
- 12.7 Directe democratie: referendum en volksinitiatief / 303
- 12.8 Deliberatieve democratie: het burgerforum / 311
- 12.9 Tot slot / 313

DEEL IV RECHTSSTAAT EN DEMOCRATIE OP DECENTRAAL EN INTERNATIONAAL NIVEAU

HOOFDSTUK 13

Decentralisatie / 317

- 13.1 Inleiding / 317
- 13.2 Verschijningsvormen van decentralisatie / 318
 - 13.2.1 Algemeen / 318
 - 13.2.2 Staatsvormen / 318
 - 13.2.3 Verschil decentralisatie en deconcentratie / 323
 - 13.2.4 Territoriale en functionele decentralisatie / 324
 - 13.2.5 Autonomie en medebewind / 324
- 13.3 Inrichting, samenstelling en bevoegdheden van decentrale ambten / 330
 - 13.3.1 Inleiding / 330

- 13.3.2 Provincies en gemeenten / 330
- 13.3.3 Waterschappen / 344
- 13.3.4 Overige openbare lichamen / 347
- 13.4 Legaliteit / 349
- 13.5 Machtsverdeling, waaronder toezicht / 353
- 13.6 Grondrechten / 358
- 13.7 Rechterlijke controle en administratief beroep / 366
- 13.8 Ontwikkelingen in de bestuurlijke organisatie / 367

HOOFDSTUK 14

De internationale dimensie / 371

- 14.1 Inleiding / 371
- 14.2 Internationale normen in het algemeen / 373
 - 14.2.1 Monisme en dualisme / 373
 - 14.2.2 De (democratische controle op de) totstandkoming van internationaal recht / 376
 - 14.2.3 Rechterlijke controle op de naleving van het internationale recht / 381
- 14.3 De Europese Unie / 389
 - 14.3.1 De bijzondere positie van het recht van de Europese Unie / 389
 - 14.3.2 De institutionele structuur van de Europese Unie / 393
 - 14.3.3 Legaliteit / 398
 - 14.3.4 Machtsverdeling en democratie / 402
 - 14.3.5 Grondrechten / 406
 - 14.3.6 Rechterlijke controle / 412
 - 14.3.7 Voortschrijden van de Europese integratie? / 417
 - 14.3.8 Europese uitdagingen / 420

Personenregister / 427

Jurisprudentieregister / 439

Trefwoordenregister / 447

DEEL I INLEIDING

Het onderwerp van het staats- en bestuursrecht

1.1 Inleiding

Wat voor soort functionaris is de burgemeester? Hoe wordt deze benoemd? Waarom wordt deze eigenlijk niet gekozen? Wie is verantwoordelijk voor de benoeming en hoe wordt die verantwoordelijkheid geldend gemaakt? Hoe verloopt de benoemingsprocedure en wie worden daarbij ingeschakeld voor advies? Kan een advies zonder meer worden genegeerd?

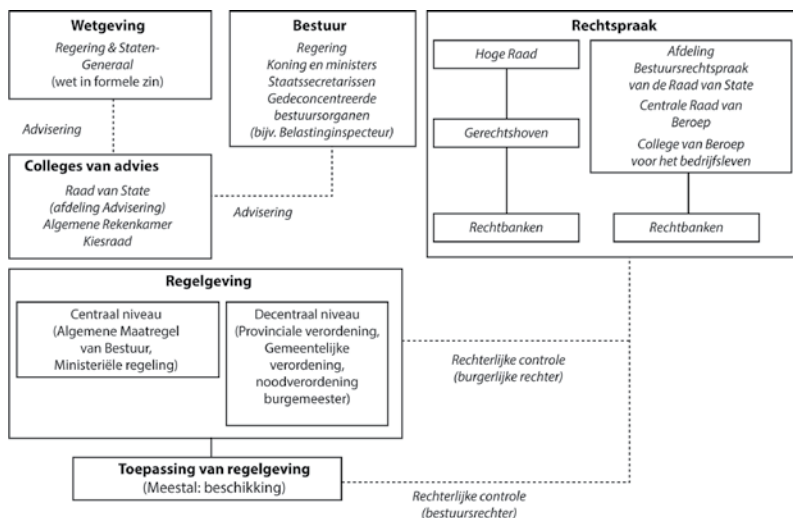
Burgemeester

En vervolgens: wat zijn de bevoegdheden van de burgemeester? Hoe zijn deze bevoegdheden toegeedeeld? Hoe verhouden zij zich tot andere bevoegdheden die in gemeentelijk verband kunnen worden uitgeoefend? Binnen welke grenzen dienen ze uitgeoefend te worden? Kunnen andere gemeentelijke functionarissen invloed uitoefenen op de bevoegdheidsuitoefening door de burgemeester? Kan de minister of de regering dat? En als ik het niet eens ben met een besluit van een burgemeester, kan ik daartegen dan in beroep komen? Maakt het daarbij wat uit wat voor soort besluit de burgemeester heeft genomen? Bij welke instantie(s) kan ik tegen het besluit in beroep gaan en welke procedureregels moeten worden gevolgd?

Vragen als deze zijn kenmerkend voor het staats- en bestuursrecht. De vragen zijn hier niet geheel toevallig toegespitst op de burgemeester. Deze wordt door velen gezien als een markante gemeentelijke functionaris, omdat deze in veel gevallen als feitelijk en juridisch boegbeeld van de gemeente wordt gezien. Daarnaast heeft deze belangrijke bevoegdheden op het gebied van handhaving van de openbare orde, op het gebied van het waarborgen van veiligheid en crisisbestrijding. Vraagstukken die altijd veel publiciteit trekken.

Vragen als hiervoor hadden we overigens net zo goed kunnen toespitsen op een andere functionaris, zoals bijvoorbeeld een minister of een dijkgraaf (de voorzitter van een waterschapsbestuur); of op een instituut zoals bijvoorbeeld de Staten-Generaal of de Kiesraad.¹ De overheid kent zeer veel verschillende functionarissen, instituten en bevoegdheden. Hieronder zien we daar een zeer sterk vereenvoudigde weergave van:

¹ Hfdst. 1A Kieswet.



Organen, besluiten

Overzien we het terrein van het staats- en bestuursrecht, dan worden we geconfronteerd met een veelheid van juridische verschijnselen. Er zijn organen (ook wel ‘ambten’ genoemd²) met hun verschillende wijzen van samenstelling (bijvoorbeeld verkiezing of benoeming) en hun onderscheiden bevoegdheden. We worden geconfronteerd met besluiten van verschillende aard. Daarbij kan gedacht worden aan de beschikking (een besluit met betrekking tot een individueel geval, zoals bijvoorbeeld de toekenning van een studiebeurs) of een algemeen verbindend voorschrift (een besluit gericht op een onbepaalde hoeveelheid personen), zoals een gemeentelijke verordening over de sluitingstijden van horecagelegenheden. Er zijn controlemechanismen (bijvoorbeeld de parlementaire verantwoordingsplicht, vormen van bestuurlijk toezicht en rechterlijke controle), en bevoegdheidsverdelingen (onder meer territoriaal, d.w.z. naar grondgebied, en functioneel, d.w.z. naar beleidsterrein). Dan zijn er ook nog eens diverse rechtsbeschermingsvoorzieningen. Het gaat dus, kortom, om een schijnbaar onoverzienbaar gevarieerde veelheid van instanties, bevoegdheden, rechtshandelingen et cetera.

1.2 De plaats van het staats- en bestuursrecht

Wat is nu toch de gemeenschappelijke noemer van deze zo gevarieerde juridische verschijnselen en wat stempelt ze tot verschijnselen juist van het staats- en bestuursrecht? Om die vraag te beantwoorden moeten we nader ingaan op de structuur van de ‘rechtsorde’, dat wil zeggen het geheel van het geldend (ofwel ‘positief’³) recht.⁴ Die rechtsorde wordt traditioneel ingedeeld in privaatrecht,

² Deze begrippen worden in dit boek door elkaar gebruikt.

³ We gebruiken hier de term ‘positief recht’ in de betekenis van geldend recht. In § 2.1 en § 3.1-3.2 spitsen we het begrip toe op een historische verandering van het karakter van het recht: positief recht als recht dat geldt krachtens vaststelling.

⁴ Daarnaast is er natuurlijk ook nog het tussenstatelijke en soms bovenstatelijke volkenrecht (internationaal recht) alsmede het Europees Unierecht.

staats- en bestuursrecht en strafrecht. Elk van deze drie terreinen kan worden onderscheiden in een formeel en een materieel deel. Het formele deel betreft de procedurele normen, het materiële deel de inhoudelijke normen.

Voor wat betreft de indeling van de rechtsorde in privaatrecht, staats- en bestuursrecht en strafrecht wordt traditioneel de hoofdonderscheiding gehanteerd tussen enerzijds het privaatrecht en anderzijds het publiekrecht. Het privaatrecht houdt zich voornamelijk bezig met de rechtsbetrekkingen tussen particulieren onderling. Het strafrecht en het staats- en bestuursrecht (het publiekrecht) doen dat niet. Op deze terreinen gaat het primair om de verhouding tussen overheid en burgers, en tussen overheidsinstanties onderling. Voor zover deze verhouding in het teken staat van de strafrechtelijke bejegening van burgers bevindt men zich op het terrein van het strafrecht. Voor het overige behoren de rechtsbetrekkingen tussen overheid en burgers en tussen overheidsinstanties onderling tot het terrein van het staats- en bestuursrecht. Samengevat omvat het staats- en bestuursrecht dus de formele en materiële rechtsnormen inzake het handelen van de overheid en de rechtsbetrekkingen van burgers ten opzichte van de overheid.

Het handelen van de overheid kan van verschillende aard zijn. We kunnen onderscheiden tussen feitelijke handelingen en rechtshandelingen. Een feitelijke handeling van de overheid is bijvoorbeeld het opbreken van een weg door de gemeentelijke overheid (i.c. een gemeentelijke dienst) teneinde leidingen te repareren. Rechtshandelingen zijn handelingen van de overheid die een verandering in de wereld van het recht tot gevolg hebben. Rechtshandelingen kunnen van publiekrechtelijke dan wel van privaatrechtelijke aard zijn. De meeste publiekrechtelijke rechtshandelingen hebben de vorm van besluiten die eenzijdig bindend worden opgelegd. Aan die eenzijdigheid doet niet af dat in de huidige tijd de overheid poogt om in een wederkerigheidsrelatie met de burger te treden; de burger wordt, waar mogelijk, in de gelegenheid gesteld om in interactie met de overheid zijn belangen voor het voetlicht te brengen. Het eindresultaat is echter meestal een eenzijdig bindend besluit.

Zoals hierna in paragraaf 1.3 wordt aangegeven, zijn overigens niet alle publiekrechtelijke rechtshandelingen eenzijdig; sommige publiekrechtelijke rechtshandelingen zijn tweezijdig. Te denken valt aan het treffen van een gemeenschappelijke regeling⁵ tussen gemeenten, bijvoorbeeld op het gebied van de jeugdzorg, of aan het sluiten van een verdrag. Daarnaast zijn de meeste privaatrechtelijke rechtshandelingen van de overheid tweezijdig. Zo valt bijvoorbeeld te denken aan de uitgifte van bouwrijpe grond door een gemeente aan een burger die daarop een huis wil gaan bouwen, of aan de aanschaf van auto's voor het vervoer van bewindspersonen. Bij dit privaatrechtelijk handelen zal de overheid veelal niet op dezelfde wijze aan het rechtsverkeer deelnemen als burgers. Zo moet de overheid overeenkomstig art. 1 Gw gelijkheid van behandeling betrachten. Dat betekent bijvoorbeeld dat de overheid op grond van algemene criteria, en niet op grond van toevallige voorkeuren dient te handelen. Die eis geldt echter zeker niet met een zelfde strengheid voor

Publiekrecht en privaatrecht

5 Zie § 13.8.

burgers. Ook in andere opzichten zullen, al naar gelang van de omstandigheden van het geval, voor de overheid zwaardere eisen van toepassing zijn.

Besluiten

De overheid kan dus op zeer verschillende manieren handelend optreden. Kenmerkend voor de overheid is echter het publiekrechtelijk handelen door middel van eenzijdig bindende besluiten. Deze besluiten vormen dan ook het basismateriaal van het staats- en bestuursrecht. Daarbij betreft het staatsrecht voornamelijk de besluiten van de hoogste staatsorganen en de organisatorische structuur van deze organen. Het bestuursrecht behelst daarentegen de besluiten van organen die zich op specifieke terreinen tot de burgers richten, alsmede de organisatorische structuur van specifieke organen. De organisatorische structuur van veel organen waarmee het staatsrecht zich bezig houdt, zijn geregeld in de Grondwet of de zogenoemde organieke wetten, dat wil zeggen wetten tot stand gekomen in opdracht van de Grondwet (bijvoorbeeld de Provinciewet en de Gemeentewet, beide vereist door art. 132 Gw, en de Kieswet, vereist door onder meer art. 59 Gw. Vaak dragen bestuurswetten specifieke bestuursrechtelijke bevoegdheden aan deze organen op. Zo is het college van burgemeester en wethouders (een orgaan/ambt geregeld in de Gemeentewet) belast met het verlenen van bijstand ingevolge de Participatiewet. Deze bestuursrechtelijke wet geeft nadere regels over de bevoegdheidsuitoefening van het college in het kader van deze wet, bijvoorbeeld de toekenning van een individuele studietoeslag (art. 36b Participatiewet) Maar ook kan het zijn dat een bestuursrechtelijke wet een apart orgaan in het leven roept, dat niet tot de staatsrechtelijke organen behoort. Een voorbeeld is het College voor de Rechten van de Mens, dat onder andere toezicht houdt op de naleving van de Algemene wet gelijke behandeling.

Staatsrecht en bestuursrecht

Het voorgaande geeft geen scherp onderscheid tussen staatsrecht en bestuursrecht. Dat hoeft ook niet. Het verschil tussen het staatsrecht en het bestuursrecht is conventioneel en didactisch van aard; op grond van historie en gewoonte worden sommige terreinen tot het staatsrecht gerekend en andere tot het bestuursrecht. In het buitenland heeft men op sommige punten een andere indeling. Zo wordt in Nederland de decentralisatie tot het staatsrecht gerekend, in Frankrijk tot het bestuursrecht. Dat maakt ook weinig uit; verschil in rechtsgevolg is aan het onderscheid tussen staatsrecht en bestuursrecht niet verbonden.

1.3 Het basismateriaal van het staats- en bestuursrecht: overheidsbesluiten

De besluiten waarop het staats- en bestuursrecht betrekking heeft zijn in het algemeen eenzijdig bindende overheidsbesluiten. Die eenzijdige binding houdt in dat de gelding van het besluit niet afhankelijk is van de instemming van hen tot wie het besluit is gericht: men is aan het besluit gehouden, of men nu wil of niet. Die binding betreft veelal primair de burgers als 'normgeadresseerden'. Maar overheden binden vaak ook zichzelf of andere overheden, bijvoorbeeld doordat aan een orgaan onder voorwaarden bevoegdheden worden toegekend. Het hoeft echter niet zo te zijn, dat een overheidsbesluit eenzijdig bindend is. Een overheidsbesluit kan meezijdig zijn, bijvoorbeeld de eerder genoemde gemeenschappelijke regeling tussen twee gemeenten op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Niet

alle besluiten zijn bindend, zoals bijvoorbeeld een plan dat slechts indicatieve betekenis heeft, dat wil zeggen te verwachten ontwikkelingen aangeeft.

Overheidsbesluiten kunnen zeer verschillend van aard zijn.⁶ Zo kunnen het algemeen verbindende voorschriften zijn, die in beginsel voor een onbepaaldheid van gevallen gelding hebben en toegepast kunnen worden: wetten in materiële zin. Het kunnen beschikkingen zijn die in één bepaald geval een rechtsgevolg tot stand brengen. Het kunnen beleidsregels zijn (vroeger ook wel 'pseudowetgeving' genoemd), die aangeven op welke wijze een orgaan zijn beleid denkt te voeren en waaraan het vervolgens zelf gebonden wordt geacht. Het kunnen plannen zijn die op een bepaalde wijze een bindend effect bezitten, zoals in bepaalde opzichten het bestemmingsplan in de ruimtelijke ordening (art. 3.1 Wro). Het kunnen ten slotte vonnissen, arresten of uitspraken zijn van geschillenbeslechtters zoals rechters of bestuurlijke instanties oordelend in administratief beroep.

Hoewel niet van alle overheidsbesluiten kan worden gezegd dat zij eenzijdig bindend zijn, gaat dat toch wel op voor de meeste besluiten. Typerend voor overheidsbesluiten is dan ook, dat zij bindend zijn, in die zin dat de geadresseerden van die besluiten ergens toe verplicht worden of anderszins een verandering in hun rechtssituatie ondergaan, onafhankelijk van het antwoord op de vraag of zij daarmee instemmen.

1.4 De noodzaak van bindende overheidsbesluiten

Bindende overheidsbesluiten vormen de oplossing van een probleem; zij beantwoorden aan een maatschappelijke behoefte aan dergelijke besluiten. Een samenleving blijkt niet te kunnen bestaan zonder althans een minimum aan bindende besluiten. Moderne, gecompliceerde samenlevingen blijken zelfs een zeer grote hoeveelheid bindende besluiten te behoeven. Zij worden in belangrijke mate door dergelijke besluiten gestuurd. Soms komt sturing voort uit de samenleving zelf, door middel van 'zelfregulering', maar vaak is het nodig dat besluiten eenzijdig bindend worden opgelegd. Daarvoor is de overheid nodig.

Waarom is er behoefte aan bindende besluiten? Die is er, omdat in elke menselijke gemeenschap een aantal voorzieningen dient te worden getroffen, die de gemeenschap als zodanig aangaan. Zo zal een lokale gemeenschap voorzieningen moeten treffen op het terrein van bijvoorbeeld waterkeringen, het aanleggen van verkeerswegen of het opruimen van afval. Is de lokale gemeenschap opgenomen in een groter verband, dan zal mogelijkerwijze deze zorg door de overkoepelende gemeenschap worden overgenomen. Maar dit verlegt slechts de noodzaak van bindende besluiten. Statisch georganiseerde gemeenschappen zullen altijd in enigerlei mate de collectieve voorzieningen van defensie en buitenlands beleid nodig hebben. Andere voorbeelden van gemeenschapsvoorzieningen die niet kunnen worden ontbeerd, vallen gemakkelijk aan te geven. Denk aan de handhaving van de openbare orde en de geschillenbeslechting ter voorkoming van eigenrichting. Al dit soort voorzieningen kosten geld. Een collectief budget is derhalve onvermijdelijk. Ook op dit punt zijn besluiten noodzakelijk: besluiten omtrent de verwerving van

⁶ Dit alles wordt uitvoerig uitgewerkt in § 4.3.

de financiële middelen (bijvoorbeeld belastingwetgeving) en besluiten omtrent de besteding van deze middelen (uitgavenbegrotingen).

1.5 Het problematische karakter van bindende overheidsbesluiten

Naarmate samenlevingen complexer worden, neemt de behoefte aan gemeenschapsvoorzieningen, bijvoorbeeld openbare nutsvoorzieningen zoals elektriciteitsvoorziening, gas en water, vuilafvoer en telecommunicatie, toe. Ook wanneer dergelijke voorzieningen geheel of gedeeltelijk in particuliere handen zijn, zal toch door bindende besluiten de productie en consumptie moeten worden veiliggesteld. Op tal van terreinen gaat verder de noodzaak ontstaan dat door middel van bindende besluiten sturend wordt opgetreden, bijvoorbeeld om economische doelstellingen te bereiken. Naarmate in complexe samenlevingen de onderlinge wisselwerking van burgers groter wordt, ontstaat ook een toenemende behoefte aan bindende regelingen met betrekking tot deze interactie, bijvoorbeeld om te voorkomen dat zwakkeren in de samenleving de dupe worden of dat gemeenschapsbelangen worden aangetast. Het wordt dan vaak nodig in te grijpen in de concrete rechtspositie van burgers. Zo zijn in onze samenleving tal van handelingen aan een vergunningsvereiste gebonden, bijvoorbeeld om een gebouw neer te zetten of om horeca-activiteiten te organiseren.

Sommige van die bindende besluiten zijn in sterkere mate maatschappelijk omstreden dan andere. Naarmate besluiten meer omstreden zijn, zal het des te noodzakelijker zijn deze besluiten te laten nemen door een orgaan, dat qua samenstelling en gedragslijn waarborgt dat volgens een zorgvuldige procedure alle opvattingen worden gehoord en tegen elkaar afgewogen. Daarvoor komt in de eerste plaats in aanmerking de formele wetgever, dat wil zeggen regering en Staten-Generaal optredend volgens de procedure van art. 81 e.v. Gw. Het staatsrecht houdt zich in belangrijke mate bezig met de organisatie van dergelijke besluitvorming. Bestuursrechtelijke besluiten komen veelal tot stand op grondslag van formele wetgeving en zijn dienovereenkomstig veelal in mindere mate fundamenteel omstreden. Immers, de politieke strijd is reeds bij de totstandkoming van de desbetreffende wet gestreden. Ook in het bestuursrecht treft men echter besluiten aan die tal van burgers raken en maatschappelijk sterk omstreden kunnen zijn. Bij de totstandkoming van dergelijke besluiten wordt de groep van personen die worden gehoord zoveel mogelijk uitgebreid. Een voorbeeld is het gemeentelijk bestemmingsplan, waarin de ruimtelijke bestemming van het plangebied is vastgelegd. Omdat in beginsel iedereen belanghebbend kan zijn bij hetgeen in een dergelijk plan is vastgelegd, geeft de Wet op de ruimtelijke ordening aan iedereen de bevoegdheid zienswijzen kenbaar te maken.⁷

Maar het gaat niet alleen om besluiten die in brede kring maatschappelijk omstreden zijn. In wezen zijn alle eenzijdig bindende besluiten problematisch. Eenzijdige binding houdt immers in, dat zij rechtsposities beheersen, onafhankelijk van de vraag of betrokkenen daar individueel mee kunnen instemmen. En uit de

⁷ Zie voor de omschrijving van het bestemmingsplan art. 3.1 Wro; zie voor het recht om zienswijzen kenbaar te maken omtrent een wijziging of een uitwerking van een bestemmingsplan art. 3.9a Wro.

aard der zaak zou het ieder lid van de gemeenschap de meeste voldoening schenken indien deze met alle besluiten die hem of haar betreffen zou kunnen instemmen.

Besluitvorming op grondslag van eenstemmigheid van alle betrokkenen vormt echter geen werkbaar mechanisme. Het zou betekenen dat iedereen zelfstandig de besluitvorming zou kunnen blokkeren. Dat leidt tot het niet nemen van besluiten; de gemeenschap zou daarmee evenwel niet zijn gebaat. Ook inschakeling van alle betrokkenen in de besluitvorming vormt in veel gevallen geen werkbaar stelsel. Het zou betekenen dat bij de totstandkoming van algemeen geldende gedragsregels alle burgers – of althans alle volwassen burgers – zouden moeten worden ingeschakeld.

1.6 De aanvaardbaarheid van bindende overheidsbesluiten: rechtsstaat en democratie

Hiermee hebben we een van de kernproblemen van het staats- en bestuursrecht op tafel. Er dienen eenzijdig bindende overheidsbesluiten van velerlei aard te worden genomen. Die besluiten zullen niet genomen moeten worden door alle betrokkenen, maar door instanties die daartoe bevoegd zijn verklaard. Tegelijk zal verzekerd moeten worden, dat deze besluiten aanvaardbaar zijn voor degenen die door de besluiten worden gebonden.

Dat 'aanvaardbaar zijn' wil niet zeggen, dat iedere individueel geadresseerde moet kunnen instemmen met elk besluit. 'Aanvaardbaar zijn' is gebaseerd op een normatieve, binnen de gemeenschap geldende opvatting omtrent wat redelijkerwijze aanvaard dient te worden. Deze opvatting houdt in ons stelsel bijvoorbeeld in, dat ingrijpende voorzieningen die de gehele gemeenschap raken, in beginsel gedragen moeten worden door de instemming van althans een meerderheid van de volksvertegenwoordigers in beide Kamers van het vertegenwoordigend lichaam (het parlement). Daarbij dienen veelal sterk ervaren minderheidsopvattingen (bijvoorbeeld van religieuze aard) zoveel mogelijk te worden gerespecteerd. Deze opvatting houdt ook in, dat uitgegaan wordt van de fundamentele gelijkheid van burgers, zodat geen bevoordelingen of benadelingen plaatsvinden die niet zakelijk gerechtvaardigd zijn. Zij houdt verder in dat de vrijheid van de burgers zoveel mogelijk wordt ontzien en in basisbehoeften wordt voorzien; grondrechten beogen dat te waarborgen. Dergelijke uitgangspunten komen veelal onderling in een spanningsverhouding te staan. Het zoeken naar het vinden van een evenwicht vormt een van de voortdurende opgaven van het staats- en bestuursrecht.

Het 'aanvaardbaar zijn' is dus normatief gekleurd; het is een opvatting omtrent een behoren. Die opvatting ligt niet bij eenieder gelijk; zij kan ook veranderen in de tijd. Dat kan tot conflicten leiden tussen burgers onderling en tot spanningen met rechtsregels waarin eertijds geldende opvattingen zijn verankerd.

De aanvaardbaarheid van overheidsgezag vormt dus het achterliggende vraagstuk van dit boek. Hoe hebben we in de loop van de geschiedenis gestalte gegeven aan ons constitutionele bestel, zodat overheidsgezag aanvaardbaar blijkt te zijn, zelfs wanneer overheidsbeleid sterk omstreden is en sommige overheidsbesluiten scherp worden aangevochten? Dat is te danken aan een bepaalde opzet van ons

staatsbestel. Wij werken dit uit aan de hand van de twee belangrijkste grondslagen van dit bestel: rechtsstaat en democratie.

De grondslagen van dit bestel werden reeds eerder in onze geschiedenis gelegd. Hoofdstuk 2 geeft een schets van deze historische ontwikkeling.

In Deel II, hoofdstuk 3-7, worden de rechtsstatelijke aspecten van ons staats- en bestuursrecht nader geconcretiseerd. Deel III, hoofdstuk 8-12, behandelt de aspecten van de democratie. In de Delen II en III worden waar zinvol ook ontwikkelingen meegenomen uit de 19e en 20e eeuw, toen de rechtsstaat naar zijn huidige gestalte werd opgebouwd en het overheidsgezag tot het huidige ontwikkelingsniveau werd gedemocratiseerd.

In Deel IV ten slotte komen de decentralisatie en de internationale dimensie aan bod. In hoofdstuk 13 wordt het terrein van de decentralisatie behandeld vanuit het gezichtspunt van de beginselen van rechtsstaat en democratie. In hoofdstuk 14 wordt het panorama verbreed tot de internationale context waarin ons land zich bevindt en die in toenemende mate nationale ontwikkelingen beslissend beïnvloedt. Met name komt daarin het rechtsstatelijke en democratische gehalte van de Europese Unie aan de orde.