

**Voorbeeldsamenvatting | Inleiding Staats- en Bestuursrecht  
| Bachelor 1**

Rechten | Universiteit Utrecht

2022 - 2023

UURE-137-216 | €0,00

Tentamengericht | Overzichtelijke structuur

Sinds 1994 | Beoordeeld met een 8,2



| Slim  
Academy

Weet iemand waar ik de antwoorden kan vinden van het oefententamen?

10:10 ✓

Kan iemand uitleggen waarom het antwoord van vraag 4 B is?

10:10

Is het college morgen eigenlijk fysiek of online?

10:10 ✓

# Join onze community

- ✓ WhatsApp met jouw mede-studenten
- ✓ Stel al jouw vragen aan onze studie-experts
- ✓ Krijg gratis voorbeeldsamenvattingen
- ✓ Krijg gratis extra oefenopgaven en supplementen

Scan de QR code of ga naar [SlimAcademy.nl/join](https://SlimAcademy.nl/join)



## Voorwoord

Beste student,

Voor je ligt de samenvatting van het vak Inleiding Staats- en Bestuursrecht. Slim Academy heeft de belangrijkste studiestof voor je samengevat. Zo kun jij zo prettig mogelijk studeren. We wensen je alvast succes met studeren en natuurlijk met het behalen van jouw eerste studiepunten!

### Nu 2 MAANDEN GRATIS bij een abonnement!

Wil jij de Slim Academy samenvattingen van jouw vakken altijd als eerste in huis hebben zodat jij op tijd kan beginnen met studeren? Gebruik dan de kortingscode **UURECHTEN-ABO** bij het afsluiten van een [abonnement](#) en krijg de eerste twee maanden van jouw abonnement helemaal gratis!

Wil je een vak gratis proberen (zowel digitaal als op papier)? Dan kan dat met de code **UURECHTEN**. Ga hiervoor naar [www.slimacademy.nl](http://www.slimacademy.nl) en kies je jaar. Deze code is geldig t/m 30 september 2022.

### Werken bij

Slim Academy is altijd op zoek naar gemotiveerde studenten! Lijkt het je leuk om bij ons aan de slag te gaan met het samenvatten en nakijken van samenvattingen? Dan is de rol van Studieheld zeker iets voor jou. Je kunt **werken vanuit huis**, krijgt een **riante vergoeding** en je hebt een studiegerelateerde bijbaan die **goed op je cv** staat. Heb je interesse? Stuur dan jouw motivatie en cv naar [klantenservice@slimacademy.nl](mailto:klantenservice@slimacademy.nl).

### Auteursrechten voorbehouden

Houd er rekening mee dat onze samenvattingen beschermd zijn door de auteurswet. Dat betekent dat het doorverkopen of delen van onze fysieke en/of digitale samenvattingen illegaal is. Als je wilt dat wij samenvattingen kunnen blijven aanbieden, verzoeken wij je jouw eigen exemplaar te kopen. Als je vragen hebt of schendingen van het auteursrecht wilt melden, kun je contact met ons opnemen via [klantenservice@slimacademy.nl](mailto:klantenservice@slimacademy.nl).

### Stay in touch

Wil je verder op de hoogte blijven van de ontwikkelingen bij Slim Academy? Kom in contact via:  
[www.slimacademy.nl](http://www.slimacademy.nl)  
@SlimAcademy.nl  
[klantenservice@slimacademy.nl](mailto:klantenservice@slimacademy.nl)  
010 214 32 45

We wensen je veel succes met studeren en bij het halen van jouw tentamens!

## Team Slim Academy

*P.S. De samenvatting is geschreven naar eigen inzicht van de auteur. Het is en blijft een samenvatting, die als aanvulling op de verplichte lesstof gezien moet worden en geen vervanging is van de verplichte lesstof.*

**Join de WhatsApp groep**

- ✓ Chat met jouw mede-studenten
- ✓ Stel al jouw (studie)vragen aan onze studie-experts
- ✓ Krijg extra oefenvragen om jouw kennis te testen
- ✓ Krijg gratis voorbeeldsamenvattingen en supplementen

Scan de QR code hiernaast en blijf altijd up-to-date!

10,000 studenten joinden vorig jaar

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>1</b>
<b>Inhoudsopgave</b>	<b>2</b>
<b>Informatie over het vak</b>	<b>3</b>
<b>Literatuur, artikelen en arresten</b>	<b>5</b>
Literatuur	5
Artikelen	14
W.J.M. Voermans, 'De Tachtigers in het recht: het Meerenberg arrest', <i>Ars Aequi</i> 2009, p. 597 e.v.	14
F.J. van Ommeren, 'Het legaliteitsbeginsel als hoeksteen van het staats- en bestuursrecht', <i>Ars Aequi</i> 2010, p. 645 e.v.	15
Arresten	16
HR 13 januari 1879 Meerenberg	16
HR 22 juni 1973 Fluorideringsarrest	16
<b>Hoorcollege en werkgroepen samenvatting</b>	<b>17</b>
Hoorcollege 1 - Beginselen van de democratische rechtsstaat	17
Werkgroep	20
<b>Tentamenboekje</b>	<b>23</b>
<b>Hoofdstuk 1. De rechtsstaat en totstandkoming van wetten</b>	<b>23</b>
Democratische rechtsstaat	23
Regering	26
Totstandkoming van wetten	28
Decentralisaties	30
Attributie, delegatie en mandaat	31
Grondrechten	32
<b>Nawoord</b>	<b>34</b>
Werken bij	34
Kom in contact met Slim Academy	34

## Informatie over het vak

Je staat op het punt de voorbeeldsamenvatting van het vak Inleiding Staats- en Bestuursrecht te lezen. Hierin hebben we alle relevante studiestof opgenomen voor de eerste week van het vak.

Meerdere topstudenten die dit vak hebben gevolgd, hebben hun expertise gedeeld en aan deze samenvatting gewerkt, om je te helpen met de onderwerpen waar de meeste studenten mee worstelen bij het studeren van Rechtsgeleerdheid.

We hebben gewerkt aan de volgende punten om je de beste hulp te bieden:

- We hebben oude tentamens geanalyseerd om inzicht te geven in wat er wordt gevraagd;
- Tweede- en derdejaars studenten zijn betrokken bij het maken van deze samenvatting, om ervoor te zorgen dat het is geschreven op een manier die het beste is voor jou om mee te studeren;
- We gebruiken oefenopgaven en voorbeeldoefeningen op tentamenniveau, zodat je de beste werkwijze krijgt.

### Hoe kan je het beste studeren?

Tijdens het studeren voor dit vak, is het aanbevolen dat je ook delen uit het boek bestudeert voor een beter begrip, omdat het extra informatie biedt. Oefenen is ook de sleutel tot een goed cijfer voor dit examen. Om je goed voor te bereiden op het tentamen is het belangrijk veel oefenvragen te maken. Zo kun je jezelf testen op je verworven kennis van de afgelopen periode. Je vindt een paar van zulke oefeningen in dit boekje.

### Wat voor samenvattingen bieden we aan en wanneer kun je ze verwachten?

Studiehulp	Wat houdt het in?	Wanneer?
Literatuur, artikelen en arresten	In deze samenvatting vind je alle voorgeschreven literatuur terug. Tevens vind je aan het einde van de samenvatting een beknopte samenvatting van de voorgeschreven arresten en artikelen.	In de tweede week van het vak, zowel op papier als digitaal. Aan het begin van het blok is de samenvatting voor de eerste twee weken ook online te raadplegen.
Hoorcolleges, werkgroepen en oefenopgaven	Alle relevante tentamenstof uit de hoorcolleges en alle antwoorden op werkgroepopdrachten.	Aan het einde van elke collegeweek digitaal, in de zesde week van het vak op papier.
Tentamenboekje	In deze samenvatting vind je voor alle belangrijke onderwerpen van het vak een beknopte weergave inclusief stappenplannen, stroomschema's en tentamentips. Daarnaast vind je in dit boekje ook oefenopgaves per week op tentamenniveau.	In de zesde week van het vak, zowel op papier als digitaal.

### **Wat kun je van deze voorbeeldsamenvatting verwachten?**

In deze samenvatting vind je de ideale combinatie van al onze producten in één boekje. De eerste twee hoofdstukken van deze samenvatting bestaan uit een uittreksel van de voorgeschreven literatuur en artikelen. Vervolgens vind je een samenvatting van de voorgeschreven arresten uit de eerste collegeweek. Deze twee elementen zijn de perfecte basis voor een goed begrip van het eerste hoorcollege en de eerste werkgroep.

Daarnaast hebben wij een samenvatting toegevoegd van het hoorcollege en de werkgroepen van vorig jaar. De hoorcolleges en werkgroepen zul je wekelijks aan het eind van de week ontvangen zodat je bij kunt blijven met de stof. Hieraan worden oefenvragen toegevoegd zodat je de stof kunt oefenen van die week voordat je begint aan de volgende week.

Aan het einde van de samenvatting vind je een hoofdstuk van ons Tentamenboekje met een aantal voorbeelden uit week 1. Hier lees je handige stappenplannen en slimme tips! In het echte tentamenboekje zullen wij een oefententamen toevoegen zodat je je optimaal kunt voorbereiden op het tentamen. Kortom, dit boekje bevat een voorbeeld van alle producten die wij aanbieden, zodat je perfect kunt studeren.

Succes met studeren!

Team Slim Academy

## Literatuur, artikelen en arresten

*Dit is een voorbeeld van onze literatuursamenvatting. De samenvatting wordt de eerste twee weken (indien mogelijk) digitaal gepubliceerd. In week twee wordt de samenvatting op papier gedrukt en verzonden. Let op! Dit is een voorbeeldsamenvatting. De literatuursamenvatting van 2022-2023 kun je aanschaffen via de website.*

De volgende literatuur is samengevat:

'Beginselen van de democratische rechtsstaat', achtste druk, Prof. Mr. M.C Burkens, Kummeling, Vermeulen en Widdershoven [afgekort: BKVW].

- Hoofdstukken: 1, 2 en 3.

### Literatuur

*Dit is een samenvatting van *Beginselen van de democratische rechtsstaat (achtste druk, 2017)* van: M.C.B. **Burkens**, H.R.B.M. **Kummeling**, B.P. **Vermeulen** en R.J.G.M **Widdershoven** (hierna afgekort met de eerste letters van de achternamen van de auteurs: **BKVW**) hoofdstukken 1, 2 en 3*

### Staats- en bestuursrecht

Het staats- en bestuursrecht kenmerkt zich door een groot aantal verschillende juridische verschijnselen. Zo zijn er **organen** in het staats- en bestuursrecht, worden er **besluiten** genomen, zijn er **controlemechanismen** op deze besluiten en zijn er **bevoegdheidsverdelingen** en **rechtsbeschermingsvoorzieningen**.

### De plaats

Hoewel het op het eerste gezicht lijkt dat dit erg verschillende verschijnselen zijn, bezitten ze toch alle kenmerken waardoor ze kunnen worden gerekend tot het staats- en bestuursrecht. Om te kijken wat deze kenmerken zijn, is eerst een inzicht in de structuur van de **rechtsorde** noodzakelijk. Met rechtsorde wordt bedoeld op het geheel van het geldende recht binnen de samenleving. De rechtsorde wordt vaak ingedeeld in een gedeelte publiekrecht en een gedeelte privaatrecht. Hierbij houdt het **privaatrecht** zich bezig met de rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling. Het **publiekrecht** richt zich op de betrekkingen tussen burgers en overheid en tussen verschillende overheidsinstanties onderling. Dit publiekrecht kan verder worden verdeeld in enerzijds het strafrecht en anderzijds het staats- en bestuursrecht.

Het strafrecht houdt zich bezig met de strafrechtelijke behandeling van burgers. Het staats- en bestuursrecht heeft betrekking op de rechtsnormen met betrekking tot het handelen van de overheid en de rechtsbetrekkingen van burgers vergeleken met de overheid.

Overheidshandelen kan verschillende vormen aannemen. Enerzijds kan er sprake zijn van een **feitelijke handeling**, waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan het kappen van een boom door een gemeentelijk ambtenaar. Deze handeling heeft voor de burger verder geen gevolgen. Anderzijds kan er sprake zijn van **rechtshandelingen**. Een voorbeeld hiervan is het plaatsen van een verkeersbord, waarbij de handeling dus wel gevolgen heeft voor de burger. Deze rechtshandelingen kunnen zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk zijn. De overheid handelt privaatrechtelijk als zij een handeling uitvoert die een burger ook zou kunnen uitvoeren, zoals het kopen van nieuwe computers voor gemeenteambtenaren. Een publiekrechtelijke handeling heeft vaak de vorm van een **besluit** dat eenzijdig wordt opgelegd. Deze laatste vorm van handelen is kenmerkend voor de overheid als orgaan.

De besluiten waarop het staats- en bestuursrecht betrekking hebben, zijn vaak **eenzijdig bindende overheidsbesluiten** en publiekrechtelijk van aard. Dit betekent dat de burgers gebonden zijn aan de norm die is vastgelegd in het besluit.

Naast eenzijdig bindende besluiten kunnen er ook **meerzijdig bindende besluiten** genomen worden. Hierbij kan worden gedacht aan een verdrag, iets wat rechtsgevolgen heeft voor beide overheidsinstellingen. Ten slotte kan een besluit ook niet-bindend zijn, bijvoorbeeld wanneer het besluit slechts een plan bevat.

Het staatsrecht richt zich vooral op de besluiten en de organisatorische structuur van de hoogste staatsorganen. Het bestuursrecht houdt zich bezig met besluiten van organen die zich op specifieke terreinen tot de burgers richten. Er is echter geen scherpe lijn te trekken tussen staats- en bestuursrecht. Dit is in principe ook geen probleem, omdat er geen verschil in rechtsgevolg is tussen het staatsrecht en het bestuursrecht.

### **Het basismateriaal: overheidsbesluiten**

De vorm waarin overheidsbesluiten worden gegoten, kan zeer verschillend zijn. Voorbeelden hiervan zijn:

- Algemeen (eenzijdig/meervoudig) bindende besluiten;
- Beschikkingen;
- Beleidsregels;
- Plannen;
- Vonnissen, arresten of uitspraken.

De bindende besluiten betreffen veelal primair de burger, hierbij de **normgeadresseerde**. Maar het besluit dat de overheidsinstelling neemt, is ook bindend voor de instelling zelf. Bijvoorbeeld doordat aan dat orgaan besluitbevoegdheden worden toegekend.

### **Bindende overheidsbesluiten**

Een bindend overheidsbesluit is noodzakelijk omdat er in de samenleving een behoefte is aan deze vorm van besluiten. De moderne, complexe samenleving wordt door besluiten gestuurd. Deze sturing kan ook uit de samenleving zelf komen, maar vaak is het nodig dat deze besluiten eenzijdig bindend worden opgelegd door de overheid. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om collectieve voorzieningen, zoals de verdediging van het land. Voor deze collectieve voorzieningen is een gemeenschappelijk budget noodzakelijk. Dit budget moet worden beheerd door de overheid, die handelt voor het gemeenschappelijk belang. Hiervoor moet de overheid besluiten kunnen nemen over de verwerving van dit budget (bijvoorbeeld belastingwetgeving), maar ook omtrent de besteding ervan (uitgavenbegroting).

### **Het nadeel van bindende overheidsbesluiten**

Hoewel overheidsbesluiten nuttig en noodzakelijk zijn in de samenleving, brengen zij ook problemen met zich mee. Des te complexer de samenleving wordt, des te meer regelgeving nodig is. Hierbij wordt dieper ingegrepen in de rechtspositie van de burgers. Indien een besluit maatschappelijk omstreden is, is het noodzakelijk om bij de totstandkoming van dit besluit een orgaan te betrekken dat kan waarborgen dat het besluit volgens een zorgvuldige procedure wordt genomen, waarbij de belangen van alle betrokkenen tegen elkaar worden afgewogen. Vaak komt de formele wetgever, de regering en Staten-Generaal, hierbij aan te pas. Het is echter niet mogelijk om deze besluiten te nemen op grondslag van eenstemmigheid of **unanimiteit** onder de burgers. Dit zou namelijk betekenen dat eenieder de besluitvorming kan blokkeren, waardoor het nemen van besluiten onmogelijk zou worden.

### **Rechtsstaat en democratie**

Hiervoor is aangegeven dat overheidsbesluiten diep kunnen ingrijpen in de rechtspositie van de burger en ook verscheidene problemen met zich kunnen meebrengen. Er dient daarom te worden gekeken of de genomen besluiten **aanvaardbaar** zijn. Hiermee wordt bedoeld op een normatieve opvatting, die geldt binnen de gemeenschap omtrent hetgeen redelijkerwijs aanvaard dient te worden. De grondrechten spelen hierbij een belangrijke rol.

Met deze aanvaardbaarheid hangt samen dat ingrijpende voorzieningen moeten worden gedragen door tenminste een meerderheid van de volksvertegenwoordiging. Daarbij dienen de minderheidsopvattingen te worden gerespecteerd. Het is een uitdaging voor het staats- en bestuursrecht om binnen dit spanningsveld een evenwicht te vinden.



## **Geschiedenis van het Staats- en Bestuursrecht**

### **De soevereine staat**

De staat zoals we deze op dit moment kennen, is niet zo lang geleden ontstaan. Onder staat wordt verstaan een organisatievorm waarin over de bevolking binnen een bepaald territorium macht wordt uitgeoefend. In de Middeleeuwen is deze vorm van heerschappij in de theocratische staatsleer ontwikkeld. In deze theorie is de vorst de hoogste instantie, aangezien hij regeert in naam van God en onschendbaar is. Het recht op verzet is in deze theorie uitgesloten.

Naast deze theorie bestond er nog een andere theorie die aan de vorst slechts beperkte bevoegdheden toekenden. Binnen deze theorie werden de bevoegdheden van de vorst beperkt door onveranderlijke rechtsbeginselen die voortvloeien uit het natuurrecht.

De praktijk was in de middeleeuwen echter anders dan beide theorieën. De vorst had zelf vaak onvoldoende middelen om de absolute macht af te dwingen. Om een voldoende sterk leger op te bouwen, moest de vorst grond in gebruik geven aan machtige onderdanen, in ruil voor militaire diensten. Deze onderdanen werden leenmannen genoemd. Dit stelsel staat bekend als het **feodalisme**.

Bij het feodalisme ontstond er een contractuele relatie tussen de vorst en de leenman. Dit houdt in dat een partij haar verplichting kan opschorten indien de andere partij niet aan haar eigen verplichting voldoet. Deze regels zijn vastgelegd in diverse geschriften (*charters* genoemd). In deze geschriften werd het bestaande gewoonterecht gecodificeerd. Het was dus niet de bedoeling om nieuw recht te scheppen, maar alleen om het bestaande recht vast te leggen.

Naast deze beperking werd de macht van de koning ook beperkt door de macht van de paus en de Rooms-Duitse keizer. De koning was aan beide instanties feitelijk ondergeschikt. Het gezag van zowel de keizer als de paus begon in de dertiende eeuw na Christus echter af te brokkelen. Hierdoor claimden de vorsten niet meer aan machten van buiten te zijn onderworpen. Er was dus sprake van **externe volkenrechtelijke soevereiniteit**.

Door de Hervorming die in de zestiende eeuw plaatsvond, brokkelde de geloofseenheid in West-Europa af. Hierdoor nam de macht van de koning binnen het eigen grondgebied toe. Er was vanaf dit moment ook sprake van **interne soevereiniteit**. Vanwege het afbrokkelen van de geloofseenheid, ontstonden ook diverse godsdienstoorlogen. Als enige remedie hiertegen werd het versterken van de macht van de vorst gezien. Deze kan er namelijk voor zorgen dat verschillende strijdende partijen vreedzaam met elkaar kunnen samenleven. Hiervoor moet echter wel zijn voldaan aan een aantal voorwaarden:

- De vorst mag niet van andere machten afhankelijk zijn;
- De vorst moet de bevoegdheid hebben om nieuw recht te creëren;
- De vorst moet zich niet met een van de partijen identificeren.

### **Het maatschappelijk contract**

Het streven naar vergroting van de macht van de vorst, zoals beschreven in bovenstaande theorie, is in strijd met de privileges (Magna Carta; Blijde Incomste) van de feodale adel. Als tegenhanger van de theocratische leer werd een verzetsleer (Plakkaat van Verlatinge) ontwikkeld. Deze werd ontwikkeld als rechtvaardiging van de opstand. De basis van deze leer ligt in de natuurrechtstheorie en houdt in dat de macht aan de vorst gegeven is ten bate van zijn onderdanen. Indien de vorst zijn plichten schendt, is het geoorloofd door het volk in opstand te komen. De opstand was alleen toegestaan indien deze werd geleid door de adel, die de andere standen vertegenwoordigde.

Deze verzetsleer was een eerste stap tegen de theocratische leer. Het was alleen afdoende als rechtvaardiging van het verzet tegen de vorst. Een meer legitieme rechtvaardiging werd gevonden in de natuurrechtelijke contractstheorie van John Locke

In deze theorie wordt de mens gezien als individu die van nature vrij en ongebonden is. Indien de mens samenleeft zonder overkoepelende, centrale instantie, zal er een staat zijn van onophoudelijke onderlinge conflicten, aangezien iedereen zijn eigenbelang nastreeft.

Om deze conflictoestand te doorbreken, zullen de individuen middels een maatschappelijk contract een centrale macht oprichten. Aan deze centrale macht staan zij allen een klein gedeelte van hun vrijheid af, zodat de staat hen de resterende vrijheid kan garanderen. Indien de staat hier niet aan voldoet, pleegt hij contractbreuk en zijn de individuen gerechtigd om in opstand te komen.

### **De klassiek-liberale rechtsstaat**

De uitgangspunten die zijn uitgewerkt in de vorige paragraaf vormen de basis van de **klassiek-liberale rechtsstaat**. Hierbij is het belangrijkste principe dat de individuele vrijheid wordt beschermd door het individu. Hiervoor zijn vier principes ontwikkeld:

- Legaliteitsbeginsel;
- Machtsverdeling;
- Grondrechten;
- Rechterlijke controle.

#### *Legaliteitsbeginsel*

In de klassiek-liberale rechtsstaat staat de **vrijheid** van het individu centraal. De beperking van deze vrijheid is een uitzondering. Deze uitzondering moet nauwkeurig worden omschreven in de wet. Deze wet moet zeker en duidelijk zijn. Dit houdt in dat er sprake moet zijn van een positivering van de wet. De beperkingen die aan burgers kunnen worden opgelegd, moeten worden vastgelegd in wetgeving. Hierdoor wordt willekeurige machtsuitoefening voorkomen. Deze eis, die inhoudt dat overheidsoptreden berust op een wettelijke grondslag, staat bekend als het **legaliteitsbeginsel**.

#### *Machtsverdeling*

Een belangrijk kenmerk van het klassiek-liberale rechtsstaatsidee is dat het individu is gericht op eigenbelang. Het is nu de vraag hoe voorkomen kan worden dat de staat, die ook wordt bemand door individuen, partij wordt in de conflicten die hij moet reguleren en beslissen. Hiervoor is door Montesquieu het beginsel van **machtenscheiding** (trias politica) bedacht. Dit houdt in dat de drie basisbevoegdheden van de staat niet in één hand mogen liggen, maar moeten worden gespreid over verschillende organen die elkaar kunnen controleren.

Bij deze machtsverdeling vormt de **uitvoerende** macht het uitgangspunt. Deze macht is echter enerzijds gebonden aan het bestaande recht (**rechterlijke** macht) maar anderzijds ook aan het nieuwe recht dat wordt gecreëerd door de **wetgevende** macht.

Deze precieze vorm van machtenscheiding is in Nederland nooit gerealiseerd. In het Nederlandse staatsbestel is de regering namelijk drager van zowel uitvoerende als wetgevende bevoegdheden. De grondgedachte van deze leer is in Nederland echter wel behouden gebleven.

#### *Grondrechten*

In de theocratische leer was het individu slechts dienend voor het grotere geheel. In de klassiek-liberale rechtsstaat is dit andersom. De staat is een instrument voor de handhaving en bescherming van de vrijheid van het individu en de staat zelf. Hierdoor heeft de staat een dienende rol.

Hij moet de vrijheid van het individu respecteren en mag het individu niet dwingen om op een bepaalde wijze van die vrijheid gebruik te maken. De staat moet zich onthouden van identificatie met een bepaald mensbeeld, ideologie of godsdienst.

Dit beginsel van neutraliteit, het **non-identificatiebeginsel**, van de overheid en recht op vrijheid van het individu, gold eerst alleen voor het godsdienstige leven. Dit leidde tot het eerste grondrecht, **vrijheid van geweten op godsdienstig gebied**.

Na verloop van tijd ontstond echter het inzicht dat mensen in het algemeen het recht op vrijheid toekomt. Deze vrijheid vormt de hoofdregel, beperkingen hierop zijn de uitzonderingen. Het individu hoeft het gebruik van zijn vrijheid niet te rechtvaardigen. Een inbreuk hierop door de overheid moet wel worden gerechtvaardigd.

Aangezien alle mensen van nature gelijk zijn, dient ieder hetzelfde recht te hebben op vrijheid. Dit betekent dat het de taak van de wetgever is om aan iedereen gelijke vrijheden toe te kennen. De wetgeving mag dus geen privileges bevatten voor een bepaalde groep. De grondrechten worden gewaarborgd in de Grondwet.

#### *Rechterlijke controle*

Om te kijken of het legaliteitsbeginsel en de grondrechten in acht worden genomen, is rechterlijke controle noodzakelijk. Het is belangrijk dat een neutrale derde door middel van toepassing van de wet in een conflict beslist. Hiertoe is de rechterlijke macht ontwikkeld. De rol van de rechterlijke macht is in de twintigste eeuw erg vergroot met betrekking tot het controleren van overheidsoptreden. Naast de toetsing aan geschreven recht, wordt dit optreden ook getoetst aan ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur en aan ongeschreven rechtsbeginselen.

#### **De democratisch rechtsstaat**

Bij het klassiek-liberaal rechtsstaatiee wordt ervan uitgegaan dat onbeperkte concurrentie leidt tot een rechtvaardig eindresultaat, indien voldaan is aan gelijkheid voor de wet en het verbod op privileges in de wetgeving. Wel is er bij dit rechtsstaatiee nog een beperkte toegang tot de politieke macht. Het stemrecht wordt slechts gegeven aan personen die een bepaald grondbezit, inkomen of een bepaalde positie bezitten.

In de ontwikkeling van dit systeem naar het huidige zijn twee fases te ontdekken. In eerste instantie was de politieke strijd gericht op het terugdringen van de rol van de koning, door het instellen van ministeriële verantwoordelijkheid. Dit leidde tot de vestiging van een **parlementair stelsel**. Vervolgens spitte de strijd zich toe op een beperking van de democratie. Tijdens de Franse revolutie had de wil van het volk namelijk geleid tot een terreur. Hierdoor heerste de opvatting dat de meerderheid van het volk niet in staat was tot verstandig regeren.

Om deze reden werd de Tweede Kamer aanvankelijk gekozen door de Provinciale Staten. Dit stelsel werd in 1848 vervangen door verkiezingen op basis van een **census**. Dit betekende dat alleen mensen die een bepaald bedrag aan belasting betaalden, het stemrecht kregen. In 1887 werd dit stelsel vervangen door een stelsel waarbij het stemrecht toekomt aan degenen die voldeden aan bepaalde tekenen van geschiktheid en welstand. Dit is het *caoutchoucartikel*. Uiteindelijk is in 1917 het algemeen mannenkiesrecht ingevoerd, gevolgd door het algemeen vrouwenkiesrecht in 1919.

#### **De sociale rechtsstaat**

De klassiek-liberale rechtsstaat geeft alleen een waarborg voor de individuele vrijheid. Dit is echter onvoldoende om iedereen gelijke kansen te geven, gezien de grote verschillen in uitgangspositie.

Een eerste aanzet om de verschillen op te heffen, wordt gegeven door het waarborgen van politieke gelijkheid middels het kiesrecht, echter dit is onvoldoende om over een waardig bestaan te beschikken.

Hierom gaat de overheid steeds meer ingrijpen in de sociaaleconomische sfeer middels het treffen van beschermende, stimulerende en herverdelende maatregelen. De staat beperkt zich dus niet alleen tot het waarborgen van vrijheid van dwang voor de burger, maar houdt zich ook bezig met het scheppen van omstandigheden die het de burger werkelijk mogelijk maken om in vrijheid te leven. Deze taak van de overheid komt tot uitdrukking in de **sociale grondrechten**.

### Nadeel van de democratische rechtsstaat

Hoewel de democratische rechtsstaat een succesvol staatstype is, brengt deze ook diverse problemen met zich mee. Er kunnen namelijk spanningen ontstaan op drie verschillende fronten:

- Spanning tussen democratie en minderhedenbescherming;
- Spanning tussen waardenrelativisme en gemeenschapszin;
- Spanning tussen democratisch-rechtsstatelijke eisen en effectief overheidsoptreden.

#### *Spanning tussen democratie en minderhedenbescherming*

Een democratisch besluit wordt genomen door een vertegenwoordiging van het volk. In de praktijk zal dit nooit unaniem worden genomen. Het is nu de vraag in hoeverre er rekening moet worden gehouden met een minderheidsstandpunt.

Tijdens de Franse revolutie werd dit probleem ook erkend. **Rousseau** kwam op dat moment met de stelling dat de besluiten van de democratische wetgever in absolute zin waar zouden zijn. De minderheid had dus gedwaald bij het bepalen van haar standpunt. Deze theorie leidde echter tot een schrikbewind, waarbij de volksvertegenwoordiging iedereen vervolgde die een andere mening had, zonder daarbij gebonden te zijn aan hogere normen.

Een ander voorbeeld van dit probleem is de manier waarop Hitler in Duitsland aan de macht is gekomen. Dit gebeurde op democratische wijze. Hitler kreeg middels een democratische procedure zoveel macht dat de democratie feitelijk werd opgeheven. Dit resulteerde niet alleen in een dictatuur, maar ook in de Tweede Wereldoorlog.

Om deze problemen te voorkomen, zou een democratisch besluit kunnen worden getoetst aan een **hogere waarheid** of een hogere norm. Het is echter moeilijk om een dergelijke norm te kiezen. Hierbij is al snel sprake van religieuze fundamentalistische organisaties die menen de absolute waarheid in pacht te hebben. Ook dit levert aldus een bedreiging op voor de democratie.

Een andere mogelijkheid is om uit te gaan van een **relatief waarheidsbegrip**. Dit houdt in dat iets niet absoluut waar is, maar slechts waar is indien dit door mensen als waar wordt erkend. Waarheden kunnen dus naar plaats en tijd veranderen. Ook besluiten die worden genomen zijn dus wel bindend, maar kunnen toch in de toekomst worden veranderd.

#### *Spanning tussen waardenrelativisme en gemeenschapszin*

Door het hanteren van een relatief waarheidsbegrip, waarbij geen absolute hogere waarden bestaan waaraan kan worden getoetst, zal de democratische rechtsstaat niet overal ter wereld even gemakkelijk kunnen worden ingevoerd.

Het is riskant om een democratie van bovenaf aan een land op te leggen, zonder dat de democratie zich in het land heeft kunnen ontwikkelen.

Ook vinden veel Afrikaanse en Aziatische landen de democratie met haar **waardenrelativisme** geen ideale staatsvorm, aangezien er geen ruimte is binnen dit model voor de morele uitgangspunten die momenteel worden gehanteerd in die landen. Door het invoeren van een democratie wordt verwacht dat solidariteit en gemeenschapszin zullen vervallen, aangezien deze niet meer van bovenaf kunnen worden opgelegd.

Tegen het argument van het waardenrelativisme kan worden ingebracht dat er tot op zekere hoogte wel normen bestaan waaraan democratische besluiten kunnen worden getoetst. Hierbij kan worden gedacht aan de **fundamentele rechten en vrijheden** van de mens, zoals neergelegd in internationale mensenrechtenverdragen.

### *Spanning tussen democratisch-rechtsstatelijke eisen en effectief overheidsoptreden*

Een laatste punt van spanning binnen een democratische rechtsstaat ontstaat wanneer er een conflict is tussen enerzijds de rechtsstatelijke en democratische eisen en anderzijds een effectief optreden van de staat. Door de vele uitgebreide procedures die de democratische rechtsstaat met zich meebrengt, kan effectief overheidsoptreden worden gefrustreerd. Hierbij kan de vraag opkomen of de eisen die worden gesteld aan de democratische rechtsstaat kunnen worden afgezwakt om een effectiever beleid mogelijk te maken.

Dit probleem doet zich voor bij de bestrijding van het terrorisme. Vanwege de gruwelijke gevolgen die terrorisme met zich meebrengt, is het begrijpelijk dat de opsporingsactiviteiten voornamelijk worden gericht op het voorkomen van aanslagen, in plaats van het achteraf vervolgen van daders. Het risico bestaat hierbij echter dat de wetgever te veel vrijheden toekent aan de opsporingsinstanties waardoor de privacy van burgers, rechtsbescherming van verdachten en het legaliteitsbeginsel onder druk komen te staan.

### **Nadeel van de sociale rechtsstaat**

Bij de democratische rechtsstaat wordt louter de individuele vrijheid gegarandeerd. Hierbij wordt alleen de vrije competitie beschermd, zonder dat erbij wordt stilgestaan dat deze competitie door de grote verschillen in uitgangspositie voor veel mensen niet rechtvaardig verloopt.

Om deze verschillen op te heffen, is er overgegaan tot een realisering van een **politieke gelijkheid**. Hiervoor is het algemeen kiesrecht ingevoerd. Daarnaast is er ook door de overheid vaker ingegrepen in het sociaal economisch verkeer, om zo **materiële gelijkheid** te bewerkstelligen. Door deze ontwikkelingen heeft er echter een enorme groei van overheidstaken plaatsgevonden. Dit betekent dat het bestuur ook over ruimere bevoegdheden moet beschikken.

Een eerste probleem bij deze groei van overheidstaken is de toegenomen **intensiteit van de regelgeving**. Dit brengt onvermijdelijk tegenstrijdigheden met zich mee. Ook wordt de naleving en het toezicht daarop bemoeilijkt, waardoor hierin tekort zal worden geschoten.

Een tweede probleem is dat de volkswil slechts gedeeltelijk kan worden gerealiseerd door de volksvertegenwoordiging. Door de **bepaalde beleidsruimte** kunnen de wensen van het volk niet direct worden omgezet in concreet beleid. De volksvertegenwoordiging moet rekening houden met wat werkelijk mogelijk is bij het bepalen van haar beleid, terwijl de volkswil hier geen rekening mee houdt.

In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw werd geen rekening gehouden met de beperkingen die worden opgelegd door de realiteit.

Er werd van uitgegaan dat de samenleving maakbaar was. In de praktijk is echter gebleken dat de samenleving alleen op lange termijn kan worden omgevormd. Door dit begrip zijn de doelstellingen van de volksvertegenwoordiging beperkter geworden.

Een derde probleem dat kan ontstaan in de sociale rechtsstaat is dat deze staatsvorm een minimum aan **sociale cohesie** veronderstelt. Met sociale cohesie wordt bedoeld op een (beperkte) vorm van samenhang en gemeenschappelijke overtuiging tussen de burgers. Deze samenhang kan niet worden afgedwongen door de rechtsstaat zelf, aangezien deze mensen beschouwt als onafhankelijke dragers van individuele rechten en de vereiste cohesie dus niet kan afdwingen.

Een laatste probleem wordt gevormd door de **globalisering** en toenemende migratie. Hierdoor kan de vraag worden gesteld voor welke personen de sociale rechtsstaat verplichtingen op zich neemt. Het is namelijk steeds onduidelijker welke personen beschouwd kunnen worden als onderdeel van de Nederlandse bevolking.

Om dit laatste probleem tegen te gaan, worden door de Nederlandse overheid twee oplossingen aangedragen. Ten eerste wordt het voorzieningenpakket dat wordt aangeboden verkleind.

Daarnaast wordt geprobeerd om het aantal migranten dat Nederland binnenkomt, te laten afnemen.

## **Eisen van de rechtsstaat**

### **Legaliteitsbeginsel**

*Van gewoonterecht naar binding aan de wet*

Het woord **rechtsstaat** drukt een binding tussen de staat en het recht uit. Deze binding is niet toevallig, maar grijpt diep in het wezen van de staat in. In de rechtsstaat wordt namelijk de grondslag van het **statelijk gezag** in het recht neergelegd en wordt de uitoefening van dit gezag in al zijn verschijningsvormen onder de heerschappij van het recht geplaatst. Daarnaast vormen de vereisten waaraan een staat moet voldoen, wil zij een rechtsstaat zijn, een nauw met elkaar verbonden geheel. Later zijn hier democratische elementen aan toegevoegd.

De binding tussen de staat en het recht is er niet altijd geweest. De huidige staten zijn ontstaan aan het eind van de middeleeuwen, toen de **absolutistische vorst** de plaats innam van de heer en er daarmee een einde kwam aan het leenstelsel. Met een absolutistische vorst wordt een vorst bedoeld, die zijn macht in beginsel zonder beperkingen kan uitoefenen. Frankrijk liep voorop in deze ontwikkeling. Het recht had tijdens deze ontwikkeling toch enige betekenis voor de uitoefening van staatsgezag, omdat de heerser de reeds bestaande rechten niet mocht passeren. Er vond toen al enige binding aan het recht plaats. Echter, niet overal kwamen absolutistische vorsten aan de macht, want in bijvoorbeeld Engeland ontstond er parlementsoevereiniteit.

Aan het einde van de achttiende eeuw ontstond de opvatting dat staatsgezag niet louter in negatieve betekenis afhankelijk is van het recht, maar ook in positieve zin. Dit houdt in dat er in plaats van macht werd gesproken van bevoegdheid, waarbij machtsuitoefening over burgers gebaseerd moet zijn op een grondslag. Op deze manier komt een legaliteitsbeginsel tot stand, doordat macht op een rechtsregel moet berusten.

*Democratie en de soevereiniteit van de wetgever*

De democratische opvatting wijst de wetgever aan als primaire schepper van het recht. De wetgever (art. 81 Gw), het parlement en de regering, is een representatief orgaan welke de bevolking vertegenwoordigt. Wetgeving wordt omschreven als de onderworpenheid aan rechtsregels, welke door het volk zelf zijn opgesteld. Ondanks deze waarborgen is een staat nog geen ware rechtsstaat.

Wanneer de macht aan de wetgever wordt toegekend, betekent dit namelijk niet automatisch dat deze macht begrensd is. De 'positiviteit' van het recht schept een risico dat de traditionele waarborgen verdwijnen, waardoor een wetgever nergens meer aan gebonden is.

*Binding van de wetgever aan het recht*

In het klassieke-liberale denken, dat aan het eind van de achttiende eeuw ontstond, ziet het begrip wet niet alleen op het ontstaan van regels maar ook op de inhoud daarvan. Aan wetten worden speciale eisen gesteld, waarbij de gelijkheid van burgers voorop staat (**rechtszekerheid** en **rechtsgelijkheid**). Daarnaast vormen wetten de basis voor machtsuitoefening, omdat zij het handelen van de burger kunnen normeren. Machtsuitoefening moet uit de wet worden herleid, wat inhoudt dat ook de wetgever aan de wet is gebonden.

Tegenwoordig wordt alleen de Grondwet nog als soeverein aangemerkt. Het is erg moeilijk om de Grondwet te wijzigen, omdat onder andere het vereiste van een gekwalificeerde besluitvorming geldt (hoofdstuk 8 Grondwet).

In Engeland kunnen de constitutionele wetten gewijzigd worden via een normale wetsprocedure. Dit in tegenstelling tot Nederland, waarbij een speciale procedure geldt. Er is dus een verschil tussen de grondwet en de constitutie. De **constitutie** bevat alle regels die de grondslagen van

het staatsbevel bevatten. In Nederland is het constitutioneel recht voornamelijk vastgelegd in de Grondwet.

#### *Binding van het bestuur aan de wet*

De Algemene wet bestuursrecht vormt een uitwerking van art. 107 lid 2 Gw. Het bestuursrecht bestaat uit verschillende onderdelen, zoals het milieurecht en het vreemdelingenrecht. Deze verschillende onderdelen zijn geregeld in bijzondere wetten. De Algemene wet bestuursrecht, die in 1994 in werking is getreden, heeft een einde gemaakt aan de bestuursrechtelijke pluriformiteit.

Dit door algemene regels in het leven te roepen die op alle terreinen van toepassing zijn. De Algemene wet bestuursrecht kent een **gelaagde structuur**, waarbinnen het legaliteitsbeginsel een belangrijke rol speelt.

De Algemene wet bestuursrecht is een zogenoemde **aanbouwwet**, waaraan telkens nieuwe tranches worden toegevoegd.

#### **Machtsverdeling**

De rechtsstatelijke opzet is niet in alle landen hetzelfde. Waar in Nederland het staatsgezag is begrensd door wetten, gaat Engeland uit van een normatieve traditie.

**Montesquieu** deelt het overheidsoptreden in drie categorieën in:

1. **Wetgevende macht (regelgeving);**
2. **Uitvoerende macht (bestuur);**
3. **Rechtsprekende macht (rechtspraak).**

Het door Montesquieu geschetste stelsel voorkomt **machtsconcentratie**, doordat de belangrijkste staatstaken van elkaar zijn gescheiden en de verschillende machten elkaar controleren. Dit laatste geldt met name voor de wetgevende en uitvoerende macht. De rechtsprekende macht staat hier enigszins buiten. Dit komt grotendeels door het toetsingsverbod van art. 120 Gw.

#### **Grondrechten**

**Grondrechten** zijn erg belangrijk voor het begrenzen van het overheidsgezag. Waar de eerste grondrechten vooral als taak hadden om de burger tegen de overheid te beschermen, houden de latere grondrechten veel meer een inspanningsverplichting voor de overheid in.

De grondwetsherziening van 1983 heeft de relatie tussen grondrechten en **legaliteitsbeginsel** verstevigd.

#### **Rechterlijke controle**

De aan de burger toegekende rechten worden gewaarborgd door de rechter, die onafhankelijk is (art. 117 Gw). De rechter lost niet alleen conflicten op, maar controleert ook of het overheidsoptreden rechtmatig geschiedt. Het overheidsoptreden kan zowel worden getoetst aan geschreven als aan ongeschreven recht.

#### **Rechtsstatelijke vereisten**

Samenvattend kan worden gezegd dat de rechtsstaat aan vier vereisten dient te voldoen:

1. Het berusten van elk overheidsoptreden op het legaliteitsbeginsel;
2. Het berusten van de staatsorganisatie op machtsverdeling;
3. Aanwezigheid van grondrechten;
4. Aanwezigheid van en voor de burger mogelijkheid tot aanspraak van rechterlijke controle.

## Artikelen

Let op! Deze artikelen zijn verder in het vak voorgeschreven, niet in de eerste week zelf!

### **W.J.M. Voermans, 'De Tachtigers in het recht: het Meerenberg arrest', *Ars Aequi* 2009, p. 597 e.v.**

Het Meerenberg was in 1879 een psychiatrisch ziekenhuis dat zich afzette tegen het koninklijke besluit (Registratiebesluit 1877) om een patiëntenregister bij te houden. De nieuwe regeling verplichtte ook dat deze regelmatig naar een commissaris van de Koning werd toegestuurd. De instelling legt geen patiëntenregister aan en evenmin een "va et vient" (*komen en gaan*). Al snel moest ze aantreden voor de kantonrechter, waar ze verplicht werd om de informatie over te dragen. De kantonrechter besluit dat ze inderdaad het besluit heeft overtreden maar dat ze desalniettemin geen boete zal krijgen onder het mom van de "Blanketwet" (Stb. 181,12). De wet stelt straf op het overtreden van algemene maatregelen van bestuur, maar de rechter stelt dat het Registratiebesluit van 1877 geen algemene maatregel van bestuur was maar een interne overheidsinstructie met voorschriften van administratieve aard. Hieraan zouden alleen binnen de overheid ambtenaren en ondergeschikten gebonden zijn. De straffen van de Blanketwet waren ook niet van toepassing dus volgde het ontslag van de rechtsvervolgning.

De rechtbank in Haarlem bevestigt dit oordeel maar dan op andere gronden; overtreding van het Registratiebesluit is niet strafbaar omdat het besluit "niet strekt ter uitvoering eener wet, noch tot regeling van een onderwerp, welks regeling bij de Grondwet aan den Koning is opgedragen". De Hoge Raad stelt ook vast dat geen wetten, ook niet de Blanketwet, aangeven wat er precies onder een algemene maatregel van bestuur moet worden verstaan. Naar aanleiding hiervan wordt er het onderscheid tussen de bevoegdheid van de wetgever (art. 81) en die van de Koning (art. 42) duidelijk neergelegd.

De Koning zal geen zelfstandige wetgevende bevoegdheid hebben en kan alleen een algemene maatregel van bestuur vaststellen als de formele wetgever hem deze bevoegdheid toekent.

Het Meerenberg-arrest wordt gezien als een *landmark-case* omdat dit een principiële uitdrukking vormt. De Koning heeft door de Grondwet alleen afgeleide macht. Als hij macht gebruikt om burgers te binden via wetgeving moet dit eerst via hun volksvertegenwoordiger.

Dit was het ook het startschot van het moderne legaliteitsbeginsel waar Nederlanders juridisch worden verbonden aan een volksvertegenwoordiger. Verder heeft het arrest vastgesteld dat Wetgeving alleen mag worden vastgesteld door de grondwettelijke wetgever of via zijn machtiging.

Als gevolg van het arrest was de Koning (het bestuur) erg beperkt. Om een middenweg te vinden heeft in 1887 een grondwetsherziening plaatsgevonden waarmee de Koning onder de grondwet algemene maatregelen van bestuur kon vaststellen maar niet bepalingen door straffen kon handhaven. Deze bepaling is nu in artikel 89 van de Grondwet terug te vinden.



**F.J. van Ommeren, 'Het legaliteitsbeginsel als hoeksteen van het staats- en bestuursrecht',  
Ars Aequi 2010, p. 645 e.v.**

Het legaliteitsbeginsel houdt in dat de uitvoerende macht op een duidelijke wettelijke grondslag moet berusten.

Hier wordt met wettelijke grondslag bedoeld een wettelijk voorschrift dat bevoegdheid aan een bestuursorgaan toekent om bepaalde handelingen te verrichten; zonder deze grondslag mag het bestuursorgaan deze niet verrichten. Het idee hierachter is dat zo de vrijheid van de burger gewaarborgd wordt; het beginsel wordt ook aangepast op de moderne democratische rechtsstaat.

In algemene zin houdt het legaliteitsbeginsel in dat het niet is toegestaan om tegen het recht in te gaan, gebeurt dit wel dan handelt de betrokkene illegaal. Deze betekenis kunnen we ook zeker terug zien in het Nederlandse staats- en bestuursrecht. Dit wordt het *rechtsstaatbeginsel* genoemd. Dit houdt kortgezegd in dat niet alleen de burger maar ook de overheid onderworpen is aan het recht en dus ook overeenkomstig de toepasselijke wettelijke regels dient te handelen.

Niet iedere wettelijke bepaling is geschikt om als bevoegdheidsgrondslag voor overheidsoptreden te dienen; hij moet voldoende concreet en specifiek zijn en reëel een bevoegdheid kunnen toekennen aan een bestuursorgaan. Een goede wettelijke grondslag brengt ook tot uitdrukking met welk doel of oogmerk die bevoegdheid behoort te worden uitgeoefend; onder welke voorwaarden; waar de grenzen daarvan liggen en verder welke andere voorschriften erbij betrokken zijn.

Een belangrijke vraag is hoever het legaliteitsbeginsel strekt; het is tenslotte een beginsel en geen eis. Volledig houden aan een beginsel is niet altijd mogelijk, vooral als er aan de reikwijdte van de wettelijke grondslag ook hoge eisen worden gesteld. Naar positief recht heeft het legaliteitsbeginsel een beperkte reikwijdte; het is slechts gedeeltelijk in de Grondwet gecodificeerd. In de jurisprudentie is een grotere reikwijdte aan het legaliteitsbeginsel toegekend; deze heeft de rechter ten opzichte van de Grondwet uitgebreid. Veel overheidsoptreden is niet ingrijpend of bindend; bijvoorbeeld bij het opstellen van buitenwettelijke richtlijnen. Om rechtspolitieke of beleidsmatige redenen zijn in de doctrine voor vastlegging van de reikwijdte van het legaliteitsbeginsel de criteria veel ruimer. Deze criteria benadrukken allemaal dat de "*meest wenselijke*" overheidsbesluiten op een wettelijke grondslag moeten berusten.

De "Aanwijzingen voor de regelgeving" vertoont eveneens een ruimer legaliteitsbeginsel dan het positief recht zou willen.

De verschillende opvattingen over de reikwijdte van het legaliteitsbeginsel hangen dicht samen met de verschillende functies die eraan zijn toegekend. Zoals de meeste rechtsbeginselen is het gericht op het voltooien van verschillende doeleinden. Deze heeft als primaire functie het voorkomen dat de overheid misbruik maakt van haar bevoegdheden. Verder is het erop gericht de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van het overheidsoptreden te bevorderen. Ten slotte, het legaliteitsbeginsel beoogt bij te dragen aan de instandhouding van een geordende en op rechtsstatelijke beginselen gestoelde staatkundige samenleving.

## Arresten

Omdat in week 1 t/m 3 geen artikelen en arresten voorgeschreven waren hebben wij de artikelen en arresten van week 4 toegevoegd.

### HR 13 januari 1879 Meerenberg

#### *Casus*

In 1878 stonden leden van de provinciale commissie die belast waren met het algemeen beheer over de geldmiddelen, de huishouding en al de beambten van het Provinciaal geneeskundig gesticht voor krankzinnigen 'Meerenberg' terecht inzake het niet naleven van een aantal bepalingen van het Koninklijk Besluit van 23 september 1877.

Volgens de Hoge Raad en de rechtbank strekte dit Koninklijk Besluit niet tot uitvoering van een wet, noch tot regeling van een onderwerp waarvoor de regeling is opgedragen door de Grondwet. Zodoende kon overtreding van het Koninklijk Besluit niet leiden tot strafbaarstelling op grond van de Blanketwet van 1818 (inzake de straffen tegen overtreders van algemene verordeningen of provinciale of plaatselijke reglementen).

#### *Hoge Raad*

De Hoge Raad bedoelde hiermee dat de Kroon alleen bevoegd is tot het vaststellen van algemene maatregelen van bestuur, indien die bevoegdheid gebaseerd is op een expliciete bepaling in de Grondwet of een wet in formele zin.

### HR 22 juni 1973 Fluorideringsarrest

#### *Casus*

De toevoeging van stoffen aan het drinkwater teneinde daarmee een geheel buiten de eigenlijke drinkwatervoorziening gelegen doel te dienen, is een maatregel van zó ingrijpende aard dat een waterleidingbedrijf daartoe – behoudens een wettelijke grondslag – bij de vervulling van de hem in de Waterleidingwet opgedragen taak niet de vrijheid heeft. Een zodanige grondslag ontbreekt.

Artikel 4, eerste lid, van de Waterleidingwet luidt: 'De eigenaar van een waterleidingbedrijf is gehouden zorg te dragen, dat de levering van deugdelijk drinkwater aan de verbruikers in zijn distributiegebied gewaarborgd is in zodanige hoeveelheid en onder zodanige druk als het belang der volksgezondheid vereist'. Zij valt buiten het kader van de Waterleidingwet en vindt aldus daarin geen wettelijke grondslag.

## Hoorcollege en werkgroepen samenvatting

Hieronder is een deel van onze Hoorcollege, werkgroepen en arresten samenvatting opgenomen. De eerste paar weken wordt de samenvatting aan het einde van elke week online beschikbaar gesteld. Bijvoorbeeld, de lessen van Week 1 worden op maandag tot en met vrijdag samengevat in die week. Afhankelijk van de hoeveelheid stof, wordt de samenvatting van Week 1 op vrijdag (indien mogelijk) online geüpload. Zo kun je al eerder in het blok oefenen. In de zesde week wordt de samenvatting op papier gedrukt. Per vak vind je de exacte data op onze website.

### Hoorcollege 1 - Beginselen van de democratische rechtsstaat

#### Inleiding

In dit eerste hoorcollege wordt onder andere ingegaan op de begrippen staat, de rechtsstaat, Trias Politica en de democratie.

#### Hoorcollege

Staats- en bestuursrecht draait altijd om een relatie die iets te maken heeft met de overheid. Ten eerste beginnen we met een casus. De casus gaat over het schip Sirius, een schip van Greenpeace waar veel actie mee gevoerd is. Het schip kwam in de krant omdat het schip was ontsnapt uit de haven van Antwerpen. Greenpeace voerde actie met dit schip op de Noordzee tegen een aantal chemieproducenten die met vrachtschepen chemisch afval dumpte op de Noordzee. Deze vrachtschepen moesten uiteindelijk terugkeren naar de haven van Antwerpen. De advocaten van de chemiebedrijven beweren dat er schade was geleden door het niet-gedumpte afval, waardoor schadevergoeding wordt gevorderd. Maar Greenpeace gaat misschien niet betalen dus het schip Sirius werd aan de ketting gelegd (in beslag genomen).

Greenpeace zei dat dit misbruik is van recht, want het de chemiebedrijven wilden voorkomen dat zij zouden actievoeren. De bedrijven zeiden dat ze een vergunning hadden van de Belgische overheid om het afval te dumpen in de Noordzee en als Greenpeace dit tegenwerkt is dit in strijd met het recht. Greenpeace beweert dat de vergunning nooit verleend mocht worden, omdat dit in strijd is met verschillende Europese regels.

Deze casus roept verschillende juridische vragen op:

1. De onderneming heeft een vergunning om rechtmatig te dumpen, mag Greenpeace hier iets tegen doen? Zij beweren zelf dat ze actievoeren en dat zij beroep doen om hun recht om demonstratie. Maar is actievoeren een vorm van demonstratie? En is dit recht van demonstratie groter/ weegt dit zwaarder dan de vergunning?
2. Wie verleent een vergunning? Als de vergunning niet verleend wordt door de bevoegde instantie is deze alsnog niet geldig. In dit geval was het de staatssecretaris van milieu van België.
3. Op basis waarvan is de vergunning verleend? Een vergunning mag niet zomaar verleend worden. In de rechtsstaat waar wij in leven hebben we verschillende regels.
4. Welke wetten gaan voor? Europese of Nederlandse?
5. Kan Greenpeace deze vergunning aanvechten door naar de rechter te stappen? Dit kan enkel als Greenpeace belanghebbende is.
6. Stel dat Greenpeace bij de rechter komt, wat mag de rechter dan doen? Kan de rechter afdwingen dat de Staat de regels wijzigt?

Dit zijn allemaal typen vragen die worden besproken in deze cursus.

## Staats- en bestuursrecht

**Privaatrecht** gaat om een geschil tussen twee burgers of twee private partijen.

Dit vak gaat over het **publiekrecht** en daarbij is altijd een overheid betrokken. Een onderdeel hiervan is het **strafrecht**. Een ander onderdeel is het **bestuursrecht**. (Denk hierbij aan belastingen, vergunningen, paspoorten, rijbewijzen geven aan burgers etc). Daarnaast kennen we het **internationale publiekrecht**. Dit heeft betrekking op Staten die onderling afspraken maken, oorlog voeren etc. Tot slot hebben we het **staatsrecht**. Dit is het recht dat ziet op de overheid als organisatie, hierbij gaat het om de bevoegdheden, de verhouding tussen overheid en burger, grondrechten, mensenrecht, etc.

### Doel van het vak:

- Brede inhoudelijke basis (kennis, begrip, inzicht) zodat je de komende jaren de studie makkelijker doorkomt.
- Juridische basisvaardigheden: het hanteren van de wettenbundel, het zoeken en lezen van online wetteksten, het begrijpen en analyseren van jurisprudentie, analyse en interpretatie van juridische bronnen.
- Maatschappelijke context laten zien van het vakgebied.

### De staat

Als we over de staat spreken kan dit verschillende betekenissen hebben:

- De staat als gemeenschap, een groep mensen die samen de staat vormen. Dan kan je ook spreken over een natie.
- De staat als grondgebied, dus het land Nederland.
- De staat als overheid.
- De staat als rijksoverheid. Dit is voornamelijk waar we op doelen binnen het staats- en bestuursrecht.

### Wat is juridisch gezien een staat?

Het Montevideo verdrag art. 1 noemt een aantal kenmerken van een staat. Hier is sprake van indien de volgende aspecten aanwezig zijn:

1. Een bevolking;
2. Een territorium;
3. Een overheid die effectief gezag uitoefent;
4. Betrekkingen/ relaties kan onderhouden met andere staten (erkenning speelt hier ook een rol bij).

Echter ligt niks in het recht vast.. Juristen moeten overtuigend redeneren, maar ze kunnen het soms ook totaal met elkaar oneens zijn. Hersch Lauterpacht zegt dat er pas sprake is van een staat als deze erkend is door een aantal andere staten. (**Constitutieve theorie**)

De Supreme Court of Canada heeft desondanks wel geoordeeld dat het praktisch gezien wel handig is als een staat erkend is door andere staten voor het drijven van handel en andere relaties, maar het is wettelijk/ juridisch gezien geen harde eis. (**Declaratoire theorie**, het uitroepen van de staat is van groter belang dan de erkenning)..

### Maar wat is effectief gezag?

Gezag staat in een driehoeksverhouding met macht en bevoegdheid.

Macht is de mogelijkheid om je wil op te leggen aan een ander. Macht is dus feitelijk.

Gezag is gelegitimeerde macht. Deze macht wordt geaccepteerd, omdat de macht is verkregen via een bepaalde procedure of vanwege andere kwaliteiten. Deze procedure 'legitimeert' de macht.

De koning heeft veel bevoegdheden maar geen macht. De macht ligt bij het kabinet. Gezag zonder bevoegdheid is niet echt een voorbeeld voor te bedenken.

## Legitimatie

Max Weber is een beroemde socioloog die zichzelf afvroeg hoe je burgers zo ver kon krijgen om overheidsmacht te accepteren:

1. **Traditie:** iets is aanvaardbaar omdat het altijd al zo is geweest. (vaak noemen we dit gewoonterecht)
2. **Charisma:** De koning, minister-president en burgemeesters.
3. **Omdat het werkt:** het beschermt onze vrijheid het beste en is economisch goed. = Outcome legitimacy

Overheidsmacht is gelegitimeerd als zij door burgers wordt geaccepteerd. Democratie en rechtsstaat zijn noodzakelijk voor het Nederlandse staats- en bestuursrecht omdat ze het recht legitimeren. Democratie is besluitvorming van, door en voor het volk.

## Ontwikkeling van de rechtsstaat

In de middeleeuwen stonden de koning en de Paus centraal. Het gezag werd ontleend aan God: theocratische staatsopvatting. De koning was door God op zijn plek gezet en de Paus was de vertegenwoordiger van God op aarde. Er was nog geen staat, er waren geen ambtenaren, geen ambten. Er waren enkel edelen en de koning. Het feodale stelsel kwam tot ontwikkeling. Er was nog geen onderscheid tussen persoonlijk en algemeen belang. De macht van de koning werd beperkt door het natuurrecht: een onrechtvaardige wet is geen wet.

## Grote veranderingen

Kerkscheuring en oorlog leidden tot het verlies van de macht van de Koning, Keizer en de Paus. De aristocratie werd belangrijker, maar het gezag van de kerk en koning brokkelde af. Representatie werd ook belangrijker, men wilde inspraak op de regels. Ook kwamen ambtenaren en de overheid op. Dus de scheiding tussen algemeen en individueel belang begon op te komen. Vervolgens kwamen de eerste rechten die werden opgenomen in de Magna Carta.

## Twee grote ontwikkelingen

1. **Roep om een sterk effectief (staats)gezag.** Thomas Hobbes zegt dat dit nodig is om oorlog te voorkomen.
2. **Macht kan willekeur worden.** John Locke zegt dat als een koning zijn macht misbruikt, heeft de bevolking het recht om weerstand te bieden en in verzet te komen. (verzetstheorieën). Denk aan het Plakkaat van Verlatinghe. Locke zegt ook dat er een scheiding van functies moet komen, dus niet alle macht moet bij 1 persoon liggen.

## Machtenscheiding: Trias politica

Montesquieu bedacht de trias politica. Hij onderscheidt de macht in drie: **De wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht.** **Wetgevende macht:** macht om regels te maken die op iedereen van toepassing zijn. **Uitvoerende macht:** macht om deze algemene regels toe te passen in een concreet geval. **Rechterlijke macht:** macht om in rechtsgeschillen een uitspraak te doen (rechters).

In de meeste landen is er geen strikte machtenscheiding. Er is eerder een machtenspreiding. Een **systeem van checks and balances.** De uitvoerende en wetgevende macht zijn in Nederland ook een beetje in elkaar verworven. De wetgevende macht in Nederland is in handen van de regering (koning + ministers) en de Staten-generaal (Eerste en Tweede Kamer gezamenlijk).

## Machtenscheiding naar rechtsstaat

Het overheidshandelen moet berusten op de wet = **legaliteitsbeginsel.** Dit waarborgt de **rechtszekerheid.** Een onafhankelijke rechter ziet toe op de naleving van de wet en controleert het bestuur (uitvoerende macht). Ook is bescherming van de grondrechten en mensenrechten van belang.

## Werkgroep

Hieronder zijn 4 berichten weergegeven.

**Vraag:** Welke beginselen van de democratische rechtsstaat spelen per bericht een rol?

### **Bericht 1: NRC 1 augustus 2020, Opinie Folkert Jensma**

#### **Sinds corona is alle rechtspraak dus geheim**

Toen ik drie weken geleden een strafzitting bijwoonde, drong het tot me door. De rechtspraak is nu al drie maanden niet meer openbaar. De burger mag er helemaal niet meer bij. Journalisten mogen naar binnen, mits tevoren aangemeld en met niet meer dan drie tegelijk. Maar publiek dus niet – nada, nobody, niemand. (...)

Twee maanden geleden mailde een lezer die de strafzaak over de moord op haar kapper had willen bijwonen dat ze nul op het rekest kreeg. Die zitting was digitaal te volgen, onder meer voor journalisten, maar zij mocht niet inloggen. De rechtbank vreesde dat deze burger, een klant van de vermoorde kapper, via Skype de zitting ook zou opnemen. Er was weliswaar niets wat daar op wees, maar de rechtbank zag grote privacy-bezwaren. Geen risico's met Twitter- of YouTube filmpjes. Klagen hielp niet. De rechters waren onverbiddelijk.

Nu betekent digitale openbaarheid inderdaad een zeker verlies van controle – en daar is de rechtspraak dus niet aan toe. Liever niemand op de digitale tribune, dan lieden die de rechtspraak maar in verlegenheid zouden brengen. Altijd makkelijk als je het zelf voor het zeggen hebt.

Het tekent de koudwatervrees voor openbaarheid. Maar een paar procent van de jaarlijks 1,5 miljoen uitspraken wordt gepubliceerd. Maar weinig gerechten publiceerden een zittingsagenda voor het publiek. Wie de rechtbank in wil, wordt fysiek gecontroleerd alsof-ie per definitie een gijzelingsactie van plan is. (...)

Nu heb ik begrip voor de consequenties van de 1,5 meter samenleving. Alles staat op z'n kop (...). Maar daarmee is het niet opgelost. Straks komen we uit in een bananenrepubliek, waar de rechtspraak geheim is en er alleen speciale journalisten bij mogen. Dat is niet acceptabel. Zou iemand zo'n 'toegelaten' journalist willen zijn? Ik liever niet. Ik voel me prima in de rij bij het fouilleren en geneer me voor m'n gereserveerde plaats in de zaal.

**Antwoord:** In bericht 1 wordt inbreuk gemaakt op de grondrechten en op de rechterlijke controle. Er is namelijk bepaald dat onze rechtspraak toegankelijk voor publiek moet zijn. Men moet de werking en het verloop van en binnen ons rechtssysteem kunnen inzien.

### **Bericht 2: NRC 3 juni 2020, Opinie Zahra Boufadiss en lanthe Mosselman**

#### **Willekeur van coronaregels ondermijnt het vertrouwen**

De noodverordening leidt tot grote frustratie onder Nederlanders en tornt aan onze grondrechten. Kom met een eenduidige wet en seponer alle coronabekeuringen, schrijven Zahra Boufadiss en lanthe Mosselman. Anders gaat het vertrouwen van de burgers in de staat verloren.

De onduidelijke regelgeving leidt tot grote willekeur bij de handhaving ervan. Hoewel de inhoud van de verschillende noodverordeningen in de veiligheidsregio's vrijwel gelijk is, wordt de regelgeving verschillend geïnterpreteerd. Daar waar de veertig feestgangers in één huis er afkwamen met een waarschuwing, kregen studerende huisgenoten op het stoepje van hun huis wel een strafbeschikking. De premier meldde ons dat we moeten vertrouwen op het fingerspitzengefühl van de boa's en andere gezagsdragers, maar dat is juist het probleem: het ene fingerspitzengefühl is het andere niet. (...)

De noodverordening heeft geleid tot grote onzekerheid en frustratie onder Nederlanders en grijpt diep in onze grondrechten. Te diep, stelt de Raad van State.

De wettelijke basis waarop de noodverordening is gebaseerd is te beperkt. De opgelegde strafbeschikkingen zijn mogelijk in strijd met de Grondwet, omdat de beperkingen te lang voortduren. Daarom zal de noodverordening spoedig worden vervangen door een wet in formele zin waarin de langer geldende corona-wetgeving wordt vastgelegd. (...)

Er ligt dus een moeilijke taak voor het kabinet, maar de afgelopen periode heeft ons de volgende lessen geleerd. Allereerst is er noodzaak aan duidelijke regels die niet innerlijk tegenstrijdig zijn. Het handhavingsbeleid dient daarbij zoveel mogelijk te worden vastgelegd. Deze nieuwe regels moeten duidelijk en eenduidig gecommuniceerd worden, aan zowel burgers als handhavers. (...)

**Antwoord:** De noodverordening interfereert met de grondrechten en het legaliteitsbeginsel. Er moet namelijk sprake zijn van een wettelijke grondslag, alvorens beboet kan worden. Er lijkt in het bericht sprake te zijn van willekeur, aangezien de ene partij wel een boete krijgt en de andere niet. Op deze manier blijkt dat dus ook de grondrechten (we zijn allemaal gelijk) geschaad worden, volgens art. 1 GW.

### **Bericht 3: NRC 27 juli 2020, Pim van den Dool**

#### **'Algemene mondkapjes plicht kan juridisch niet'**

(...) Het kabinet kan niet op korte termijn beslissen tot een mondkapje plicht in de openbare ruimte. Dat zeggen drie experts in het staats- en bestuursrecht tegen NRC. De maatregelen in de strijd tegen het coronavirus worden momenteel opgenomen in noodverordeningen en die zijn niet geschikt om grondrechten langdurig in te perken, zegt hoogleraar recht en samenleving Jan Brouwer (Rijksuniversiteit Groningen). Bij een mondkapje plicht is dat volgens hem aan de orde. (...)

Volgens hoogleraar Brouwer gaat een mondkapje plicht in tegen artikel 10 van de Grondwet, waarin staat dat eenieder recht heeft op „eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer“. Volgens Brouwer „kan de overheid niet zonder wettelijke grondslag kleding aan burgers gaan voorschrijven“. Hij wijst op eerdere mislukte pogingen om zonder wetgeving petjes of motorkleding te verbieden met plaatselijke verordeningen. (...)

Zo'n aparte wet is er voorlopig nog niet. Het kabinet heeft onlangs wel een speciale coronawet ingediend, maar die wordt pas na de zomer behandeld in het parlement. Voorlopig worden coronamaatregelen dus nog in noodverordeningen opgenomen. (...)

Basisregel één in een rechtsstaat is dat de overheid zich aan het door zichzelf gecreëerde recht houdt." Als de mondkapjesplicht er zonder goede juridische basis toch komt, denkt Brouwer dat burgers goede kans hebben bij de rechter wanneer zij een boete voor het niet dragen van een mondkapje aanvechten. (...) Hoogleraar staatsrecht Jerfi Uzman (Universiteit Utrecht) deelt Brouwers' interpretatie.

**Antwoord:** In dit artikel komt naar voren dat de grondrechten niet geëerbiedigd worden. De plicht wijst namelijk op een inbreuk van de persoonlijke levenssfeer. Uit het artikel blijkt ook dat er geen sprake is van een legaliteitsbeginsel. Er is namelijk wettelijk nog niets vastgelegd. Op gespannen voet met de democratie, want men heeft geen stem gehad in het tot stand komen van deze wet. .

## **Bericht 4: 10 augustus 2020, AD, Buitenland**

### **Kiescommissie Wit-Rusland: president wint met 80 procent stemmen**

De Wit-Russische president Aleksander Loekasjenko is volgens de officiële uitslagen opnieuw met een overweldigende manier herkozen. Volgens de kiescommissie kreeg hij in de verkiezingen van zondag 80 procent van de stemmen. De belangrijkste kandidaat van de oppositie, Svetlana Tichanovskaja, kreeg 9,9 procent.

Het zou Loekasjenko's zesde ambtstermijn worden. Hij heerst sinds 1994 autoritair en deze keer waren er opvallend veel tegenstanders van hem op de been om het hem lastig te maken in de presidentsverkiezingen. De oppositie stelt dat er zoals gebruikelijk verkiezingsfraude is gepleegd.

Bij protesten tegen het verloop van de presidentsverkiezingen zijn zondag volgens een mensenrechtengroep zeker een dode en tientallen gewonden gevallen. De groep Lente 96 stelt dat een politiebus over een demonstrant is gereden. De betoger kwam om het leven. Bij botsingen tussen betogers en de politie zouden tientallen gewonden zijn gevallen en minstens 120 demonstranten opgepakt. Aanhangers van presidentskandidaat Svetlana Tichanovskaja van de oppositie stellen dat deze 37-jarige kandidate heeft gewonnen. In Minsk zou ze volgens waarnemers van de oppositie in zeker twintig stembureaus hebben gewonnen.

Zelfs uren na het einde van de stemming waren er geen eerste officiële resultaten van de verkiezingscommissie. De website van de centrale verkiezingscommissie was niet meer beschikbaar. Maar individuele lokale verkiezingscommissies verschenen voor de menigte en maakten de resultaten bekend waaruit bleek dat president Loekasjenko een forse nederlaag had geleden.

**Antwoord:** In dit artikel is sprake van schending van de grondrechten en het ontbreken van de rechterlijke controle. Er zou namelijk gefraudeerd zijn met de verkiezingsuitslagen en een demonstrant is overreden door de uitvoerende macht, de politie. Uit het artikel blijkt ook dat de politie voor eigen rechter speelt, dus is er weinig sprake van een machtsverdeling. Ook is er sprake van de schending van democratie.



## Tentamenboekje

Het Tentamenboekje is een nieuw product dat wij aanbieden. Let op! In de voorbeeldsamenvatting is nog niet het oefententamen opgenomen. Dit zal wel worden opgenomen in het tentamenboekje. Hieronder staan een aantal stappenplannen weergegeven die belangrijk zijn om de stof te begrijpen van week 1.

### Hoofdstuk 1. De rechtsstaat en totstandkoming van wetten

#### Democratische rechtsstaat

Met het begrip 'democratie' wordt bedoeld op een staatsvorm die de gelijkwaardigheid van mensen als uitgangspunt neemt, zowel wat betreft hun invloed op het staatsbestuur als wat betreft hun bescherming tegen de staat. Het volk heeft dus al het gezag binnen de samenleving. De burgers bepalen door middel van geheime en openbare verkiezingen wie hen vertegenwoordigt en bepalen daarmee indirect hun eigen regels.

Onze democratie kent twee belangrijke grondregels. Deze grondregels behoren niet tot het positieve recht, omdat het beginselen zijn die niet op alle terreinen in rechtsregels zijn gerealiseerd.

- Geen bevoegdheid zonder grondslag in de wet of de Grondwet.
- Niemand kan een bevoegdheid uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat op die uitoefening controle bestaat.



Bron 1: Slim Academy 2022, Grondregels van de democratie.

#### *Slimme tip!*

*Kenmerkend aan de rechtsstaat, is dat de staatsorganen onderworpen zijn aan het recht. Er mag dus niet zomaar worden geregeerd, maar het recht moet worden gerespecteerd.*

### Rechtsstaatgedachte

Er zijn zes basiselementen voor de rechtsstaatgedachte.



(Bron 2: Slim Schematisch, 2022, Basiselementen van de rechtsstaatgedachte)

Deze basiselementen worden hieronder verder toegelicht.

#### Legaliteitsbeginsel

Krachtens het legaliteitsbeginsel is de basis van alle bindende besluiten de wet of de Grondwet. Het staatsrechtelijk legaliteitsbeginsel is nergens in de wet te vinden. Art. 16 Gw komt wel in de buurt met een beschrijving van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel is gecodificeerd in art. 1 Sr en art. 1 Sv.

De bevoegdheden van de overheid berusten dus op een **wettelijke grondslag**. De inbreng van het volk wordt ook gegarandeerd, omdat de volksvertegenwoordigers door het volk worden gekozen. De wetgevende macht, de regering en Staten-Generaal, bepaalt namelijk de grenzen waarbinnen het bestuur en de rechterlijke macht bevoegdheden mogen uitoefenen. Voorbeelden hiervan zijn art. 89 lid 2 Gw en art. 112 Gw. Het legaliteitsbeginsel bevordert meerdere beginselen door de wettelijke grondslag.

Het legaliteitsbeginsel bevordert:

Het gelijkheidsbeginsel: De wet als algemene regel verzekert gelijke behandeling

Rechtszekerheid: Het ingrijpen van de overheid wordt voorspelbaar, dat bevordert de rechtszekerheid

(Bron 3: Slim Academy 2022, legaliteitsbeginsel)

#### *Verbod op terugwerkende kracht*

De wettelijke bepaling die door de burger wordt overtreden, moet bij de burger bekend zijn. Een bestuursorgaan kan niet iemand straffen als er geen bepaling geldt op het moment van overtreden. De wetsbepaling moet bekend worden gemaakt en pas daarna kunnen overtreders worden aangesproken. Burgers mogen niet met terugwerkende kracht worden gestraft.

#### *Onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechter*

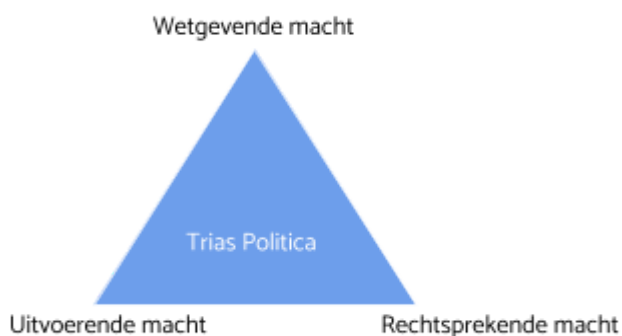
De rechter die vonnis moet wijzen, moet zijn vonnis uitsluitend baseren op de wet en op geen enkele wijze afhankelijk zijn van de regering. De grondwet voorziet daarom in de onafhankelijkheid van de rechter door een benoeming voor het leven in art. 117 lid 1 Gw.

#### *Grondrechten*

**Klassieke grondrechten** zijn grondrechten die traditioneel een staatsvrije sfeer garanderen, waarin burgers zonder overheidsbemoeienis van zekere vrijheden gebruik kunnen maken. De overheid moet zich in principe van ingrijpen onthouden, ook van ingrijpen dat gericht is op de verwezenlijking van de betrokken grondrechten. Het gaat namelijk bij de grondrechten in ons stelsel in beginsel om een **niet-doen** van de overheid. Op de klassieke grondrechten kun je in tegenstelling tot de sociale grondrechten een beroep doen bij de rechter.

#### *Trias politica*

De gedachte van een scheiding van de machten in de staat werd door Montesquieu geïntroduceerd nadat hij geïnspireerd raakte door het Engelse stelsel waarbij de overheidstaken niet in dezelfde hand mochten berusten. Wanneer alle macht bij een enkel persoon of een partij ligt, kan hier op den duur machtsmisbruik uit voortvloeien. Montesquieu bepleitte dat de overheidstaken wetgeving, bestuur en rechtspraak niet in dezelfde handen moeten rusten en kwam met drie verschillende organen die hun eigen functie zouden krijgen, namelijk:



(Bron 4: Slim Academy 2022, Trias politica)

De kern van zijn leer is dat de staatsmacht wordt verspreid over verschillende organen. Zij oefenen ieder een deel van die macht uit, controleren elkaar wederzijds en houden elkaar in evenwicht.

*Slimme tip!*

Dit stelsel wordt ook wel het systeem van 'checks and balances' genoemd.

*Democratieprincipe*

Dit slaat terug op het feit dat de wetgeving door de kiezers zelf of mede door een volksvertegenwoordiging tot stand moet worden gebracht. Het volk moet invloed kunnen uitoefenen. Doordat burgers de volksvertegenwoordiging mogen kiezen, zijn de wetten in formele zin **democratisch** gelegitimeerd.

*Verantwoordingsplicht*

De **verantwoordingsplicht** houdt in dat niemand een bevoegdheid kan uitoefenen zonder dat daar verantwoording over afgelegd hoeft te worden óf dat die bevoegdheid gecontroleerd wordt. Dit vertaalt zich in meerdere vormen. Een aantal voorbeelden zijn:

- De politieke verantwoordingsplicht. Hierbij verantwoorden de bestuurlijke organen zich tegenover de vertegenwoordigende organen;
- De ambtelijke ondergeschiktheid. Elke ambtenaar legt verantwoording af aan zijn bovengelegene. Dit gaat door tot de ministers, die moeten zich verantwoorden aan het volk;
- Bestuurlijk toezicht. De regering heeft hierbij invloed op het beleid van andere organen. Dit kan zowel preventief als repressief toezicht zijn.

*Slimme tip!*

*Dit zijn slechts een aantal voorbeelden van de vormen waarin de verantwoordingsplicht. Deze opsomming is dus niet limitatief!*

**Regering**

Op grond van art. 42 Gw wordt de regering gevormd door de Koning en de ministers samen. De Koning en ministers zijn afzonderlijke organen, die samengesteld de regering vormen. De regering vormt samen met de Staten-Generaal de formele wetgever.

*Slimme tip!*

*Indien de Grondwet een bepaalde taak aan de regering opdracht en daarbij wordt de term regering gebruikt, wordt deze taak uitgevoerd zonder een persoonlijke daad van de Koning. Zie art. 90 Gw. Moet de Koning wel een persoonlijke daad verrichten, dan wordt het niet uitgevoerd door de regering, maar bij koninklijk besluit (art. 44 lid 1 Gw).*

*De Koning*

De Koning neemt ook een **constitutionele positie** in. Er is pas sprake van een constitutionele Koning als de Koning niet in persoon wordt bedoeld, maar de Koning met ministers, dus de regering.

*Kabinet*

Het kabinet bestaat uit alle ministers en staatssecretarissen samen. De staatssecretarissen vormen dus geen onderdeel van de regering. Hierdoor zijn zij geen formele wetgever.

*Ministers*

Art. 43 Gw bepaalt dat de minister-president en de overige ministers bij koninklijk besluit worden benoemd en ontslagen. De ministers geven meestal de leiding aan een **ministerie**, een departement. Deze ministeries worden bij koninklijk besluit ingesteld.

#### *Ministerraad*

De gezamenlijke ministers van een regering vormen een politiek gezelschap en zijn daarmee gezamenlijk een staatsorgaan, de **ministerraad**. Krachtens art. 45 lid 3 Gw omvat de taak van de ministerraad het beraadslagen en besluiten over het algemeen regeringsbeleid en het bevorderen van de eenheid van dat beleid.

#### *Staten-Generaal*

De Staten-Generaal, het Nederlands parlement, controleert het bestuur en oefent daar invloed op uit. Daarnaast is zij medewetgever. De Staten-Generaal vormt samen met de regering de formele wetgever. Zij bestaat uit twee kamers, namelijk de Eerste en Tweede Kamer.

- De Tweede Kamer
  - Wordt rechtstreeks gekozen;
  - Heeft het recht een wetsvoorstel in te dienen (**het recht van initiatief**) en het recht heeft een wetsvoorstel te wijzigen (**het recht van amendement**).
- De Eerste Kamer
  - Door leden van de provinciale staten gekozen;
  - Heeft geen recht van initiatief en amendement.

## Totstandkoming van wetten

### Wet in formele zin

Een **wet in formele zin** is een gezamenlijk besluit van de regering en de Staten-Generaal, art. 81 Gw. Vaak is een wet in formele zin een **kaderwet**, wat betekent dat deze niet heel specifiek is. Meestal worden dit soort wetten nader ingevuld door middel van algemene maatregelen van bestuur.

### Totstandkoming van een wet in formele zin:

Hieronder is een korte versie van de stappen die gevolgd moeten worden bij de totstandkoming van een nieuwe wet in formele zin. Let op! Dit geldt dus niet voor een wet in materiële zin.



(Bron 5: Slim Academy 2021, Totstandkoming WIFZ)

De stappen worden hieronder kort toegelicht.

1. *Interne voorbereiding door de regering:* De regering en de Tweede Kamer hebben in beginsel het recht tot het indienen van wetsvoorstellen. Dit **initiatiefrecht** is in art. 82 lid 1 Gw opgenomen. Meestal zal het zwaartepunt bij de betrokken **minister** liggen.
2. *Indiening bij de ministerraad:* Na de interne voorbereiding door de regering ‘verlaat’ het wetsvoorstel het departement, dat wil zeggen dat het uit de fase van interne voorbereiding treedt. De ministerraad zal het voorstel behandelen en eventueel **politieke** of **technische opmerkingen** maken. De opmerkingen kunnen ervoor zorgen dat de betreffende minister eventueel wijzigingen zal aanbrengen.

3. *Advies van de Raad van State:* Wanneer de ministerraad akkoord is gegaan met het wetsvoorstel, wordt het bij de **Afdeling advisering van de Raad van State** ter overweging aanhangig gemaakt door de koning op voordracht van de betrokken minister, of door de betrokken minister zelf krachtens koninklijke machtiging.
4. *Indiening door de Koning:* Nadat het voorstel – en de daarbij behorende door de minister ondertekende memorie van toelichting – eventueel naar aanleiding van het advies van de Raad van State is omgewerkt of bijgewerkt, wordt het door de minister aan de Koning verzonden met het verzoek het voorstel te willen zenden aan de Tweede Kamer. De Koning zendt het voorstel naar de Tweede Kamer door middel van een **'koninklijke boodschap'**. Dit is een door de Koning, of door de minister vanwege de Koning (art. 83 Gw), ondertekende aanbiedingsbrief. Tegelijk met de indiening van het wetsvoorstel wordt ook het advies van de Raad van State overlegd.
5. *Behandeling door de Tweede Kamer:* Dit is ook wel de openbare behandeling. Het wetsvoorstel treedt voor het eerst in de openbaarheid zodra het voorstel door de voorzitter van de Tweede Kamer is ontvangen. Op het voorbereidend onderzoek volgt de openbare behandeling in de **plenaire kamer**, waarbij de leden van de Tweede Kamer krachtens art. 84 Gw **amendementen** kunnen voorstellen
6. *Behandeling in de Eerste Kamer:* Wanneer het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aangenomen, wordt het door de Eerste Kamer behandeld. Ook hier vindt een voorbereidend onderzoek en een openbare beraadslaging plaats. De Eerste Kamer heeft krachtens art. 85 Gw geen recht van amendement en kan dus slechts het wetsvoorstel **aanvaarden of verwerpen**.
7. *Bekrachtiging door de Koning:* Is een wetsvoorstel door de Eerste Kamer aangenomen, dan wordt dit bericht aan de Koning. Deze ondertekent het wetsvoorstel. De handtekening van de Koning wordt vergezeld door de handtekening van de verantwoordelijke minister, het **contraseign** (art. 47 Gw). Krachtens art. 87 Gw is op die manier het wetsvoorstel bekrachtigd en tot wet verheven.
8. *Bekendmaking en inwerkingtreding:* De opdracht tot bekendmaking wordt gegeven door op het origineel van de wet een tweede koninklijke handtekening te plaatsen, naast de handtekening ter bekrachtiging. Daarbij plaatst ook de verantwoordelijke minister opnieuw zijn handtekening. Krachtens art. 3 Bmw (Bekendmakingswet) vindt de bekendmaking plaats door plaatsing van de wet in het Staatsblad.

Een formele wet kan ook toe leiden dat de Grondwet wordt gewijzigd. Hiervoor geldt de **'rigid constitution'** (verzwaarde procedure). Art. 137 lid 1 Gw bepaalt dat in geval van grondwetsherziening de wet verklaart dat een verandering in de Grondwet, zoals zij die voorstelt, in overweging zal worden genomen. Een wet zoals deze wordt ook wel **'eerste-lezingswet'** of **'verklaringswet'** genoemd.

## Decentralisaties

Decentralisaties zijn de hiërarchische verhoudingen binnen de overheid. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het Rijk Nederland is verdeeld in verschillende gedecentraliseerde overheden. Zij hebben allemaal een eigen wet. Denk aan het volgende:

- Provincie (Provinciewet);
- Gemeente (Gemeentewet);
- Waterschappen (Waterschapswet).

De gedachte achter decentralisaties is de spreiding van bevoegdheden. Dit houdt verband met de machtscheiding en machtspreiding van de Trias Politica.

### Vormen van decentralisatie

Er bestaan drie vormen van decentralisatie:

Decentralisatie: Het overdragen van taken en bevoegdheden aan lagere organen

Territoriale decentralisatie: Dat zijn bv. De gemeente en provincies die de eigen huishouding verzorgen, art. 124 Gw.

Functionele decentralisatie: Een orgaan heeft voor heel Nederland een dezelfde doel. Op basis van die functie, wordt gedecentraliseerd.

Mengvorm: Dat zijn bv. de waterschappen. Zij hebben dezelfde doel en functie over heel Nederland, maar doen dit in een beperkt gebied.

(Bron 6: Slim Academy 2021, Decentralisatie)

Decentralisatie verdeelt Nederland in kleinere gebieden op basis van territoriale of functionele decentralisatie. In sommige gevallen wordt de mengvorm gebruikt.

Decentralisatie kan op twee manieren: door middel van autonomie of medebewind:

1. Autonomie geeft een algemene decentralisatie op basis van art. 124 lid 1 Gw;
2. Medebewind geeft een specifieke decentralisatie op basis van art. 124 lid 2 Gw.

Autonomie wordt gebruikt bij bijvoorbeeld gemeenten. Medebewind zorgt ervoor dat wordt gedecentraliseerd bij een specifieke (rechts)handeling.



### Attributie, delegatie en mandaat

Een bestuursorgaan moet een bevoegdheid hebben om een bestuurshandeling te kunnen verrichten. Dit kan op de volgende manieren:

- Bij **attributie** is er sprake van het creëren van een *nieuwe* bevoegdheid die aan een *ander* orgaan als eigen bevoegdheid wordt toegekend.
- Bij **delegatie** draagt een orgaan een *eigen, geattribueerde* bevoegdheid over aan een *ander* orgaan.
- Bij **mandaat** treedt de gemandateerde op *in naam en onder verantwoordelijkheid van* degene die de taak gemandateerd heeft.

Of delegatie mogelijk is, wordt bepaald aan de hand van de formulering in de wet. Zie het onderstaande tabel.

Formulering in de Grondwet	Betekenis	Voorbeeld
'bij of krachtens de wet'	Delegatie en subdelegatie zijn toegestaan	Art. 10 lid 1 Gw
'regelen', 'regels'	Delegatie en subdelegatie zijn toegestaan	Art. 2 lid 1 Gw
'bij de wet', 'de wet bepaalt', 'volgens de wet'	Er is geen delegatie toegestaan	Art. 2 lid 4 Gw

*Slimme tip!*

*Dit komt vaak terug bij de meerkeuzevragen van het tentamen. Ken de delegatieterminologie goed!*

In de Grondwet staan een aantal formules die laten zien wanneer er wel of geen delegatie is toegestaan.

- Wanneer in de Grondwet in een artikel staat dat er iets **'geregeld'** moet worden of dat er **'regels'** moeten worden gesteld, mag een bevoegdheid gedelegeerd worden. De wetgever laat nadere wetgeving dan over aan bijvoorbeeld de regering. Een voorbeeld hiervan staat in art. 2 lid 1 Gw.
- Ook als er **'bij of krachtens de wet'** staat (art. 15 Gw), mag deze bevoegdheid gedelegeerd worden. Het is hierbij wel van belang dat in het artikel 'bij of krachtens' de wet staat en niet alleen een gedeelte van dit zinnetje. Dit is onder andere te zien in art. 10 lid 1 Gw.
- Verder als er **'uit kracht van een wet'** staat (art. 104 Gw), is delegatie ook toegestaan, maar met grote terughoudendheid.
- Delegatie is niet toegestaan als er staat **'bij wet'** of **'de wet stelt vast'**

## Grondrechten

Grondrechten kunnen worden onderverdeeld in twee soorten:

1. **Klassieke grondrechten** garanderen een staatsvrije sfeer, waarbij burgers zonder overheidsinmenging van hun vrijheden gebruik kunnen maken.
2. **Sociale grondrechten** voorzien juist in taakstelling van de overheid. De overheid moet voorzieningen treffen, zodat burgers een menswaardig bestaan kunnen opbouwen.

### *Werking van grondrechten*

Grondrechten zijn oorspronkelijk bevochten tegen overheden die een te grote macht uitoefende jegens de onderdanen.

- In beginsel golden de grondrechten tussen burgers en de overheid. Hierbij was de overheid hoger en daarom werd er ook wel gesproken van een **verticale werking**. Dus in een ongelijke verhouding van overheid vs. burger/particulier, spreken we van een verticale werking;
- De **horizontale werking** van grondrechten houdt in dat grondrechten werking hebben **tussen burgers en privaatrechtelijke instellingen onderling**. De verhouding hierbij is burger vs. burger;

### *Beperking van grondrechten (Grondwet)*

In Nederland is gekozen voor een precieze formulering van aanspraken van burgers in de Grondwet. Dit heeft tot gevolg dat ook beperkingsmogelijkheden moeten worden opgenomen.

- Beperkingen van grondrechten die met het oog op die grondrechten zijn vastgesteld, worden **bijzondere beperkingen** van grondrechten genoemd.
- Beperkingen die niet met het oog op een bepaald grondrecht zijn vastgesteld, maar die zijn ontstaan doordat een regel als neveneffect heeft dat de uitoefening van het grondrecht beperkingen ondergaat, worden **algemene beperkingen** van grondrechten genoemd. Denk aan het onderbreken van een religieuze bijeenkomst door veiligheidsvoorschriften. Deze beperkingen zijn niet tot grondwettelijke clausuleringen te herleiden.

Er zijn verschillende beperkingsclausules opgenomen in de Grondwet:

1. Grondrechten kunnen beperkt worden met inachtneming van bepaalde **procedurevoorschriften**, o.a. art. 12 lid 2 en 3 Gw. Dit is een bijzondere beperking;
2. De wetgever kan tot het maken van regels verplicht worden, o.a. art. 2 lid 2 Gw. Dit worden ook wel **competentievoorschriften** genoemd. Dit is ook een bijzondere beperking;
3. De wetgever kan een bevoegdheid tot regeling krijgen, o.a. art. 6 lid 2 Gw. Een andere term hiervoor is een **bevoegdheidsvoorschrift**;
4. De wetgever heeft een bevoegdheid tot regeling als deze op een bepaald doel is gericht, zoals de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer of de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden, o.a. art. 9 lid 2 Gw. Deze bevoegdheid wordt ook wel een **doelvoorschrift** genoemd.

### *Beperking grondrechten EVRM*

De grondrechten in het EVRM bevatten **beperkingsmogelijkheden**.

- Er is voldaan aan de eis dat de beperking **bij de wet voorzien** moet zijn, wanneer sprake is van een beschikking van een uitvoerende autoriteit die tot het nemen van die beschikking rechtens is bevoegd.
- De rechter toetst alleen of de beperkingen door de betrokken overheidsinstantie **nodig** geoorloofd kon worden. Voor die democratische samenleving zijn tolerantie, pluralisme en vrijheid van politieke discussie essentieel.

- Beperkingen moeten aan een dringende maatschappelijke behoefte beantwoorden, evenredig aan het nagestreefde zijn, een **legitiem doel** en de aangevoerde gronden voor de beperking dienen relevant en toereikend te zijn.

*Slimme tip!*

*Denk hierbij aan het arrest Telegraaf Media v. Nederland. In dit arrest worden de grondrechten uit het EVRM beperkt. Noem dit arrest altijd bij de casusvragen!*

## Nawoord

Hèhè, het is je gelukt! Je hebt jouw samenvatting uitgelezen.

Wil je meer vertrouwen tanken voor het tentamen? Geen paniek! Wij kunnen je verder helpen in de vorm van handige abonnementen. Met een abonnement ontvang jij de samenvattingen altijd met korting en als eerste in huis! Nieuwsgierig geworden naar een abonnement? Bekijk dan onze website!

### Nu 2 MAANDEN GRATIS bij een abonnement!

Wil jij de Slim Academy samenvattingen van jouw vakken altijd als eerste in huis hebben zodat jij op tijd kan beginnen met studeren? Gebruik dan de kortingscode **UURECHTEN-ABO** bij het afsluiten van een [abonnement](#) en krijg de eerste twee maanden van jouw abonnement helemaal gratis!

Wil je een vak gratis proberen? Dan kan dat met de code **UURECHTEN**. Ga hiervoor naar [www.slimacademy.nl](http://www.slimacademy.nl) en kies je jaar. Deze code is geldig t/m 30 september 2022.

### Werken bij

Slim Academy is altijd op zoek naar gemotiveerde studenten! Lijkt het je leuk om bij ons aan de slag te gaan met het samenvatten en nakijken van samenvattingen? Dan is de rol van Studieheld zeker iets voor jou. Je kunt **werken vanuit huis**, krijgt een **riante vergoeding** en je hebt een studiegerelateerde bijbaan die **goed op je cv** staat. Heb je interesse? Stuur dan jouw motivatie en cv naar [klantenservice@slimacademy.nl](mailto:klantenservice@slimacademy.nl).

### Kom in contact met Slim Academy

Wil je op de hoogte blijven van de ontwikkelingen bij Slim Academy? Kom in contact via:

[www.slimacademy.nl](http://www.slimacademy.nl)

@SlimAcademy.nl

[klantenservice@slimacademy.nl](mailto:klantenservice@slimacademy.nl)

010 214 32 45

We wensen je veel succes met studeren en het halen van jouw tentamens!

*Team Slim Academy*



**Join de WhatsApp groep**

- ✓ Chat met jouw mede-studenten
- ✓ Stel al jouw (studie)vragen aan onze studie-experts
- ✓ Krijg extra oefenvragen om jouw kennis te testen
- ✓ Krijg gratis voorbeeldsamenvattingen en supplementen

Scan de QR code hiernaast en blijf altijd up-to-date!

10.000 studenten joinden vorig jaar



# KRIJG NU 2 MAANDEN GRATIS SAMENVATTINGEN!

Maak het studeren makkelijker! Nu 2 maanden gratis\*, daarna vanaf €9,95 per maand.

\*Deze actie is alleen geldig bij enkele specifieke studies.

## De voordelen:

- Altijd als eerste alle samenvattingen in huis en digitaal in de app
- Je bespaart flink t.o.v. het kopen van losse samenvattingen of pakketten
- De meest complete studiehulp
- Beoordeeld met een 8,3

## Hoe het werkt:

- > Ga naar [www.SlimAcademy.nl](http://www.SlimAcademy.nl)
  - > Zoek jouw studie in ons keuzemenu
  - > Voeg het All-In abonnement toe aan je winkelwagen
  - > Voer de code '**BEGINGOED**' in om de korting toe te passen.
- (Let op: de kortingscode is in HOOFDLETTERS)



[www.SlimAcademy.nl](http://www.SlimAcademy.nl)