

*Staatkunde, Nederland in drievoud – Hst. 1 De Veranderende Staat*

*Gezag*

Kenmerkend voor een staat is ook dat over het grondgebied en de bevolking gezag wordt uitgeoefend. Bijna vanzelfsprekend wordt dan gedacht aan 'de overheid'. Uit dit boek zal echter duidelijk worden dat zoiets als 'de' overheid niet bestaat. Veeleer is sprake van complexe netwerken van organisaties waarbinnen één of meerdere overheden een belangrijke rol speelt of spelen. De abstracte karakterisering van het staatsgezag die we hier gebruiken zal in de loop van dit boek steeds concreter worden gemaakt. Duidelijk zal worden dat het gezag zich uitstrekt over een groot aantal taakvelden en dat op ieder van die taakvelden meerdere overheden met elkaar te maken hebben, maar ook dat op ieder van deze velden de overheden samenwerken met een groot aantal verschillende maatschappelijke organisaties. Dat geldt voor klassieke taakvelden als die van de bescherming van de veiligheid van de burgers, maar wellicht nog meer voor de moderne taakvelden als de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en de volkshuisvesting.

Voordat we aan een invulling van het staatsgezag toekomen is het nodig al in dit hoofdstuk een begin van een verklaring te geven voor het complexe bouwwerk dat we zullen aantreffen. Dit bouwwerk komt voort uit de bijzondere positie die de overheid binnen onze samenleving inneemt. Aan de overheid komt ten opzichte van andere gezagsdragers namelijk het monopolie van gerechtvaardigde geweldsuitoefening toe. Bovendien biedt de overheid bij uitstek het platform waarop de collectieve afweging van de productie en verschaffing van voorzieningen plaatsvindt.

Juist door deze bijzondere functies worden aan het overheidshandelen specifieke kwaliteitseisen gesteld, die boven alles berusten op de gedachte dat gezag niet in handen van enkelen moet worden gelegd. Gezag moet worden verdeeld, zodat misbruik (ook van een 'dictatuur van de meerderheid') en oneigenlijk gebruik wordt voorkomen. Veelal worden de hier bedoelde eisen samengevat met de aanduiding *democratische rechtsstaat*.

Van een democratische rechtsstaat kan worden gesproken als in een staat de collectieve besluitvorming zo is georganiseerd dat alle burgers van het land gelijkelijk in staat worden gesteld om invloed uit te oefenen op de uitkomsten van dat proces (democratie) en als die burgers door binding van die ambten aan algemene rechtsregels (rechtsstaat) gelijkelijk beschermd worden tegen overmatige en willekeurige machtsuitoefening door overheidsambten.



**Gegeven de betekenis van *democratische rechtsstaat* kan een aantal basisregels van de staat worden onderscheiden, zowel voor de structuur, als ook voor het functioneren van de staat.**

Voor de **structuur** van de staat gelden de volgende regels:

- de wetgevende macht en de uitvoerende macht worden door verschillende ambten uitgeoefend;
- er is een volksvertegenwoordiging die het hoogste ambt in de staat vormt en een wezenlijke rol speelt in de wetgevende macht;
- er bestaat een onafhankelijke rechterlijke macht, waaraan de bevoegdheid toekomt om besluiten van de uitvoerende macht (bestuursbesluiten) te toetsen aan het geldende recht;
- er zijn meerdere bestuurslagen waarover het staatsgezag wordt verdeeld.

De regels zijn een uitwerking van het algemene beginsel, dat in een democratische rechtsstaat geen bevoegdheid bestaat zonder dat controle kan worden uitgeoefend, of zonder dat over de uitoefening verantwoording

moet worden afgelegd (Belifante en de Reede, 1991). In dit licht verwijzen de eerste drie regels naar de *horizontale* scheiding van machten en het vierde naar de *verticale* scheiding van machten.

Voor het *functioneren* van de staat gelden de volgende regels:

- er bestaat geen bevoegdheid dan die welke berust op een voorafgaand wetsbesluit (legaliteitsbeginsel);
- algemeen erkende klassieke grondrechten (bescherming tegen overheidsingrijpen) en sociale grondrechten (aanspraak maken op overheidsingrijpen) worden beschermd, teneinde de menswaardigheid van ieder individu in de samenleving tot gelding te laten komen;
- wetsbesluiten en besluiten van het bestuur moeten in openheid tot stand worden gebracht en zodanig bekend worden gemaakt dat belanghebbenden er in alle redelijkheid kennis van hebben kunnen nemen (openbaarheidsbeginsel);
- belanghebbende burgers worden in de gelegenheid gesteld zich uit te spreken over voorgenomen wetten of besluiten (inspraak), dan wel worden in de gelegenheid gesteld mee te werken aan het totstandkomen van dergelijke wetten of besluiten (participatie).