

INTERVIEW MET STAATSRECHTGELEERDE AALT WILLEM HERINGA

‘WAT ZIE JE ZELF
ALS IDEALE
SAMENLEVING?’

Aalt Willem Heringa is emeritus hoogleraar Vergelijkend constitutioneel en administratief recht aan de Universiteit van Maastricht. Hij is een van de auteurs van het handboek *Staatsrecht.* Maatschappij & Politiek* sprak met hem over democratie, de rechtsstaat en het toetsingsrecht.

IVO PERTIJS

Veel opleidingen zijn een soort *black letter*-opleidingen. Je leert de regels en dan weet je hoe het zit. Bij het staatsrecht weet je dan helemaal niet hoe het zit. Sommige begrippen zijn voor velerlei uitleg vatbaar of de verhouding van begrippen varieert al naar gelang de omstandigheden’, benadrukt Aalt Willem Heringa aan het begin van het gesprek. Neem het functioneren van een staat. Om een staat op zijn kwaliteit te kunnen beoordelen, maakt de hoogleraar gebruik van een drieslag. ‘De eerste kern is effectiviteit. Als een staat geen span- en daadkracht heeft, dan heb je geen staat. De noodzaak van die span- en daadkracht varieert van omstandigheden. Als een land in oorlog is leg je andere criteria aan dan wanneer een land dat niet is. De tweede

kern is het idee van democratie. Je moet zoveel mogelijk recht doen aan inspraak en zeggenschap van burgers. De derde kern is de bescherming van rechten van burgers. Een staat die dat niet doet, is geen decente staat. Staten zoeken tussen die drie belangen permanent de juiste balans. Als er een overstroming is, dan moet je niet te veel lullen, maar die dijk fixen. In dat geval negeer je even de belangen van de mensen die daar een huis hebben. In tijden van pais en vree kun je meer recht doen aan democratische opvattingen en meningsverschillen. De coronatijd is een prachtig voorbeeld daarvan. Burgers moesten bepaalde vrijheden inleveren om de staat de kans te geven om dat te doen waar het ook voor is, namelijk kwetsbaren en de gezondheidszorg beschermen. Dat is ook een belang van ons allen’, concludeert Heringa.

ONDEMOCRATISCH

Aan de beoordeling van het functioneren van een staat gaat een vraag vooraf. Heringa stelt de vraag zelf en legt uit waarom een bekende maar beknopte definitie niet voldoende is: ‘Wat is een staat? Het uitoefenen van gezag op een bepaald grondgebied. Komt daar ook niet iets van kwaliteit bij kijken? Zo kom je weer op die drieslag. Een rechter die over de mondkapjesplicht oordeelt denkt over deze belangen na en weegt ze af. Er is niet één goed antwoord. Ook de Urgenda-uitspraak komt uit de drieslag voort. De rechter stelde dat de overheid aan haar eigen regels en normen is gebonden. In dat geval is het maar zo dat dit de consequenties zijn’, zegt Heringa. De uitspraak leidde tot discussie over de vraag wie in een rechtsstaat het laatste woord heeft. ‘Dit is de bekende discussie over het toetsingsrecht. Misschien is het



'De regering voert uit wat het parlement denkt. Zo is het allang niet meer.'
(foto: RVD/Valerie Kuypers)

wel goed dat de rechter in deze zaak opkwam voor de belangen van mensen die niet mochten stemmen, zoals jongeren. Was het ingrijpen door de rechter ondemocratisch? Sommigen zeggen ja. Ik zeg nee. Daar kun je een discussie over voeren. Als studenten vinden dat het ondemocratisch is als een rechter ingrijpt, dan vraag ik naar voorbeelden. Meestal blijft het bij één voorbeeld, namelijk Urgenda. Ik vraag vervolgens of ze weleens over het stakingsrecht hebben nagedacht. De rechter heeft dat geregeld. De rechter is ook begonnen met het recht op euthanasie. De wetgever nam dit over. Tijdens de coronacrisis stelde de rechter dat verhuurders niet de volledige huurprijs mochten rekenen voor ondernemers als die geen omzet draaiden. Dat is een aanpassing van het huurrecht. Studenten vinden dat de rechter had moeten ingrijpen in de Toeslagenaffaire. Studenten zijn net als wij niet altijd even consequent', stelt Heringa.

RECHTER

In het handboek *Staatsrecht* beschrijven de auteurs de verschuiving van het primaat van de wetgever naar het bestuur. Het is de vraag of dit een zorgelijke ontwikkeling is. 'Wel als je kijkt naar het oorspronkelijke model waarin de ultieme zeggenschap uit het parlement komt. De regering voert uit wat het parlement denkt. Zo is het allang niet meer. De regering kreeg extra macht na het ontstaan van de verzorgingsstaat en het is de regering die op het niveau van de

Europese Unie afspraken maakt met beperkte parlementaire controle daarop. Het is een gegeven dat we zoveel van de staat verlangen dat je daarvoor een groot uitvoerend apparaat nodig hebt om dat te doen. Diegenen die op dat apparaat zitten, nemen het voortouw', vertelt de hoogleraar. Vervolgens verwijst hij naar afspraken die coalitiepartijen in regeerakkoorden maken. Heringa: 'Daar kun je van alles van vinden, maar dit is een niet te reguleren ontwikkeling. Je kunt wel voor voldoende beschermingsmechanismen zorgen om bij te dragen aan de controle op datgene wat de regering doet. Als het parlement dit onvoldoende doet, omdat de meerderheid van het parlement medeplichtig is aan het regeringsbeleid, dan moet de tegenmacht ergens anders vandaan komen, bijvoorbeeld door beter te luisteren als de Nationale ombudsman waarschuwt of door rechters instrumenten te geven om te kunnen ingrijpen. De tegenmacht zoek je in de instituties.' Volgens Heringa werd de Nationale ombudsman in de Toeslagenaffaire helemaal niet serieus genomen. 'De Raad van State en de rechterlijke macht lieten het eveneens afweten. Dat is droevig. Door het ontbreken van het toetsingsrecht vonden rechters het lastig om te zeggen dat de wetgeving niet deugt. Ik zou zeggen: "Rechters, trek je niets aan van het ontbreken van het toetsingsrecht en zeg er iets van als een wet niet deugt" of: "Wetgever, accepteer tegenmacht. Je kunt het niet alleen". Vorig jaar schreven we

voor de Eerste Kamer een rapport over het toetsingsrecht. Nu komt de regering met een nota waarin ze alle alternatieven op een rijtje zet. Het is een gebed zonder eind', stelt de staatsrechtgeleerde vast.

TOETSINGSRECHT

Volgens Heringa ligt het toetsingsrecht politiek ingewikkeld. 'Zowel de VVD als het CDA vinden het toetsingsrecht ondemocratisch. Ze verwijzen daarbij naar het Urgenda-arrest, maar in die zaak ging het niet om toetsing van wetten aan de Grondwet. Het voorbeeld is irrelevant. Een ander argument is dat er eenduidig aan verdragen wordt getoetst. We telden dit. Het gaat om een dozijn wetten die de rechter sinds de jaren zestig in strijd bevond met verdragen. Nou, dat is niet erg veel. Het ging veelal om wetten waarin bijvoorbeeld een onderscheid werd gemaakt tussen man en vrouw in de sociale zekerheid, zoals in de oude Algemene Weduwen en Wezenwet. Het parlement had dit laten slossen. Het meest recente voorbeeld, dat niet in onze telling is opgenomen, is de vermogensrendementsheffing. Vijf jaar geleden zei de Hoge Raad tegen de wetgever dat die regeling discriminerend en in strijd met eigendomsrechten is. In het regeerakkoord van 2021 stond dat de regering pas in 2025 aan een aanpassing toekomt. Het regeerakkoord verscheen vlak voordat de Hoge Raad weer een zaak over box 3 kreeg. De Hoge Raad oordeelde vervolgens dat de regeling in strijd met het verdrag is en de wet niet meer

mag worden toegepast. Dit vind ik een voorbeeld van een wetgever die tegen-sprekers eens serieus moet nemen', zegt Heringa.

RIJTJE

De laatste jaren is er regelmatig kritiek op het functioneren van de Nederlandse rechtsstaat. De emeritus hoogleraar benadrukt dat jongeren verder moeten kijken dan alleen kenmerken die zij leren. Heringa: 'Ook mijn studenten maken van de rechtsstaat een rijtje. Achter het rijtje zit een ratio: het beschermen van fundamentele waarden en beginselen zoals het niet willekeurig behandelen van mensen. Of dat je als overheid je macht niet oppressief uitoefent. Of je dit via de machtenscheiding of op een andere manier beperkt is niet zo relevant. Universitaire studenten krijgen liever een casus en willen het goede antwoord horen, maar het antwoord hangt vaak van de redenering af.'

In de praktijk blijkt ook democratie een lastig begrip om aan jongeren uit te leggen. De hoogleraar vindt vooral het serieus nemen van burgers in een democratie belangrijk. Heringa: 'Dit heeft niet alleen met respect voor burgers te maken. De democratie is een van de weinige regeringsvormen waarbij je zonder al teveel bloedvergieten op een vreedzame wijze van machthebbers wisselt. Dit kan weleens lastig zijn, zoals in de Verenigde Staten, maar dit is beter dan het onthoofden van je voorganger. Studenten zijn geneigd te denken dat de meerderheid beslist. Dit is ook zo, maar tegelijkertijd is dit naïef. Soms vind je dat de meerderheid iets niet zou mogen beslissen, zoals de invoering van de doodstraf. Dit is in strijd met een van de kernen van de drieslag die ik eerder noemde, namelijk de bescherming van mensen. Of het afschaffen van het hoger beroep in strafzaken. Dat is heel efficiënt en

goedkoper, maar is niet in het belang van onschuldigen of de kwaliteit van het strafproces. Een democratie is een regeringsvorm die niet iedereen zijn zin geeft en zijn feilen heeft, maar ik weet geen beter model.'

VERGELIJKING

In de lessen maatschappijleer vergelijken docenten de Nederlandse democratie met regeringsvormen in andere landen. Dit roept vooral nieuwe vragen op. 'Als Rome de ideale situatie is, dan kun je daar op verschillende manier heen. Voor de scheiding van machten kun je het Amerikaanse model kiezen waarbij de machten niets met elkaar te maken mogen hebben of je kiest voor het Europese model waarbij je instanties en instituties dwingt om samen te werken. Niemand kan zonder een ander iets doen. Daarmee realiseer je precies hetzelfde. Welk model is beter? Dat hangt af van wat je voor ogen hebt. De Europese

(advertentie)

ProDemos
Huis voor democratie en rechtsstaat

wo 12 - do 13 okt
&
wo 16 - do 17 nov

Ga mee op Docentenreis naar Brussel en ontdek alle ins en outs van de Europese Unie!

In het najaar van 2022 organiseren ProDemos en het Huis van Europa twee studiereizen voor docenten (in opleiding) naar Brussel. In twee dagen tijd kom je van alles te weten over de Europese Unie, zodat je na afloop deze nieuwe kennis over kunt brengen op jouw leerlingen of studenten. We brengen een bezoek aan diverse Europese instellingen en hebben de gelegenheid om in gesprek te gaan met Nederlanders die aldaar werken.

Kijk voor meer informatie en het aanmelden op prodemos.nl/docentenreis

context leidt tot minder *deadlocks*, dan de Amerikaanse, maar niet altijd. Wat zie je zelf als ideale samenleving? Het Britse kiessysteem vind ik inmiddels tot grotere kans op ontsporingen leiden dan het Nederlandse model van evenredige vertegenwoordiging. In Nederland beklagen mensen zich dat er alleen maar compromissen worden gesloten, maar dit zorgt er wel voor dat niet één iemand het voor het zeggen heeft. Boris Johnson wilde het parlement tijdens de Brexit buitenspel zetten. In de Nederlandse context is dit ondenkbaar. In Polen leidt één partij aan de macht tot andere wantoestanden. Functioneert het Nederlandse parlement, ondanks alle nadelen, misschien wel beter? Wil je snel duidelijkheid na de verkiezingen of wil je ons model van pappen en nathouden?', vraagt Heringa zich hardop af.

WILLEKEUR

In het handboek stellen de auteurs dat de Nederlandse wetgevingsmachine permanent draait. 'Niemand wordt geacht de wet te kennen, behalve dan dat je doorhebt dat bepaalde zaken niet horen. Misschien weet je niet precies hoe het zit. De overheid moet - en daar schort het in Nederland aan - ervoor zorgen dat je gemakkelijk een antwoord op je vraag kunt vinden als je iets wilt weten. Moet ik een vergunning voor mijn dakkapel of zonnepanelen aanvragen of toch niet? Niemand kent al die regels, maar je moet ze wel kunnen vinden', vertelt Heringa. 'Wat eigenlijk nog zorgelijker is, is de halfwaardetijd van regels. Drie jaar nadat een regel is gemaakt doet de wetgever het tegenovergestelde. Eerst kregen alle studenten een beurs, vervolgens werd het studieleenstelsel ingevoerd en een aantal jaar later wordt het weer afgeschaft. Nu is er een groep die met een studieschuld van dertig- of veertigduizend euro zit. Dit oogt willekeurig. Dit is wel de ultieme uitkomst van een democratie. Hoe verhoudt zich dan rechtszekerheid tegenover democratie?', besluit de hoogleraar. ◆



STEF

LAATSTE LES

Achteraf had ik mijn laatste echte les maatschappijleer allang gegeven. Voor me zat 4-kader-maatschappijkunde. Hun laatste les voor de eindexamens was ook mijn laatste les als leraar maatschappijleer. Alleen nog maar *Methode M*.

Toen ik, met enig sentiment, in de voorlaatste les aankondigde dat deze komende vrijdag mijn laatste les als leraar maatschappijleer zou zijn, vroeg een jongen of we die dan niet 'gewoon konden skippen', om te vervolgen met: 'Ze kunnen u toch niet meer ontslaan'. Een meisje vroeg of we dan wel iets leuks gingen doen. 'Natuurlijk', om met de klassieker 'ik geef alleen maar leuke lessen' te eindigen. Ze keek me niet-begrijpend aan.

Naarmate die laatste les dichterbij kwam, werd het in mijn hoofd groter en groter. Wat doe je op je laatste les als leraar maatschappijleer? Ga je dan een film kijken? Nee! We gaan de moeilijkste delen van het eindexamen bespreken. Alle vingers in de lucht, samen knallen, de kwartjes horen vallen en dan in de laatste vijf minuten trots en tevreden de aantekeningen van het bord vegen, terwijl de leerlingen via Snapchat nog even delen hoe tof deze les was - denk ik.

Werken in het onderwijs bestaat uit kleine geluksmomentjes. Momenten waar je blij wordt van de interactie met je leerlingen. De momentjes duren altijd maar kort, maar geven zoveel voldoening dat je op zoek gaat naar het volgende geluksmomentje.

'Ik mis er toch nog een flink aantal', zeg ik aan het begin van mijn laatste les. Ik heb zorgvuldig een PowerPoint met pittige eindexamenvragen voorbereid. Ik had er helemaal zin in. 'Laten we maar gewoon beginnen', roep ik enthousiast. Een stuk of zes leerlingen pakken hun aantekeningenschrift, voor de rest was dit het moment om de mobiel erbij te pakken. Ach ja, examenklassen. Ik gooi er gewoon een bak enthousiasme tegenaan en dan komt de rest vanzelf, nog eenmaal.

Dan wordt er een confetticanon de klas ingeschoten. Er stormt een groep leerlingen binnen. 'Dàààg meneer!!!', gevolgd door ballonnen, nog meer confetti en waterpistolen. Dan vertrekken ze weer. Nu zijn er nog minder leerlingen over! De rest zit er meer voor mij, dan voor henzelf. We maken de PPT af en ik wens ze nog veel succes bij het eindexamen. 'We zien u toch nog wel?' 'Jazeker, ik ben gewoon naar jullie eindexamens en diploma-uitreiking'. 'Gelukkig, meneer!'

De klas is leeg, dit was het. Ik heb ze twintig minuten eerder laten gaan. Niet echt netjes. Ach ja, ze kunnen me nu toch niet meer ontslaan. ◆

Stef van der Linden
(maatschappijleer.net)



* De veertiende druk van het handboek *Staatsrecht* verscheen eerder dit jaar bij Wolters Kluwer. Aalt Willem Heringa schreef het boek samen met Luc Verhey en Wytze van der Woude.