

Wim Voermans  
(foto: Hielco Kuipers)

INTERVIEW MET HOOGLERAAR STAATSRECHT WIM VOERMANS

# 'DE RADEREN VAN DE GRONDWET DRAAIEN TRAAAG'

Eerder dit jaar verscheen het imposante en voor docenten maatschappijleer handige boek *Onze constitutie\** van Wim Voermans. *Maatschappij & Politiek* sprak met de hoogleraar Staatsrecht over de kennis en het belang van de Nederlandse Grondwet en de wijze waarop het aantal kabinetsleden met onze constitutie omgaan.

#### IVO PERTIJS

**W**e hebben net een onderzoek afgerond waarvoor we keken naar wat Nederlanders van alle gezindten, leeftijden en opleidingen over de Grondwet en over grondwettelijke waarden weten. We gingen op zoek naar waarden, omdat het ministerie van Binnenlandse Zaken in 2008 onderzoek deed naar wat Nederlanders van de Grondwet wisten. Dit hadden ze als een testje opgezet met wat strikvrAGEN zoals: "Weet je wat er in artikel 7 staat? Nee? Hahaha, niemand weet wat er in de Grondwet staat". Dat is een verkeerde manier om uit te vragen hoe mensen omgaan met de centrale waarden en normen van het politieke rechtssysteem waarin ze leven', vertelt Wim Voermans. Hij legt uit dat ze voor hun eigen onderzoek uit 2023 mensen juist niet wilden overhoren over parate grondwetsartikelenkennis, maar naar het antwoord op de vraag hoe de Grondwet in de hoofden van mensen zit. 'Dit was naar aanleiding van mijn bewering in mijn boek *Het verhaal van de grondwet* dat mensen de Grondwet als een verhaal beleven. Hoe internaliseert dat nou? Op de vraag of mensen de Grondwet belangrijk vinden zegt in ons onderzoek 90 procent "ja". In ons onderzoek zegt ook 20 procent de Grondwet een beetje te kennen, maar 80 procent kent de tekst van de Grondwet dus niet. We stelden daarop vragen over de waarden. We vroegen bijvoorbeeld hoe mensen dachten dat de vrijheid van meningsuiting werkt. Is die onbeperkt of niet? Het is verrassend om te zien dat Nederlanders op allerlei manieren best weet hebben van de centrale waarden van onze Grondwet en van ons politiek en rechtsstatelijk systeem. Dit hebben ze goed in hun hoofd, maar niet de details. Ook het verschil tussen het Europese gedeelte van de grondrechtelijke normen die ons beschermen en het nationale gedeelte zit niet spijkervast. Daar weten mensen niet gelijk hun weg in te vinden. Ze maken kleine, grappige fouten. Als we

vragen om voor mensen belangrijke grondrechten in een volgorde te zetten, dan doen ze dit verrassend goed en ook in de juiste volgorde. De grondrechten in de Nederlandse Grondwet zijn gerangschikt op een manier die nogal afwijkt van de manier waarop andere landen dat in hun grondwet doen. Bij ons staat het gelijkheidsbeginsel prominent voorop. Dat is niet zo gek in een egalitaire staat, zou je denken, maar is dit ook een collectieve notie voor mensen die de Grondwet niet kennen? Inderdaad.

**'HET IS VERRASSEND OM TE ZIEN DAT NEDERLANDERS OP ALLERLEI MANIEREN BEST WEEET HEBBEN VAN DE CENTRALE WAARDEN VAN ONZE GRONDWET EN VAN ONS POLITIEK EN RECHTSSTATELIJK SYSTEEM.'**

Het gelijkheidsbeginsel wordt door de respondenten hoog gerangschikt. De vrijheid van meningsuiting en verenigingsvrijheid eveneens, maar ze weten dan weer niet precies wat het huisrecht van artikel 12 van de Grondwet is. Mensen denken dat dit het recht op een huis is, terwijl het gaat om het verbod voor de overheid om zonder toestemming van de bewoner een woning te betreden. Ook het recht op volksgezondheid heb je niet in de Grondwet, al denken veel respondenten dat. Er staat alleen in de Grondwet dat de regering zijn best gaat doen om de volksgezondheid te bevorderen, maar daarvan denken ze dat het een recht is. Die uitzonderingen moeten

je niet op het verkeerde been zetten. Nederlanders zijn verrassend goed op de hoogte van de hoofdlijnen van hun constitutionele bestel', legt de hoogleraar staatsrecht uit.

#### DISCRIMINATIEGRONDEN

De centrale dragende waarden kennen ze volgens Voermans wel: 'Je zou denken dat dit te maken heeft met een hogere opleiding waarin dit soort noties goed worden overgedragen. Dat valt erg mee. Je ziet wel een klein verschil tussen theoretisch en praktisch opgeleiden. De theoretisch opgeleiden kennen de details beter, maar zover ligt het ook weer niet uit elkaar. We waren hierdoor blij verrast'. Voermans merkt op dat het grondwettelijk bestel evolueert. 'Zo kijken we tegenwoordig anders tegen discriminatie aan dan dertig of veertig jaar geleden. Dat leidt tot discussies en heeft onlangs ook tot een verandering van het discriminatieartikel in de Grondwet geleid. Sinds 2023 zijn er ook discriminatieverboden voor handicap en seksuele gerichtheid in artikel 1 van de Grondwet opgenomen.'

**U noemt Nederland in uw boek een petitie land. Toch is het geen vanzelfsprekendheid dat het petitierecht in een grondwet staat, maar dit recht staat wel in onze constitutie.**

'Het petitierecht zie je niet zoveel terug in andere grondwetten in de wereld. Bij ons heeft het petitierecht lange wortels. Toen de Nederlandse Opstand begon kon je nergens naartoe met je klachten. Bestuurders deden toen, net als nu, hun stinkende best voor het gebied en de mensen waarover ze gingen, maar ze namen waar dat er verschillend over geloof werd gedacht. Dat gaf veel onrust, zoals de Beeldenstorm. Spanje greep hard in. Nederland had bijna geen adel, maar wel redelijk rijke boeren en handelaren. Die hadden zelf hutjemutje dijkjes gebouwd en ervoeren - heel anders dan in de rest van Europa - hun eigen omgeving als eigendom. Eigendom kwam in andere landen via de koning. Iemand - Filips II - bedacht in Brussel: "Zouden we nu eens niet heel voorzichtig al

die snippertjes belasting in al die onnoemelijk veel bestuursgebieden (heerlijkheden) bij elkaar kunnen plaatsen en 10 procent belasting vragen? Niet in de ene gemeenschap 2 procent en in de andere 20 procent. Laten we het uniformeren". Dat heette de Tiende Penning. Onschuldig misschien, maar ineens was de tent te klein. De frustratie van Nederlanders zat in de vraag aan wie ze een brief konden schrijven. De edelen in Nederland konden nergens naartoe. Ze hadden een landvoogdes die hier tijdelijk naartoe was gestuurd en bij wie ze niet terecht konden. Deze landvoogdes vierde het huwelijk van haar zoon Alexander van Farnese. De landheren besloten naar dit bruiloftspartijtje te gaan en stapten gewoon binnen met wat later het Smeekschrift der edelen is gaan heten. Daar komt het petitierecht vandaan. Je moet ergens met je klacht terecht kunnen. Tot in de achttiende eeuw werd dit nog in de weggezet. Daarom is het zo vers gebleven in de Nederlandse Grondwet. Als je in die achttiende eeuw een petitie aan het bestuur wilde schrijven, dan moest er worden geprocureerd. Er zat iemand tussen. Voor het papier waarop je schreef moest je geld betalen en je moest iemand vragen om de brief te schrijven. Dat mocht je zelf niet doen. Dat was hartstikke duur en weer een drempel. Door die twee drempels is het petitierecht als een soort *junk DNA* in onze Grondwet terechtgekomen, terwijl nu, zo bleek ook uit onze enquête, iedereen het volstrekt vanzelfsprekend vindt dat dit recht er is. Je moet een brief kunnen schrijven zonder drempels of zonder voor de gevolgen te vrezen. Het petitierecht is het enige grondrecht dat niet kan worden beperkt. Met een parlementaire wet mag je bijvoorbeeld niet zeggen dat een petitie maar 400 woorden mag tellen.'

#### **De afgelopen jaren zagen we kabinet-leden uitglijders maken bij de interpretatie van de Grondwet.**

'De laatste jaren gebeurt dit zelfs vrij veel. *Kennis hebben van wil niet direct zeggen naleven van*. Er wordt naar geitenpaadjes gezocht. Daarom schreef ik dit boek. Af en toe wordt ervan uitgegaan, zoals bij de benoeming van staatssecretarissen in een demissionair kabinet, dat niemand toch precies weet hoe het zit. Ik durf dit arrogantie te noemen. Bestuurlijke arrogantie in de omgang met de Grondwet. Er wordt machtspolitiek bedreven. Dat is slecht, want hiervan erodeert ons grondwettelijke bestel. De spelregels zijn er en iedereen moet er op een gelijk



'Er is een Rutte-doctrine-2 in de maak.' (foto: ANP / Robin Utrecht)

niveau bij kunnen. Het mag niet zo zijn dat alleen een stel juridisch geschoolde hogepriesters de regels kent en daarover soebaat. Iedereen moet weten hoe het in elkaar zit. Daarom zijn er in mijn boek weinig meningen opgenomen. In het boek zijn de grijze blokken voor de meer technische aspecten van de Grondwet en in de witte blokken heb ik de regels van ons constitutionele bestel zo eenvoudig mogelijk uiteen proberen te zetten. Het is niet de Grondwet in eenvoudig Nederlands, maar ik heb het zo geschreven dat de Nederlandse burger, die ook tot het grondwettelijke bestel behoort, bij de spelregels kan en er ook iets mee kan doen. Als je mee wilt praten, dan moet je weten hoe het zit en moet je je niet in de hoek laten duwen door een zogenaamde specialist die even zegt hoe het zit in jargon waardoor je verbluft in je stoel blijft zitten. Daar wilde ik vanaf. Dit gedrag nam ik de afgelopen twaalf jaar vaak waar, maar zeker ook net voor en na corona. Ook de Kindertoeslagenaffaire had alles met de Grondwet te maken. Het ging erom wat Kamerleden van de regering mogen vragen. De kabinetten-Rutte begonnen dit behoorlijk af te knippen: "Alles wat wij intern doen, dat krijg je niet". De Grondwet is duidelijk dat Kamerleden ook naar interne overleggen of documenten mogen vragen en mogen weten wat er binnen departementen gebeurt. De kabinetten-Rutte zeiden dat dit onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) ook niet mocht, dus daarom hier ook niet, terwijl de informatierelatie tussen regering en parlement een heel andere

is, een andere juridische regeling kent en er in de grondwetsgeschiedenis ook heel erg duidelijk is gemaakt dat de Wob en grondwettelijk recht op informatie van Kamerleden twee hele verschillende dingen zijn. Maar om lastige Kamervragen van bijvoorbeeld Omtzigt en Leijten voor te blijven werd daar toch een 'ongrondwettelijk spin' aan gegeven. Dit werd uiteindelijk na lang dralen en tegenstribbelen teruggedraaid. De Rutte-doctrine bestaat niet meer, maar hoe het in elkaar stak was wel erg technisch. Dit zijn van die strategieën waarbij je denkt dat het belangrijk is dat iedereen kan meedenken. We zijn nu weer een stap verder en het begint weer van voor af aan. Er is een Rutte-doctrine-2 in de maak. Het kabinet doet nu namelijk hetzelfde bij de WhatsApp-berichten. Die moet je in kunnen zien. Dit is gewoon schriftelijk verkeer. Dat staat in de nieuwe Wet open overheid (Woo). Maar wat zegt het kabinet-Rutte? "Die geven we niet." Om daarover mee te kunnen denken en praten moet je natuurlijk wel weten of dit nu wel een wettelijke of grondwettelijke plicht is om dit te doen.'

#### **Had een constitutioneel hof in dit soort situaties verschil kunnen maken?**

'In Nederland is het parlement de hoogste grondwettelijke toetsingsinstantie. Dat is een mooie gedachte. De adviezen van de Raad van State hebben daarnaast veel gezag. Zij kijken of wetsvoorstellen volgens de Grondwet zijn. Door de bank genomen gebeurt dit vrij goed, maar als er geen wetsvoorstel is dan heeft het parlement geen aangrijpingspunt om



grondwettelijk te toetsen. Als de regering of anderen de Grondwet via hun gedrag schenden, dan kan je niet naar een hoogerechtshof of ook niet naar de Raad van State als rechter. Daar wordt door het kabinet af en toe misbruik van gemaakt en dan is het voor de volksvertegenwoordiging lastig zich te roeren. Toch is de afgelopen drie jaar de volksvertegenwoordiging op die punten assertiever geworden. Zowel de Rutte-doctrine is gesneefd en ook dat gedoe met de benoeming van nieuwe staatssecretarissen in demissionaire kabinetten mag niet meer. Nu zitten we achter die WhatsApp-berichten heen. Er is een adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding gekomen. Dat begint zich eveneens te roeren. Het gaat niet snel. De raderen van de Grondwet draaien traag. Dat geeft ook niet. Daar zit een soort metapolitiek in. Onze Staten-Generaal doen hun werk als constitutionele hoeder wel redelijk goed. Er is ook wel wat te zeggen voor een parlement als hoogste constitutionele hoeder. De voordelen zie je pas goed als je het afzet tegen andere landen waar ze wel hogere gerechtshoven hebben. Kijk naar het Amerikaanse Supreme Court. Stel dat het Supreme Court uitspraken doet over de Grondwet, dan kun je die niet meer terugdraaien. Het zijn niet-gekozen benoemde rechters. Dat is de keerzijde. Rechters kunnen ook een politieke kleur hebben, en als dat zo is kan je ze niet wegsturen. Dan valt er ook weer wat te zeggen voor ons systeem. In mijn boek ben ik hier onuitgesproken over. Het is even lang als dat het breed

is: wel of niet een constitutioneel hof, al had het de afgelopen twaalf jaar in Nederland misschien wel een verschil kunnen maken.'

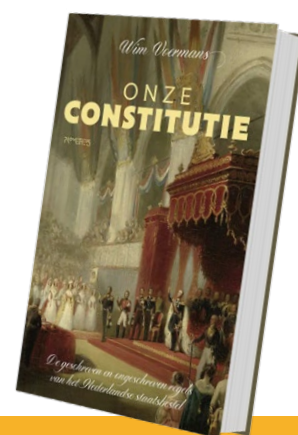
### In hoeverre spelen vooral individuele Kamerleden zoals Pieter Omtzigt een belangrijke rol in debatten over onze Grondwet?

'Als Omtzigt tegenwoordig spreekt, dan zwijgt de rest van de Kamer in grote achting. Bij Kees van der Staaij heb je dat ook. Als Kees zegt dat iets onconstitutioneel is, dan zal dat wel zo zijn. Aan de andere kant wil je niet leven in een land waar het debat alleen over grondwettelijke waarden gaat. Er moeten dingen worden opgelost. Het is op zich geen bezwaar dat niet alle Kamerleden tot op de laatste haarvaten op de hoogte zijn van de Grondwet. Ze kunnen overal advies ophalen. Zo'n tien jaar geleden bestond er onder hoogleraren Staatsrecht grote huivering om Kamerleden te adviseren, want dan zou er met je boodschap aan de haal kunnen worden gegaan. Hetzelfde gold voor interviews in kranten. Maar als iemand mij belt, dan geef ik antwoord. Daar word ik ook voor betaald. Kamerleden kunnen trouwens ook bij de Raad van State terecht. Grotere fracties hebben specialisten. Ik ben hier niet somber over. De Grondwet heeft nu meer gezag dan het in de afgelopen decennia had. Bij de acties van *Extinction Rebellion* wil iedereen direct het regelboek in en weten wat de rechten zijn. Ik gebruik altijd de voetbalmetafoer: in omstreden gevallen moet je naar de VAR. De regels zijn niet altijd duidelijk of eenvoudig te vinden. De regels over demonstratierecht en wegblokkades staan in de Grondwet, de wet, jurisprudentie, Europese regels en soms moet je daarvoor zelfs tot in de krochten het Straatsburgse Kudrevičius-arrest uit 2013 kruipen om de regels te vinden. Iedereen gaat op zoek naar het regelboek. Dat vind ik goed. De VAR lost niet altijd alles op, maar maakt de controverse duidelijk. De Grondwet is hetzelfde als de spelregels van de KNVB. Elk jaar komen er nieuwe FIFA-regels bij, steeds worden die verder verfijnd. Niet alle voetballers en zelfs scheidrechters kennen die regels van buiten. Bijna niemand weet, bijvoorbeeld, wat er in de KNVB-regels precies over buitenspel staat geschreven, maar iedereen herkent de situatie. De precieze tekst van die buitenspelregel heb je wel nodig als iets omstreden is. Dit geldt ook voor grondwetsbesef. Je moet de situatie herkennen en weten wat ongeveer de norm is. Als je het niet weet, dan is er altijd wel

iemand in de familie die mijn boek heeft. Ha, ha.'

### Als er in de klas een discussie ontstaat over een grondwettelijk onderwerp waar nog geen consensus over is, wat raadt u docenten dan aan?

'Het is geen vrijblijvend spel. Ik raad aan om te kijken hoe het nu zit, wat de kaders zijn. Ga het gesprek aan en vraag of dit een bevredigende situatie is. De leerlingen zijn de generatie van de toekomst. Het grondwettelijke bestel is niet in beton gegoten. Het is niet eenvoudig te veranderen, zodat de posities van minderheden niet lichtvaardig terzijde kunnen worden geschoven. Dat is de essentie van een *rigid constitution* die wij ook hebben. Onze Grondwet is moeilijk te wijzigen, maar de afgelopen anderhalf jaar zijn er zes wijzigingen doorgevoerd. Een paar wijzigingen vind ik onzin. Dat ongenummerde artikel vind ik flauwekul. Het is een sigaar uit eigen doos. Het zegt: "De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat". In de toelichting staat dat het niet bedoeld is om juridisch te werken. Dan kan je er ook inzetten "Gemiddeld schijnt de zon in Nederland zo'n 300 uur in de maand april". Dat werkt ook niet juridisch. Dat moet je niet doen in een Grondwet. De andere wijzigingen zijn wel wezenlijk. De stille revolutie is hoe wij de Provinciale Staten kiezen. Daar zijn nu kiescolleges voor gekomen voor de Caraïben, maar ook voor expats. Zo kunnen zij iets van invloed hebben op de Eerste Kamerverkiezingen. Het lijkt een technisch iets, maar het kan grote invloed hebben. En natuurlijk die uitbreiding van de discriminatiegronden en dergelijke. Onze Grondwet evolueert over de tijd heen: traag maar gestaag. In die zin hebben we zeker een nog steeds "levende" Grondwet.' ♦



\* **Onze constitutie** verscheen in 2023 bij uitgeverij Prometheus.