

Eva van Vugt

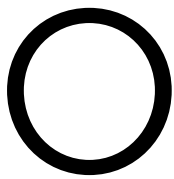
INTERVIEW MET STAATSRECHTDESKUNDIGE EVA VAN VUGT

# 'DISCUSSIE OVER KIESDREMPEL LAAIT WEER OP'

Vorig jaar promoveerde Eva van Vugt cum laude op haar proefschrift *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk*.<sup>\*</sup> De tekst van artikel 50 van de Grondwet bleef (op de spelling na) ruim tweehonderd jaar lang ongewijzigd, maar anno 2022 lopen de meningen nog altijd uiteen over de betekenis van deze woorden.

*Maatschappij & Politiek* sprak met de juriste.

## IVO PERTIJS



Op welke wijze constitutionele verandering zich voordoet, laat Eva van Vugt in haar proefschrift met een eenvoudig schema (zie onderaan deze pagina) zien. Hierin onderscheidt zij formele en informele constitutionele verandering. Formele constitutionele verandering via een grondwetswijziging spreekt voor zich. Informele constitutionele verandering vindt op twee andere manieren plaats: door grondwetsinterpretatie en door de aanvaarding van buitengrondwettelijke constitutionele normen. Van Vugt: 'Als we het over veranderingen in het staatsrecht hebben, dan hebben we het vaak over wijzigingen in de tekst van de Grondwet. Met dit schema wilde ik aangeven dat dit een vorm van constitutionele verandering is die in de literatuur wordt aangeduid als "formele constitutionele verandering". Ik wilde schematisch weergeven dat er ook andere typen veranderingen zijn. In de literatuur worden verschillende soorten termen gebruikt. Sommigen hebben het over *(in)formal change*, anderen over *(in)formal amendment*. Ook maken enkele auteurs onderscheid tussen grondwetsinterpretatie enerzijds en constitutionele verandering anderzijds, terwijl een gewijzigde interpretatie van een grondwetsbepaling volgens anderen juist een vorm van con-

stitutionele verandering is. Om orde in die discussie te scheppen heb ik het in mijn schema over drie niveaus: (i) verandering op het niveau van de tekst van de Grondwet door grondwetswijziging, (ii) verandering op het niveau van de betekenis van de tekst van de Grondwet door grondwetsinterpretatie en (iii) verandering op het niveau van het constitutionele recht door de aanvaarding van constitutionele normen buiten de tekst van de Grondwet om.'

### BUITENGRONDWETTELIJKE NORM

De vertrouwensregel is een voorbeeld van een constitutionele norm die buiten de tekst van de Grondwet om is ontwikkeld. 'Dit is een constitutionele norm die nooit in de Grondwet is vastgelegd, maar in de politieke praktijk is ontstaan. Kamerleden en ministers aanvaarden deze regel als bindend. Daarom zien we de vertrouwensregel als juridische norm', legt de juriste uit. De vertrouwensregel vult de normen aan die in de tekst van de Nederlandse Grondwet zijn vastgelegd, maar soms gaat een norm die in de politieke praktijk is ontstaan ook tegen een grondwet in. Van Vugt: 'De Japanse grondwet bevat een pacificatieclausule waarin staat dat Japan geen leger mag hebben. Inmiddels heeft Japan een leger. De redenering is dat het land geen leger mag hebben om andere landen aan te vallen, maar wel

om zichzelf te verdedigen. Dit is een hele ruime interpretatie van deze bepaling, maar eigenlijk gaat dit in tegen de norm die in de grondwet staat. De meerderheid van alle relevante actoren staat echter al jaren toe dat er troepen zijn. Daardoor is er sprake van een *informele grondwetswijziging*: er is een praktijk ontstaan die indruist tegen de Japanse grondwet, maar die wordt toegestaan door alle relevante constitutionele actoren, inclusief de rechter. Daarmee is er een buitengrondwettelijke norm ontstaan, die de norm die in de grondwet staat, de pacificatieclausule, vervangt.'

### De tekst van artikel 50 van de Grondwet bleef ongewijzigd, maar het artikel werd door de eeuwen heen wel steeds anders geïnterpreteerd. Wat viel je tijdens jouw onderzoek het meest op?

'Waar ik zelf tijdens mijn onderzoek de meeste moeite mee had, is dat ik zelf een bepaald idee had over wat wel een juiste uitleg was en wat niet. Dat heb ik los moeten laten. Artikel 50 geeft uitdrukking aan een heel open norm. Wat het gehele Nederlandse volk is en wat het vertegenwoordigen van dat volk precies inhoudt, staat niet vast en moet invulling krijgen in wetgeving en in de politieke praktijk. Uit mijn onderzoek bleek dan ook dat artikel 50 eigenlijk een soort haakje is waaraan Kamerleden hun eigen vertegenwoordigingsopvattingen ophangen. Die opvattingen zijn mede bepaald door hun positie in het staatsbestel en hun electorale belangen. Zitten ze in de coalitie of de oppositie? Leidt een wijziging van het kiesstelsel tot meer of minder zetels? Ik heb er daarom in mijn proefschrift voor gekozen om te beschrijven hoe constitutionele actoren zoals de regering, het parlement, Staatscommissies, Kamerleden en ministers artikel 50 invulden zonder zelf een standpunt in te nemen ten aanzien van de vraag wat volgens mij de juiste uitleg is. Het is een *ongoing debate*.'

Schema constitutionele verandering

(bron: Eva van Vugt, *Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk*, Boomjurisch, 2021)



**Tot 1983 werd er gediscussieerd over de leeftijd van de kiesgerechtigde. Ook nu is er discussie of de stemgerechtigde leeftijd naar 16 jaar moet. Waarom speelde de leeftijd van de kiezer zo'n belangrijke rol?**

'Om dat te begrijpen is het essentieel dat we ons realiseren dat artikel 50 in het leven is geroepen in een periode dat democratie met de excessen van de Franse revolutie werd geassocieerd. Waar vertegenwoordiging nu geldt als een vorm van democratie, was het in 1814 een alternatief voor democratie. In 1814 bezaten de inwoners van Nederland dan ook geen kiesrecht. De leden van de Staten-Generaal vertegenwoordigden het gehele Nederlandse volk, maar werden benoemd door de Koning en de Provinciale Staten. Thorbecke achtte deze opzet inconsistent. Hij vond dat een nationale volksvertegenwoordiging haar mandaat moest ontleen aan het volk. Onder invloed van Thorbecke werd de Grondwet in 1848 zodanig gewijzigd dat de leden van de Tweede Kamer voortaan rechtstreeks verkozen zouden worden in kiesdistricten. Om het kiesrecht te mogen uitoefenen moest iemand Nederlander zijn en een bepaalde som belastingen betalen: census. Van belastingbetalers werd verondersteld dat zij vanwege hun vermogen voorbij hun eigen belangen konden kijken en derhalve bekwaam genoeg waren om de leden van de Staten-Generaal te selecteren. Dit geschiktheidsdenken (is iemand geschikt om het kiesrecht uit te oefenen?) is het ebat over de uitbreiding van het kiesrecht blijven domineren; zelfs na de invoering van het algemeen kiesrecht voor mannen in 1917 en voor vrouwen in 1919. De minimumleeftijd voor uitoefening van het kiesrecht lag toen op 25 jaar. De enige mogelijkheid om het kiesrecht verder uit te breiden, was door verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd. En wat bleek? Tegenstanders van de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd vonden jongeren nog niet "rijp" genoeg, terwijl voorstanders aanvoerden dat als jongeren deel konden nemen aan de oorlog, zij ook bekwaam genoeg waren tot het maken van een politieke keuze. Later klonk het argument dat dankzij beter onderwijs jongeren op jongere leeftijd het kiesrecht moesten krijgen. Het zijn continu geschiktheidsargumenten. Ook als mensen nu zeggen dat 16-jarigen te jong zijn om te stemmen, wordt daar vaak mee bedoeld dat 16-jarigen niet geschikt zijn om te stemmen. Maar de commissie-

Cals-Donner, die de Grondwetsherziening van 1983 voorbereidde, wees er al op dat het kiesrecht geen functioneel recht is, maar een fundamenteel recht dat aan alle Nederlanders uit hoofde van hun staatsburgerschap toekomt. De gedachte daarachter is dat iedere staatsburger invloed moet kunnen hebben op de samenstelling van het parlement, zodat het parlement de idealen en belangen van alle staatsburgers kan meewegen. Vanuit dat perspectief kun je goed beargumenteren dat 16-jarigen hun eigen politieke opvattingen en belangen hebben die door het parlement zouden moeten worden meegewogen. Zeker als het gaat om bijvoorbeeld klimaatverandering hebben toekomstige generaties andere belangen, dan hun ouders. Dat zou een reden kunnen zijn om het electoraat verder uit te breiden.'

**Docenten maatschappijleer verwijzen in hun lessen regelmatig naar de Grondwetswijziging van 1917. Wat vind je zelf bijzonder aan de destijds doorgevoerde wijzigingen?**

'Als het over 1917 gaat, dan gaat het veelal over de invoering van het algemeen kiesrecht en de financiële gelijkstelling van het bijzonder en het openbaar onderwijs. Ik vind 1917 ook belangrijk vanwege de verandering van het kiesstelsel van een districtenstelsel naar een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Daaraan lag het idee ten grondslag dat het parlement een ideologische afspiegeling van Nederland moest zijn. Dat is een heel andere vertegenwoordigingsopvatting dan er in de negentiende eeuw heerste.'

**Waren er politieke stromingen die destijds vooral voor dit nieuwe kiesstelsel pleitten?**

'Over het stelsel van evenredige vertegenwoordiging is relatief weinig gedebatteerd. Het ging vooral over uitbreiding van het kiesrecht. Door die discussie breidde het kiesrecht geleidelijk aan uit. Dat zorgde voor een ander politiek landschap. De liberalen waren in de negentiende eeuw in eerste instantie tegen de uitbreiding van het kiesrecht, maar een nieuwe generatie liberalen was progressiever. Ook kwamen er socialisten in de Kamer. Deze twee stromingen vroegen zich af wat de legitimiteit van wetten was als grote groepen burgers van het kiesrecht waren uitgesloten. De "vrije", meer conservatieve liberalen bleven daarentegen geruime tijd tegen het algemeen kiesrecht en voor behoud van het

districtenstelsel. Toen zij echter aanvoelden dat de invoering van het algemeen kiesrecht onontkoombaar was, waren zij ineens, bam, de grootste pleitbezorgers van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Dat is logisch, want als het algemeen kiesrecht werd ingevoerd met behoud van het districtenstelsel, dan zouden de liberalen van het politieke toneel worden weggeveegd. Ineens ijverden ook zij voor het nieuwe kiesstelsel, zagezegd omdat evenredige vertegenwoordiging het eerlijkste systeem gaf, maar dit had ook met politiek zelfbehoud te maken.'

**Tegenwoordig is er juist weer discussie over het kiesstelsel. Dit komt onder meer door het aantal fracties in de Kamer. Hoe sta jij tegenover deze ontwikkelingen?**

'Ik hoor vergelijkbare argumenten, maar er is ook een nieuwe dynamiek gaande. Dat komt door die versplintering. De laatste keer dat het aantal Kamerleden werd uitgebreid was in 1956 met het idee dat er grotere fracties zouden ontstaan. Door de opkomst van de verzorgingsstaat nam het parlementaire werk toe. Kamerleden konden efficiënter werken door hun werk binnen hun fractie te verdelen. Door het uitblijven van een kiesdrempel kregen we echter geen grotere fracties, maar meer fracties. In de jaren zestig kwamen er nieuwe partijen die zetels van de gevestigde partijen afsnoepten. De traditionele zuilpartijen stonden voor de keuze om gemarginaliseerd te worden of de samenwerking met andere partijen aan het gaan. Zo fuseerden drie confessionele partijen tot het CDA, dat jarenlang een van de grootste partijen van Nederland is geweest. Dit zie je nu weinig gebeuren. De kleine linkse partijen zie ik nog niet zo snel fuseren. De discussie over de kiesdrempel laait daardoor ook weer op. Een van de argumenten tegen de kiesdrempel is dat de kiesdrempel afbreuk doet aan de afspiegelingsgedachte. Dat klopt natuurlijk, maar het geven van een zo getrouw mogelijke afspiegeling is maar één aspect van vertegenwoordiging. Er zit nog een ander aspect aan de vertegenwoordiging, dat ook tijdens het interbellum aan de orde kwam. In die periode werden er parlementsleden verkozen die paradoxaal genoeg tegen het parlement waren. Ze wilden de waardigheid van het parlement ondermijnen door debatten te traineren. Toen werd er gezegd dat het parlement er niet alleen is om een afspiegeling te geven van de verschillende politieke idealen

die onder burgers bestaan, maar ook dat parlementsleden namens die burgers constructief invloed op de wetgeving uitoefenen. Toegepast op het parlement van vandaag zie je dat die constructieve invloed op wetgeving haast onmogelijk is met zoveel eenpitters en minifracties. Vanuit dat perspectief zou men de invoering van een kiesdrempel kunnen rechtvaardigen. In elk geval dwingt een kiesdrempel politici om meer met anderen samen te werken. In een democratie past dat je de verbinding zoekt met mensen die dezelfde idealen hebben, óók als zij over concrete onderwerpen misschien net iets anders denken. Alleen dan kun je als politicus uitgroeien tot een grotere politieke partij die constructief en effectief aan wetgeving kan bijdragen. Dat is met al die minifracties die we nu hebben niet zo. In de huidige Kamer zie je dat veel Kamerleden het parlementaire debat meer beschouwen als een middel om rechtstreeks richting de achterban te communiceren, dan als een vergadering met collega-volksvertegenwoordigers over de koers van beleid en wetgeving. De Kamervoorzitter is bijvoorbeeld kritisch op politici die fragmenten uit parlementaire debatten knippen en op internet plaatsen. Daarbij moet ik denken aan wat er in het interbellum werd gezegd, namelijk dat de Kamer geen zendstation voor propaganda is. Dat is het parlement sinds de opkomst van radio, televisie en meer recentelijk ook de sociale media natuurlijk wel steeds meer geworden.'

### In ons staatsbestel nemen politieke partijen een bijzondere positie in. Zo komen politieke partijen niet voor in de Grondwet.

'Dat klopt. De term *politieke partijen*, maar ook de term *democratie*, staat niet in onze Grondwet. Met de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 is er desalniettemin een keuze voor een partijdemocratie gemaakt. Sindsdien verlopen de verkiezingen via een lijstenstelsel. Politieke partijen stellen die lijsten samen. Maar partijen hebben een andere functie in de samenleving gekregen. Partijen ontstonden *bottom-up* in de samenleving als gevolg van de

maatschappelijke verzuiling. Sinds eind jaren zestig ontzuilde en individualiseerde de samenleving. Vanaf dat moment zie je dat politieke partijen een soort van verweesd zijn. Ze beschikken niet langer over een vaste basis binnen de samenleving en moeten in plaats daarvan op zoek naar kiezers. Politieke partijen hebben daar nog altijd moeite mee. De vraag rijst daarom regelmatig of we zouden moeten terugkeren naar een districtenstelsel, zoals in de negentiende eeuw, waarbij ieder Kamerlid zijn mandaat aan een eigen achterban (*constituency*) ontleent. Het pleidooi voor een districtenstelsel lijkt een reactie op de fractiediscipline die door sommige Kamerleden als beklappend wordt ervaren. De wens voor meer onafhankelijke Kamerleden begrijp ik wel, omdat Kamerleden zich ten opzichte van hun partij vrij moeten voelen om kritiek op het kabinet te kunnen uiten - ook als het coalitiepartijen betreft. Het is nu eenmaal de taak van Kamerleden om het kabinet te controleren. Het lastverbod dat in artikel 67, lid 3 van de Grondwet is neergelegd ("de leden stemmen zonder last") is een juridische waarborg die de zelfstandigheid van het Kamerlid ten opzichte van de fractie tot op zekere hoogte beschermt. Wat een fractie niet mag doen, is een Kamerlid zijn of haar zetel afpakken op het moment dat hij of zij niet stemt in overeenstemming met de fractiediscipline of kritisch is op het regeerbeleid. Wat het lastverbod echter niet belet, is dat een partij een kritisch Kamerlid bij de volgende verkiezingen onderaan de lijst plaatst. Toch zie ik een terugkeer naar een districtenstelsel niet

als oplossing voor het probleem. Verkiezingen in districten betekenen dat ieder Kamerlid zijn eigen, lokale achterban heeft. Kan zo'n Kamerlid in de huidige tijdsgeest volhouden dat hij zijn mandaat aan zijn kiezers ontleent, maar als vertegenwoordiger van het

gehele Nederlandse volk optreedt? Of behartigen de leden van de Staten-Generaal straks alleen nog lokale belangen, terwijl artikel 50 de Staten-Generaal als een nationale volksvertegenwoordiging aanwijst? Ik denk daarom dat de oplossing niet gelegen is in een wijziging van het kiesstelsel maar dat partijen in Nederland zichzelf opnieuw moeten uitvinden. In plaats van navelstaren en de gelederen gesloten houden, moeten partijen kiezers weer idealen gaan voorhouden.'

### Hoe verhoudt een bindend correctief referendum zich tot artikel 50 van de Grondwet?

'Vooropgesteld verzet de tekst van artikel 50 van de Grondwet zich niet tegen invoering van het bindend correctief referendum. Deze bepaling wijst de Staten-Generaal aan als de nationale volksvertegenwoordiging, maar schrijft niet voor dat de kiezers uitsluitend via de Staten-Generaal invloed op wetgeving mogen uitoefenen. Dat neemt niet weg dat de invoering van een bindend correctief referendum de betekenis van artikel 50 van de Grondwet fundamenteel zou veranderen. Men ging er altijd vanuit dat de Staten-Generaal er zijn om het algemeen belang te behartigen. Pleitbezorgers van een bindend correctief referendum veronderstellen daarentegen dat vertegenwoordiging inhoudt dat de Staten-Generaal de wil van de kiezers uitvoeren. Als de Staten-Generaal een beslissing zouden nemen die niet overeenstemt met de wil van het volk, dan moeten kiezers immers via een referendum de Staten-Generaal kunnen corrigeren. Dit is een uitleg die ook de Staatscommissie parlementair stelsel aan artikel 50 heeft gegeven en waarvan ik mij afvraag of deze uitleg nou wel zo wenselijk is. Het algemeen belang vereist namelijk soms dat er beslissingen worden genomen waar een meerderheid van de kiezers niet op zit te wachten. Daarom hebben de leden van de Staten-Generaal ook een vrij mandaat. Mijn standpunt is dan ook dat artikel 50 zich niet tegen een bindend correctief referendum verzet, maar Grondwetsartikel 67, lid 3 wel.' ♦



\* Het proefschrift *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandsche volk* van Eva van Vugt verscheen in 2021 bij uitgeverij Boom Juridisch.