

Tilburg University

Versterking van de democratie

van Vugt, Eva

Published in:
Tijdschrift voor constitutioneel recht

Publication date:
2019

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van Vugt, E. (2019). Versterking van de democratie: Parlementaire vertegenwoordiging volgens de Staatscommissie. *Tijdschrift voor constitutioneel recht*, 10(2), 116-132.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Versterking van de democratie: Parlementaire vertegenwoordiging volgens de Staatscommissie

E.Y. VAN VUGT*

1. Inleiding

Bij Koninklijk Besluit van 1 februari 2017 stelde de regering op gezamenlijk verzoek van beide Kamers der Staten-Generaal een Staatscommissie in die haar moest adviseren over de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel.¹ Op 13 december 2018 heeft deze Staatscommissie haar taak volbracht. Die dag presenteerde zij een lijvig eindrapport met de titel 'Lage drempels, hoge dijken'. In hoofdstuk vijf van dit rapport doet de Staatscommissie aanbevelingen ter versterking van de democratische pijler van de democratische rechtsstaat. Het parlement vormt volgens haar de kern van deze democratische pijler.² Nederland is een vertegenwoordigende democratie en het parlement wordt – gelet op artikel 50 Grondwet – geacht het gehele Nederlandse volk te vertegenwoordigen. De Staatscommissie constateert echter dat het parlement zijn vertegenwoordigende functie niet goed vervult: 'nogal wat kiezers voelen zich niet goed vertegenwoordigd, en zijn dat ook niet altijd'.³

Wat de Staatscommissie precies verwacht van die vertegenwoordiging is niet meteen duidelijk na het lezen van het rapport. Om een scherp beeld te krijgen van wat de Staatscommissie van de vertegenwoordigende democratie verlangt, reconstrueert dit artikel de normatieve en eigentijdse betekenis die de Staatscommissie toekent aan artikel 50 Grondwet ('De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk'), de problemen die zij identificeert in de vertegenwoordiging, en de aanbevelingen die zij doet ter verbetering van die vertegenwoordiging. Wanneer de opvattingen van de Staatscommissie vervolgens in historisch-vergelijkend perspectief worden geplaatst, blijkt dat het (maatschappelijke) denken over parlementaire vertegenwoordiging drastisch is veranderd.

* Mr. Eva van Vugt is promovendus en docent aan Tilburg University. Haar proefschrift gaat over de veranderende betekenis van artikel 50 Grondwet.

1 *Staatscourant* 6 februari 2017, nr. 6895.

2 Eindrapport 2018, p. 51.

3 Eindrapport 2018, p. 102.

2. De vertegenwoordigingsopvatting van de Staatscommissie

In februari 2017 deed ik in het *Nederlands Juristenblad* een oproep aan de Staatscommissie om voorafgaand aan haar advies over de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel haar uitleg van artikel 50 Grondwet te expliciteren.⁴ In mijn ogen vergde een dergelijke herbezinning op het parlementair stelsel in de eerste plaats namelijk een (her) interpretatie van deze grondwetsbepaling. De Staatscommissie moest anders gezegd duidelijk maken wat het ‘vertegenwoordigen [van] het gehele Nederlandse volk’ volgens haar precies inhoudt, voordat zij kon beoordelen of de Staten-Generaal daarin slagen.

Naar eigen zeggen heeft de Staatscommissie ‘deze uitdaging graag aanvaard’.⁵ Zij constateert dat artikel 50 Grondwet, een bepaling die al sinds 1814 in onze Grondwet staat, ‘door diverse generaties staatsrechtgeleerden uitsluitend in zijn historische context (die van 1814 dus) uitgelegd’ is.⁶ Die historische context houdt kort gezegd in dat met de Grondwet van 1814 geen statenbond van soevereine, provinciale Staten (zoals de Republiek der Zeven Vereenigde Nederlanden die tussen 1588-1795 had bestaan) werd hersteld, maar de eenheidsstaat (zoals die vanaf de Bataafse revolutie vorm had gekregen) gehandhaafd werd. Artikel 50 (toen artikel 52) Grondwet was bedoeld om duidelijk te maken dat de Staten-Generaal niet langer de algemene vergadering van de soevereine, provinciale Staten was, maar stelde ‘in het helderst daglicht dat het Nederlandsche volk één volk is’.⁷ Het lastverbod (thans in afgeslankte vorm opgenomen in artikel 67, derde lid, Grondwet) onderstreepte dit. De leden der Staten-Generaal zouden in 1814 weliswaar door de Provinciale Staten worden benoemd,⁸ maar zij werden geacht te ‘stemmen voor zich zelve en zonder last van of ruggespraak met de vergadering, door welke zij benoemd zijn’.⁹ Van de leden der Staten-Generaal werd met andere woorden verwacht dat zij niet de belangen van de provincie zouden behartigen maar die van het hele Nederlandse volk.

Thorbecke stelde daarom in 1841 dat ‘de nadruk en de voorname inhoud van het artikel op het woord *geheele*’ rustte: ‘De Staten-Generaal zijn geroepen om bij de oefening hunner regten, het beste van het nederlandsche volk, “het land” (...) in zijn geheel, niet dat van eenig deel afzonderlijk, voor oogten te hebben’.¹⁰ Buys legde in 1883 de grondwettelijke vertegenwoordigingsbepaling eveneens zo uit dat de Staten-Generaal ‘in vervolg van tijd geen provinciën’ meer zouden ‘vertegenwoordigen, maar het geheele Nederlandsche volk, d.w.z. optreden om de belangen van dat geheele volk te behartigen’.¹¹ In 1940 zei Van der Pot dat de grondwettelijke vertegenwoordigingsbepaling tot uiting brengt ‘dat de leden [der

arti-
kelen

4 Van Vugt 2017.

5 Eindrapport 2018, p. 43.

6 Eindrapport 2018, p. 43.

7 Allart 1814, p. 64.

8 Art. 56 en 85 Grondwet (1814).

9 Art. 62 Grondwet (1814).

10 Thorbecke 1841, p. 206-207.

11 Buys 1883, p. 384.

Staten-Generaal] niet meer zijn vertegenwoordigers der provincie, zooals te voren'.¹² Ook Veen constateerde in 1994 dat de grondwettelijke vertegenwoordigingsbepaling 'altijd [is] verstaan als [reactie] op, als een definitief afscheid van het vermolmd politiek bestel van de in 1795 ten onder gegane Republiek der Verenigde Nederlanden' en 'waarin de sedertdien verworven staatseenheid was vastgelegd'.¹³ Veen concludeerde zelfs dat deze bepaling 'zonder bezwaar uit de Grondwet [kan] worden geschrapt', omdat zij geen functie meer dienen zou: artikel 50 Grondwet geeft nog 'zelden aanleiding tot staatsrechtelijke discussie'.¹⁴

Veen heeft in zoverre gelijk dat niemand thans zal betwisten dat Nederland een eenheidsstaat is met een parlement dat niet de afzonderlijke provincies maar het Nederlandse volk als geheel vertegenwoordigt.¹⁵ Dit toont echter vooral aan dat een historische uitleg van artikel 50 Grondwet, waarbij de nadruk ligt op het woord 'gehele', geen betekenisvol kader biedt voor de vraag of de Staten-Generaal in het huidige tijdsgewricht slagen in het vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk. De context waarbinnen artikel 50 Grondwet tot stand is gekomen verschilt bovendien op veel punten van de context waarbinnen deze bepaling thans invulling krijgt. De Staatscommissie doet daarom een voorzet voor een 'normatieve en eigentijdse uitleg' van artikel 50 Grondwet.¹⁶

De Staatscommissie differentieert allereerst 'tussen afspiegeling (ook wel descriptieve vertegenwoordiging genoemd), inhoudelijke en symbolische vertegenwoordiging'.¹⁷ Afspiegeling (of descriptieve vertegenwoordiging) houdt volgens haar in dat het parlement 'een exacte afspiegeling van de Nederlandse bevolking (naar demografische kenmerken als geslacht, etniciteit en leeftijd, en sociale kenmerken als opleidingsniveau, woonplaats en sociale afkomst) is'. Inhoudelijke vertegenwoordiging draait daarentegen om 'de vertegenwoordiging van de belangen, idealen en ideeën van kiezers'. Symbolische vertegenwoordiging verwijst tenslotte naar de mate waarin kiezers zich vertegenwoordigd *voelen*.¹⁸

De Staatscommissie stelt in haar uitleg van artikel 50 Grondwet de inhoudelijke vertegenwoordiging voorop. Het parlementair stelsel behoort primair 'te voorzien in een adequate inhoudelijke vertegenwoordiging': 'het gaat er immers om dat de belangen, idealen, ideeën, aspiraties en ambities van de Nederlandse burgers (...) adequaat worden vertegenwoordigd en vervolgens, binnen de grenzen van het redelijke uiteraard, worden verwezenlijkt'.¹⁹ De Staatscommissie constateert evenwel dat die inhoudelijke vertegenwoordiging op dit moment hapert.²⁰ Volgens haar sluiten de opvattingen van parlementsleden ten aanzien van thema's als integratie, immigratie en Europa vrijwel naadloos aan op de opvattingen van hoogopgeleide, maar nauwelijks op die van laagopgeleide kiezers. Daardoor zouden er 'discrepanties ontstaan tussen de politieke besluitvorming en

12 Van der Pot 1940, p. 189.

13 Veen 1994, p. 9-10.

14 Veen 1994, p. 9-10.

15 Jurgens 2018, p. 242.

16 Eindrapport 2018, p. 43.

17 Eindrapport 2018, p. 53.

18 Eindrapport 2018, p. 72-73;

Tussenstand 2018, p. 27.

19 Eindrapport 2018, p. 53.

20 Eindrapport 2018, p. 53. Zie

ook Probleemverkenning 2017,

p. 10.

de opvattingen van de meerderheid van de bevolking',²¹ in de zin 'dat een parlementaire meerderheid bij specifieke kwesties soms slechts een minderheid van de kiezers vertegenwoordigt en dat de meerderheid van de kiezers zich bij deze kwesties slechts door een minderheid in het parlement ziet gerepresenteerd'.²²

Als er in het parlement ten aanzien van bepaalde thema's structureel een meerderheid bestaat voor maatregelen waar een meerderheid van de bevolking niet achter staat, is er volgens de Staatscommissie geen sprake van een adequate (inhoudelijke) vertegenwoordiging.²³ Bovendien zijn veel kiezers links georiënteerd waar het sociaaleconomische vraagstukken betreft, terwijl zij conservatieve opvattingen koesteren ten aanzien van sociaal-culturele onderwerpen. Momenteel ontbreekt het de Nederlandse politiek volgens de Staatscommissie echter aan 'een partij die sociaal-economisch klassiek links en sociaal-cultureel behoudend is'. Zij meent daarom dat een groot deel van het electoraat niet goed vertegenwoordigd wordt.²⁴

De haperende inhoudelijke vertegenwoordiging in het parlement wijt de Staatscommissie ook aan de kabinetsformatie. Sinds (en dankzij) de invoering van het evenredigheidstelsel in 1917, waarbij politieke partijen 'hetzelfde aandeel zetels voor zich kunnen opeisen als het aandeel van de stemmen dat zij hebben weten te verzamelen',²⁵ is het voor een partij praktisch onmogelijk gebleken om in haar eentje een absolute meerderheid in de Kamer te behalen. Sindsdien zijn kabinetten altijd gevormd geweest door coalities van twee of meer partijen, die samen een meerderheid van de zetels in de Tweede Kamer hadden.²⁶ De twee grootste partijen komen echter niet automatisch in het kabinet: als hun standpunten te ver uit elkaar liggen, kunnen zij geen duurzame coalitie smeden. Bovendien heeft de versnippering van het partijlandschap tot gevolg dat er tegenwoordig vaak meer dan twee partijen nodig zijn om verzekerd te zijn van een stabiele meerderheid in het parlement.²⁷ Op basis hiervan constateert de Staatscommissie dat het na Tweede Kamerverkiezingen voor kiezers onduidelijk is welke partijen gaan regeren: 'als gevolg van ons strikt evenredige kiesstelsel bestaat er nauwelijks een rechtstreeks verband tussen de verkiezingsuitslag en de uitkomst van de kabinetsformatie'.²⁸ Burgers kiezen dus weliswaar hun vertegenwoordigers in de Tweede Kamer, maar 'directe kiezersinvloed op de kabinetsformatie' ontbreekt.²⁹

Een ander probleem dat kleeft aan de kabinetsformatie is dat partijen die samen een meerderheid in de Tweede Kamer hebben alleen een kabinet kunnen vormen indien zij bereid zijn om tot compromissen te komen. De afspraken die zulke partijen onderling maken worden neergelegd in een regeerakkoord. Kiezers zullen hun eigen opvattingen echter niet altijd in

21 Eindrapport 2018, p. 58-59.

22 Eindrapport 2018, p. 136.

23 Eindrapport 2018, p. 58-59.

24 Eindrapport 2018, p. 58.

25 Kamps & Van der Woude 2012, p. 915.

26 Hirsch Ballin 2017, p. 16 ('Als gevolg van de evenredige vertegenwoordiging zou geen van die partijen nog in staat zijn alleen te regeren: enkel coalities konden nog een regerende meerderheid voortbrengen.')

27 Eindrapport 2018, p. 183.

28 Eindrapport 2018, p. 59, 171.

29 Eindrapport 2018, p. 59.

dat regeerakkoord gereflecteerd zien. Zij stemmen op leden van een partij omwille van de standpunten die zo'n partij verdedigd heeft in aanloop naar de verkiezingen, maar die partij moet haar standpunten na verkiezingen soms loslaten om haar coalitiepartner(s) tijdens de kabinetsformatie tegemoet te komen. Daardoor zullen de maatregelen die strekken tot uitvoering van het regeerakkoord doorgaans de steun genieten van een meerderheid in de Tweede Kamer, maar niet automatisch van een meerderheid van de kiezers.³⁰ Coalitievorming in de Tweede Kamer versterkt dan ook het verschijnsel waarbij een parlementaire meerderheid de opvattingen van slechts een minderheid van de kiezers vertegenwoordigt. Het feit 'dat de Tweede Kamerfracties van de regeringspartijen in hoge mate gebonden zijn aan afspraken in het regeerakkoord' draagt volgens de Staatscommissie 'niet bij aan een optimale vertegenwoordiging van het gehele Nederlandse volk door het Nederlandse parlement'.³¹

Uit de gebreken die de Staatscommissie constateert in de inhoudelijke vertegenwoordiging door het parlement valt af te leiden dat zij meent dat de Staten-Generaal een *inhoudelijke* afspiegeling van de Nederlandse bevolking zouden moeten zijn: in het parlement zouden de opvattingen van alle kiezers gehoor moeten krijgen. Dit is iets anders dan de beschrijvende vertegenwoordiging die de Staatscommissie aanduidt als afspiegeling. Zij verstaat onder parlementaire vertegenwoordiging niet dat de kiezers zich qua uiterlijk en achtergrond identificeren met de leden der Staten-Generaal. Wel meent zij dat de demografische en sociale kenmerken van Kamerleden invloed hebben 'op de wijze waarop zij invulling geven aan hun [vertegenwoordigende] functie. Dat laatste is niet onbelangrijk voor hun herkenbaarheid bij de kiezers en voor het in hen gestelde vertrouwen'.³² Uiteindelijk gaat het er volgens de Staatscommissie namelijk om dat 'de politiek moet kunnen overbrengen dat ze er voor de burgers is. Representatie betekent dan dat mensen zich herkend voelen in hun problemen en hun behoeften'.³³ Onder vertegenwoordiging verstaat de Staatscommissie dus niet alleen dat de opvattingen van alle Nederlanders in het parlement vertegenwoordigd *worden*, maar ook dat al die Nederlanders zich vertegenwoordigd *voelen*.³⁴

3. De aanbevelingen ter versterking van de democratie

De haperende inhoudelijke afspiegeling van het gehele Nederlandse volk, in de zin dat de gedachten en gevoelens van bepaalde (groepen) burgers momenteel geen weerklank vinden in het parlement, en een gebrekkige beschrijvende afspiegeling leiden ertoe dat niet elke Nederlander zich vertegenwoordigd voelt.³⁵ Deze tekortschietende symbolische representatie

30 Eindrapport 2018, p. 58-59.

31 Eindrapport 2018, p. 72-73.

32 Eindrapport 2018, p. 54.

33 Eindrapport 2018, p. 99.

34 Eindrapport 2018, p. 34.

35 Eindrapport 2018, p. 72-73;

Tussenstand 2018, p. 27.

heeft volgens de Staatscommissie consequenties voor de mate waarin ‘burgers zich betrokken voelen en weten bij de democratie. Wanneer burgers het gevoel hebben niet gehoord te worden, te moeten toekijken hoe over hun hoofd beslissingen worden genomen, ervaren zij dit als reële tekortkomingen van de democratie’.³⁶ Daarom doet de Staatscommissie in hoofdstuk vijf van haar eindrapport aanbevelingen ter versterking van de democratie. Om het ideaalbeeld van de vertegenwoordigende democratie dat de Staatscommissie voor ogen heeft nog scherper te krijgen, volgt hier een samenvatting van de meest opzienbarende aanbevelingen die zij doet.

3.1. Een ander kiesstelsel

De Staatscommissie heeft onderzocht in hoeverre aanpassingen van het kiesstelsel ‘de tekortkomingen in het concept representatie’ kunnen wegnemen. Voor haar staat buiten kijf dat het huidige evenredigheidsstelsel behouden moet blijven.³⁷ Dankzij dit stelsel kan namelijk vrijwel elke maatschappelijke, levensbeschouwelijke of politieke stroming, overtuiging of opvatting van enige omvang en gewicht in het parlement worden vertegenwoordigd. Dit systeem resulteert ‘in een betere representatie van de kiezers dan andere stelsels’ en bevordert daarmee de responsiviteit van en het vertrouwen in de politiek.³⁸

Desondanks acht de Staatscommissie bepaalde aanpassingen van het kiesstelsel nodig. Verkiezingen veronderstellen een bepaalde relatie tussen kiezer en gekozene. Door het functieverlies van politieke partijen, die tijdens de verzuiling als belangrijke verbinding tussen burgers en de politiek fungeerden, zou de binding tussen kiezer en gekozene zijn verzwakt. Door de invloed van individuele kiezers op het verkiezen van individuele volksvertegenwoordigers te vergroten, zou de relatie tussen beiden weer versterkt kunnen worden.³⁹ De Staatscommissie meent daarom dat het kiesstelsel de persoonlijke voorkeuren van de kiezer beter moet faciliteren.

Het stelsel dat het Burgerforum Kiesstelsel in 2006 voorstelde slaagt daar volgens haar het best in.⁴⁰ Volgens dit kiesstelsel brengt de kiesgerechtigde burger tijdens Tweede Kamerverkiezingen één stem uit: een stem op een kandidatenlijst, zoals voorgesteld door een politieke partij, óf een (voorkeurs)stem op een afzonderlijke kandidaat. Het aantal stemmen dat is uitgebracht op een kandidatenlijst in zijn geheel plus het aantal voorkeursstemmen dat is uitgebracht op een afzonderlijke kandidaat van zo’n lijst bepaalt het aantal zetels dat een partij in de Tweede Kamer krijgt. De zetels die aan de kandidatenlijst als geheel toevallen, worden verdeeld over de hoogstgeplaatste kandidaten op de lijst. Daarna worden de zetels verdeeld over de (overgebleven) kandidaten in volgorde van het door hen individueel behaalde stemmental.⁴¹

36 Eindrapport 2018, p. 36

37 Eindrapport 2018, p. 113.

38 Eindrapport 2018, p. 106, 108. Zie ook Tussenstand 2018, p. 26 en Probleemverkenning 2017, p. 10.

39 Eindrapport 2018, p. 106-108, Tussenstand 2018 p. 26-30, en Probleemverkenning 2017, p. 16-18.

40 Eindrapport 2018, p. 114-115.

41 Eindrapport 2018, p. 111-112.

Voorkeursstemmen voor een afzonderlijke kandidaat krijgen hierdoor meer gewicht dan nu het geval is, aangezien het huidige kiesstelsel burgers dwingt om een voorkeursstem uit te brengen. Burgers zonder specifieke voorkeur moeten immers altijd op een kandidaat stemmen. Dit resulteert meestal in een stem op de lijsttrekker, met als gevolg dat deze kandidaat doorgaans de meeste voorkeursstemmen krijgt. In het kiesstelsel zoals voorgesteld door het Burgerforum zouden burgers in zo'n geval een stem uitbrengen op een kandidatenlijst als geheel. Als gevolg daarvan zouden er relatief meer zetels in de Tweede Kamer worden toegewezen aan kandidaten voor wie kiezers uitdrukkelijk hebben gekozen.⁴² Aan de keuze voor een afzonderlijke kandidaat kunnen uiteenlopende, persoonlijke overwegingen ten grondslag kunnen liggen. Een daarvan kan zijn dat de kandidaat, die afkomstig is uit een bepaalde regio, ook aandacht in het parlementaire debat zou kunnen vragen voor de belangen zoals die spelen in zijn/haar regio. Om deze reden acht de Staatscommissie versterking van de regionale component van het kiesstelsel niet per se nodig.⁴³

3.2. Een bindend correctief referendum⁴⁴

Daarnaast wil de Staatscommissie de vertegenwoordigende democratie aanvullen met directe vormen van democratie.⁴⁵ Omdat 'de Nederlandse burger meer betrokkenheid bij beleid en politiek ambieert',⁴⁶ zou de inzet van direct-democratische instrumenten het draagvlak voor beleid en wetgeving in de samenleving kunnen vergroten.⁴⁷ Met het oog daarop stelt de Staatscommissie een correctief bindend referendum voor. Een correctief bindend referendum verschaft kiesgerechtigde burgers de mogelijkheid om zich over een wet die het parlement heeft aangenomen uit te spreken. Indien een meerderheid van de burgers tegen zo'n wet stemt, corrigeert zij als het ware het parlement (vandaar: 'correctief'), dat in zo'n geval verplicht is de uitslag op te volgen (vandaar: 'bindend').

De Staatscommissie beschouwt het correctief bindend referendum als een goede remedie tegen de 'problematische inhoudelijke representatie'. Zij wil voorkomen dat groepen burgers, waarvan de opvattingen structureel geen gehoor krijgen in het parlementaire debat, van het parlementair stelsel vervreemden. Dat zou namelijk tot gevolg hebben dat onder deze groepen geen draagvlak meer bestaat voor de wetgeving die de Tweede en Eerste Kamer aannemen en die wel op hen – want op iedereen – van toepassing is. Dit bedreigt de normerende werking van wetgeving en daarmee ook de rechtsstaat.⁴⁸

De Staatscommissie wil juist dat burgers, wier opvattingen via vertegenwoordiging minder aan bod komen maar die minder snel geneigd zijn de thans gebruikelijke kanalen van politieke participatie te gebruiken, niet

42 Eindrapport 2018, p. 115.

43 Eindrapport 2018, p. 118-121.

44 Zie ook Van Vugt 2019.

45 Eindrapport 2018, p. 143-144, p. 159.

46 *Staatscourant* 6 februari 2017, nr. 6895.

47 Eindrapport 2018, p. 157.

48 Eindrapport 2018, p. 135-136, 138.

van het parlementair stelsel vervreemden maar bij de politiek betrokken blijven.⁴⁹ Dit kan door middel van een referendum, dat burgers de mogelijkheid biedt om het parlement in belangrijke controversiële kwesties en onder voorwaarden te corrigeren, wanneer het parlement wetgeving aanneemt waarvoor onder de bevolking geen steun bestaat.⁵⁰ De Staatscommissie veronderstelt dus dat er meer draagvlak ontstaat voor wetgeving in het algemeen, wanneer burgers in uitzonderlijke situaties de mogelijkheid hebben om rechtstreeks invloed uit te oefenen op de vaststelling van wetgeving en als het ware aan de noodrem kunnen trekken wanneer die wetgeving hen niet bevalt.

Hoewel het invoeren van een bindend correctief referendum volgens mij vooral neerkomt op het institutionaliseren van *wantrouwen* in het parlementair stelsel, meent de Staatscommissie dat de corrigerende werking van een correctief bindend referendum bijdraagt aan 'de noodzakelijke legitimiteit van en vertrouwen in de representatieve democratie'.⁵¹

Daarnaast voorkomt het bindende karakter van zo'n referendum misverstanden en onduidelijkheid over de gevolgen die een negatieve uitslag heeft. Anders dan bij het raadgevend referendum gebeurde, kunnen politici immers niet op voorhand beweren de referendumuitslag serieus te nemen om deze na afloop van het referendum alsnog te negeren.⁵²

3.3. Andere vormen van burgerparticipatie

Waar het correctief bindend referendum pas wordt ingezet nadat de formele, parlementaire besluitvorming is afgerond, moet de burger volgens de Staatscommissie tevens meer aan het begin van en tijdens het beleidsproces betrokken worden.⁵³ Omdat het vertegenwoordigend stelsel volgens haar soms tekortschiet in het agenderen van nieuw beleid en het integreren van belangen en zienswijzen van burgers tijdens de besluitvorming, kunnen direct-democratische instrumenten op dit punt van toegevoegde waarde zijn.⁵⁴ Daarvoor geldt wel de randvoorwaarde dat burgerparticipatie moet zijn gericht op het adviseren van de wetgever en niet op het afdwingen van besluiten.⁵⁵

De Staatscommissie doet geen voorstellen voor nieuwe vormen van burgerparticipatie, maar wil dat reeds bestaande instrumenten beter benut worden.⁵⁶ Zo kan op dit moment iedereen via de website *www.internetconsultatie.nl* suggesties doen ter verbetering van wet- en regelgeving die in voorbereiding is. Zo'n internetconsultatie stelt burgers in de gelegenheid om hun belangen en opvattingen kenbaar te maken in een vroeg stadium van het wetgevingsproces. Dit instrument heeft veel potentie, maar is nog bij weinig mensen bekend. De Staatscommissie pleit er dan ook voor om de internetconsultatie als middel breder onder de aandacht te brengen.⁵⁷

49 Eindrapport 2018, p. 141.

50 Eindrapport 2018, p. 136 en p. 145 – 153 voor die voorwaarden.

51 Eindrapport 2018, p. 141, p. 143-144.

52 Eindrapport 2018, p. 142-143.

53 Eindrapport 2018, p. 157-158.

54 Eindrapport 2018, p. 158.

55 Eindrapport 2018, p. 159-160.

56 Eindrapport 2018, p. 157.

57 Eindrapport 2018, p. 160-162.

Om burgers zaken te laten agenderen die de traditionele politiek laat liggen, acht de Staatscommissie het nationale burgerinitiatief geschikt. Via het burgerinitiatief kunnen (groepen) burgers onderwerpen op de agenda van de Tweede Kamer plaatsen, op voorwaarde dat die onderwerpen de afgelopen twee jaar niet al in de Tweede Kamer zijn behandeld.⁵⁸ De Staatscommissie meent evenwel dat deze tweejaarregel versoepeld moet worden en dat er meer invloed van dit instrument zou uitgaan wanneer het gecombineerd wordt met het burgerforum.⁵⁹

Een burgerforum is een panel van (gelote) burgers die gedurende een bepaalde tijd beraadslagen over een onderwerp. Uit die beraadslagingen kunnen uiteindelijk concrete voorstellen voortkomen. Burgerfora vinden op dit moment vooral op lokaal niveau plaats, maar de overheid zou zich ook op nationaal niveau meer kunnen laten adviseren door burgerfora. Zo zou de Tweede Kamer een burgerforum als vervolg op een burgerinitiatief kunnen instellen.⁶⁰ De Staatscommissie acht burgerfora met name geschikt voor bevolkingsgroepen wier opvattingen nu onvoldoende in het parlement aan bod komen. Door dergelijke groepen via burgerfora rechtstreeks te betrekken bij beleidsvorming en wet- en regelgeving kan het parlement kennis nemen van de belangen en opvattingen van deze burgers. Op die manier wordt de gebrekkige representatie van hun opvattingen in het parlement gecompenseerd en het draagvlak en de legitimiteit van wetgeving vergroot.⁶¹

3.4. Hervorming kabinetsformatie

Om kiezers meer invloed te geven op de kabinetsformatie, stelt de Staatscommissie een gekozen formateur voor.⁶² Een formateur is belast met de samenstelling van een kabinet en zoekt in dat kader naar personen die namens de coalitiepartijen op een bepaald beleidsterrein minister of staatssecretaris willen worden. Een rechtstreekse verkiezing van de formateur zou ertoe leiden dat de kiezer niet alleen de samenstelling van de Tweede Kamer bepaalt maar ook invloed kan uitoefenen op de samenstelling van het kabinet.⁶³

In de huidige politieke praktijk levert de grootste coalitiepartij in de Tweede Kamer de beoogde minister-president als formateur aan. Dit gebeurt nadat de informateur op basis van gesprekken met politici een advies uitbrengt voor een kabinet dat, gelet op zijn samenstelling, kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met het parlement. De Staatscommissie stelt echter uitdrukkelijk dat 'de schijn moet worden vermeden dat met de verkiezing van de formateur eigenlijk de minister-president wordt gekozen'.⁶⁴ Om die reden stelt de Staatscommissie voor dat de verkiezing van de formateur gelijktijdig met de Tweede Kamerverkiezingen plaatsvindt volgens een zogeheten 'ordinaal' systeem in één ronde,

58 Tussenstand 2018, p. 51.

59 Eindrapport 2018, p. 162-163.

60 Eindrapport 2018, p. 164, 166, p. 169.

61 Eindrapport 2018, p. 166-167, p. 169.

62 Eindrapport 2018, p. 171.

63 Eindrapport 2018, p. 173.

64 Eindrapport 2018, p. 176.

waarbij kiezers een of meer kandidaten in de volgorde van hun voorkeur aangeven.⁶⁵ Of deze voorwaarden voorkomen dat de kiezer ten onrechte denkt een nieuwe minister-president te kunnen kiezen, is echter maar zeer de vraag.⁶⁶

Momenteel is het gebruikelijk dat de formateur pas benoemd wordt nadat de informateur zijn werkzaamheden heeft afgerond. Als gevolg van een rechtstreekse verkiezing van de formateur tegelijk met de Tweede Kamerverkiezingen zou de informateur echter onder de verantwoordelijkheid van de formateur gaan optreden.⁶⁷ Het voorstel van de Staatscommissie zou daarom niet alleen de rol van de formateur, maar ook de verhouding tussen de informateur en de formateur veranderen. Naast het gebrek aan rechtstreekse invloed op de kabinetsformatie hekelt de Staatcommissie ten slotte de dichtgetimmerde regeerakkoorden. Door het zoeken van compromissen en de uitruil van onderwerpen tussen regeringspartijen komen in het regeerakkoord onderwerpen terecht waarvoor volgens de Staatscommissie al geen werkelijke inhoudelijke meerderheid te vinden is binnen de regerende partijen,⁶⁸ laat staan dat kiezers zich in de gemaakte afspraken herkennen. Een reëel en volwaardig alternatief voor een geforceerde meerderheidscoalitie ziet de Staatscommissie in een minderheidskabinet. Omdat de leden van zo'n kabinet altijd de steun van (een deel van) de oppositie nodig zal hebben, kan een minderheidskabinet volstaan met een kort, en minder gedetailleerd regeerakkoord. Omdat de meerderheid in het parlement dan in mindere mate gebonden is aan de afspraken uit het regeerakkoord, zou zij weer meer ruimte krijgen om haar vertegenwoordigende functie te vervullen.⁶⁹

4. Een historisch-vergelijkend perspectief

Bovenstaande aanbevelingen hebben met elkaar gemeen dat zij strekken tot het verkleinen van de afstand tussen het volk en de politiek. Zo wordt met aanpassing van het kiesstelsel beoogd om de (persoonlijke) band tussen kiezer en gekozene te versterken; betreft het correctief bindend referendum kiezers rechtstreeks bij de vaststelling van wetgeving; streven andere direct-democratische instrumenten als internetconsultaties, burgerinitiatieven en burgerfora ernaar om burgers voorafgaand aan en tijdens het wetgevingsprocedure te raadplegen; en zouden een gekozen formateur en minder gedetailleerde regeerakkoorden kiezers eveneens meer directe invloed op de regering van het land geven. Alle aanbevelingen zijn, anders gezegd, gericht op het bewerkstelligen van 'een goede verbinding tussen de politieke besluitvorming en de betrokkenheid van de bevolking'.⁷⁰ Aldus staat de Staatscommissie een parlementair stelsel

65 Eindrapport 2018, p. 175-176.

66 Zie ook Leenknecht 2019.

67 Eindrapport 2018, p. 179.

68 Eindrapport 2018, p. 58.

69 Eindrapport 2018, p. 182, p.185-186.

70 Eindrapport 2018, p. 36.

voor, waarbij in de Staten-Generaal de opvattingen van alle Nederlanders zo getrouw en volledig mogelijk gereflecteerd worden, het volk zo veel mogelijk bij de politiek wordt betrokken, de afstand tussen volk en vertegenwoordiging geminimaliseerd wordt, en iedere Nederlander zich vertegenwoordigd voelt.

Deze eigentijdse opvatting van de Staatscommissie over wat vertegenwoordiging zou moeten inhouden verschilt significant van wat de opstellers van de Grondwet in 1814 verstonden onder ‘de Staten Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk.’⁷¹ Hoewel vertegenwoordiging en democratie tegenwoordig onlosmakelijk verbonden zijn, strekte de Grondwet van 1814 niet tot het vestigen van een vertegenwoordigende democratie. Democratie, de regeringsvorm waarbij het volk regeert, veronderstelde volkssoevereiniteit: het principe dat alle macht die binnen een staat wordt uitgeoefend aan het volk is ontleend. De opstellers van de Grondwet in 1814 associeerden volkssoevereiniteit echter vooral met de excessen van de Bataafse revolutie.⁷²

De Bataafse revolutie vond plaats aan het einde van de achttiende eeuw. Nederlandse patriotten kwamen in verzet tegen het machtsabsolutisme van stadhouder Willem V en zijn regenten. Geïnspireerd door de Franse revolutie meenden zij dat het volk meer democratische invloed moest kunnen uitoefenen. Op 19 januari 1795 riepen zij met steun van het Franse leger de Bataafse Republiek uit,⁷³ wat het einde van de Republiek der Zeven Vereenigde Nederlanden betekende. Een periode van stropetige besluitvorming, opeenvolgende staatsgrepen, en Franse bezetting volgde. Na de voltrekking van de revolutie in januari 1795 moest in overeenstemming met de Bataafse idealen een staatsstructuur ontwikkeld en in een grondwet verankerd worden. Dat ging niet vanzelf. In augustus 1797 werd de eerste ontwerp-Staatsregeling bij referendum verworpen. Na een staatsgreep op 22 januari 1798 stelde een groep radicale Bataven in korte tijd de Staatsregeling van 1798 vast,⁷⁴ waarbij zij ‘een centrale wetgevende macht die de ondeelbaarheid van de volkssoevereiniteit belichaamde’ creëerden, waaraan de uitvoerende macht ondergeschikt was.⁷⁵ In 1801 vond opnieuw een staatsgreep plaats, waarbij de Bataafse Republiek omgedoopt werd tot het Bataafs Gemenebest. Ook vond er een grondwetsherziening plaats, omdat de Staatsregeling van 1798 te democratisch werd bevonden, als gevolg waarvan zij te weinig mogelijkheden bood voor een effectief bestuur. De uitvoerende macht werd dan ook meer macht toebedeeld.⁷⁶ Al in 1806 zegde Napoleon echter het vertrouwen in de Republiek op en vestigde hij het Koninkrijk Holland, een vazalstraat van het Franse Keizerrijk.⁷⁷ In 1810 lijfde hij het Koninkrijk Holland in bij het Franse keizerrijk.⁷⁸ Nadat Napoleon zich na een zware nederlaag (de Slag bij Leipzig) in oktober 1813 genoodzaakt zag terug te keren naar

71 Art. 52 Grondwet (1814).

72 Grimm 2015, p. 42.

73 Rutjes 2012, p. 2, p. 7, p. 77, p. 238.

74 Rutjes 2012, p. 8, p. 38 – 39, p. 242.

75 Art. 12 Staatsregeling voor het Bataafse Volk (1798): ‘Aan deze vertegenwoordigende magt zyn alle bewindvoerende lichaamen ondergeschikt en verantwoordlyk’.

76 Rutjes 2012, p. 132, p. 228, p. 230-236.

77 Art. 19 Constitutie voor het Koninkrijk Holland (1806): ‘De Kroon van Holland behoort aan Zijne Majesteit Lodewijk Napoleon’.

78 Berkvens 2012, p. 97.

Frankrijk, verlieten de Franse troepen Nederland. De Prins van Oranje-Nassau keerde terug als staatshoofd, waarna er een nieuwe Grondwet moest worden vastgesteld.

Omdat de Bataafse, kortstondige flirt met democratie en volkssoevereiniteit volgens de opstellers van de Grondwet in 1814 vooral geleid had tot inefficiënte besluitvorming, staatsgrepen, chaos en een aantal jaren Franse bezetting onder Napoleon, wezen zij het principe van volkssoevereiniteit, en het daarmee onlosmakelijk verbonden concept van democratie, uitdrukkelijk af.⁷⁹ De vertegenwoordigingsbepaling hield dus niet in dat de Staten-Generaal het soevereine Nederlandse volk representeerden noch dat het Koninkrijk der Nederlanden een vertegenwoordigende democratie zou zijn. Zij strekte er zoals gezegd vooral toe om duidelijk te maken dat de Staten-Generaal niet de algemene vergadering van de soevereine, provinciale Staten was, maar van het Nederlandse volk als geheel. Dat de vertegenwoordigingsbepaling geenszins democratisch bedoeld werd, kwam praktisch tot uitdrukking op twee manieren. Ten eerste zou het volk zo min mogelijk invloed krijgen op de *samenstelling* van het parlement. Van een algemeen kiesrecht op grond waarvan het volk zijn vertegenwoordigers rechtstreeks kon kiezen, was geen sprake. In plaats daarvan zouden de leden der Staten-Generaal gekozen worden door de Provinciale Staten.⁸⁰ De leden der Provinciale Staten werden op hun beurt afgevaardigd door de standen (de adel, de steden, en het platteland).⁸¹ De Staten-Generaal werden met andere woorden indirect gekozen door de standen, waardoor de directe volksinvloed op het benoemen van de leden der Staten-Generaal nihil was. Dat de Staten-Generaal niet 'door verkiezing van de zijde der vertegenwoordigden' samengesteld zou zijn, werd desalniettemin geen beletsel geacht voor het vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk.⁸²

Ten tweede moest het volk zo min mogelijk invloed hebben op de *besluitvorming* door het parlement. De leden der Staten-Generaal werden verondersteld hun vertegenwoordigende taak onafhankelijk uit te voeren, zonder last van of ruggespraak met de Staten van de provincies die hen hadden gekozen.⁸³ Dat vertegenwoordigen kwam neer op het bevorderen van 'de onafhankelijkheid van den Staat, de vrijheid en de welvaart van deszelfs Ingezetenen (...) zonder aanzien van provinciale of van eenige andere dan algemeene belangen'.⁸⁴ In dat kader werd van de leden der Staten-Generaal verwacht dat zij zich 'zuiverden van alle deelbelangen, die met dat algemeen belang zouden kunnen strijden'.⁸⁵ Het was namelijk niet de bedoeling dat de leden der Staten-Generaal, zoals tijdens de Republiek der Verenigde Nederlanden, krachtens een instructie van hun kiezers (te weten de regenten van de provinciale gewesten) zouden besluiten maar overeenkomstig hun eigen oordeel.⁸⁶

79 Van Sas 2004, p. 28-29.

80 Artikel 56 jo. 85 Grondwet (1814).

81 De Beaufort 2017, p. 12, p. 17, p. 101.

82 Voor Nord 1945, p. 20 komt dit evenwel neer op 'oneigenlijke representatie'.

83 Art. 62 Grondwet (1814).

84 Art. 62 Grondwet (1814).

85 Colenbrander 1909, p. 164-5.

86 Veen 1994, p. 9-10.

Omdat de Staten-Generaal geacht werden het gehele Nederlandse volk zo zelfstandig mogelijk te vertegenwoordigen, werd door middel van het lastverbod en de combinatie van een getrap kiesstelsel en standenvertegenwoordiging een zekere afstand gecreëerd tussen de leden van die Staten-Generaal enerzijds en het volk anderzijds.⁸⁷ Anno 2019 meent de Staatscommissie daarentegen het tegenovergestelde: de Staten-Generaal zouden zo veel mogelijk gehoor moeten geven aan de opvattingen van alle kiezers, wat meer weg heeft van het uitvoeren van de wil van het volk dan van het zelfstandig behartigen van de belangen van het volk. Door de burger rechtstreeks bij wetgeving en bestuur te betrekken wil de Staatscommissie daarnaast de zwakke binding tussen de kiezer en gekozenen versterkt zien, oftewel: de afstand tussen hen verkleinen. De invoering van een correctief bindend referendum, ten slotte, wijst in de richting van de volkssoevereiniteit, nu dat instrument burgers feitelijk het laatste woord geeft inzake de vaststelling van wetgeving.

5. De Staten-Generaal gehoorzamen het gehele Nederlandse volk?

Dat de uitleg van artikel 50 Grondwet door de Staatscommissie afwijkt van de uitleg die oorspronkelijk aan deze bepaling werd toegekend, was te verwachten. Zoals gezegd biedt een uitleg van deze bepaling die zich enkel richt op de term 'gehele' geen bruikbaar beoordelingskader voor de vraag of de Staten-Generaal thans slagen in het vervullen van hun vertegenwoordigende functie. Bovendien is de context waarin de Staatscommissie artikel 50 Grondwet interpreteert ten opzichte 1814 ingrijpend veranderd. Ons stelsel is de afgelopen tweehonderd jaar langzaam maar zeker gedemocratiseerd: het kiesrecht is uitgebreid, waardoor vertegenwoordiging en algemene verkiezingen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn geraakt, en door ontwikkeling van de partijdemocratie en het fenomeen van de fractiediscipline zou het lastverbod enkel nog een 'restfunctie' dienen.⁸⁸ Ook lijken burgers in toenemende mate gebruik te willen maken van direct-democratische instrumenten.

Wil artikel 50 Grondwet in het huidige tijdsgewricht nog normatieve betekenis hebben, dan kan een eigentijdse uitleg van deze bepaling niet om die realiteiten heen. De Staatscommissie heeft aan die veranderende context uitvoerig aandacht besteed. Om die reden is haar normatieve en eigentijdse uitleg van artikel 50 Grondwet een interessante voorzet. Bovendien legt het eindrapport van de Staatscommissie een drastische verandering in het (maatschappelijke) denken over parlementaire vertegenwoordiging bloot. De vertegenwoordigingsopvatting dat aan *alle* in

87 De Beaufort 2017, p. 102.

88 Zie Elzinga & Wisse, 1988, p. 184-189.

Nederland levende opvattingen zo veel mogelijk gehoor moet worden gegeven staat immers in schril contrast met het standpunt van Thorbecke, volgens wie ‘De Staten-Generaal zijn geroepen om bij de oefening hunner regten, het *beste* van het nederlandsche volk (...) voor ogen te hebben’.⁸⁹ Waar individuele Kamerleden zich in de visie van Thorbecke moeten laten leiden door hetgeen zij het beste achten voor het Nederlandse volk (oftewel: door hun eigen opvattingen over het algemeen belang), lijkt de Staatscommissie het parlement vooral te beschouwen als spreekbuis van de samenleving. In deze taakopvatting past niet dat volksvertegenwoordigers zelfstandig een eigen visie op het algemeen belang articuleren: zij dienen de kiezer te volgen en de publieke opinie tot richtsnoer te nemen bij de uitoefening van hun bevoegdheden.

Precies daarom had de Staatscommissie haar vertegenwoordigingsopvatting nog explicieter mogen formuleren en steviger kunnen onderbouwen. Haar uitleg van artikel 50 Grondwet is namelijk niet zonder staatsrechtelijke consequenties, maar impliceert een fundamentele verschuiving van een parlementaire naar een ‘plebiscitaire identiteitsdemocratie’: ‘het ideaal waarin niet het argument of de politieke visie regeert, maar de wil van het volk beslist’.⁹⁰ De aanbevelingen die de Staatscommissie in dat licht doet beogen de politiek indringender te binden aan de wil van dat volk. De gekozen formateur, een correctief bindend referendum, meer burgerinspraak voorafgaand aan en tijdens het wetgevingsproces, en de aanpassing van het kiesstelsel: ze beogen allemaal de greep van het volk op de wetgever te verstevigen.

De blote tekst van artikel 50 Grondwet laat deze betekenisverandering op het eerste gezicht toe. Net als veel andere grondwetsbepalingen kenmerkt de formulering van artikel 50 Grondwet zich door een zekere rekbaarheid: ‘vertegenwoordigen’ is een meerduidige term die door middel van interpretatie concrete betekenis krijgt. Die ambiguïteit heeft een belangrijke functie: zij maakt mogelijk dat de fundamentele principes waaraan grondwetsbepalingen uitdrukking geven ook betekenisvol kunnen zijn in veranderde omstandigheden.⁹¹ Op die manier kan van een Grondwet duurzame normatieve werking uitgaan.

Tegelijkertijd kunnen constitutionele actoren de betekenis van een grondwetsbepaling niet volledig naar hun eigen hand zetten. Van het idee dat grondwetsbepalingen strekken tot het normeren van constitutionele actoren zou dan immers weinig terechtkomen. Een uitleg van een grondwetsbepaling die bijvoorbeeld niet strookt met de tekst, het doel, of de historische werking van zo’n bepaling, kwalificeert op een gegeven moment niet meer als ‘normale grondwetsinterpretatie’ maar als ‘informele grondwetswijziging’.⁹² De uitleg van artikel 50 Grondwet door de Staatscommissie wijst in de richting van een dergelijke informele grondwetswijziging.

89 Thorbecke 1841, p. 206-207 (mijn cursivering, EYvV).

90 Boogaard 2018, p. 249.

91 Waardoor er sprake is van een ‘Living Constitution’, zie Strauss 2010.

92 Levinson 1995, p. 14-15.

Haar uitleg getuigt namelijk van een drastische verandering in het fundamentele principe van parlementaire vertegenwoordiging waaraan artikel 50 Grondwet uitdrukking geeft. In mijn ogen had de Staatscommissie even goed kunnen voorstellen om de tekst van deze grondwetsbepaling formeel te wijzigen. Artikel 50 Grondwet: 'De Staten-Generaal gehoorzamen het gehele Nederlandse volk.' Of was dat toch niet helemaal de bedoeling?

Literatuur

Allart 1814

J. Allart, *Verbaal der Vergadering van Aanzienlijken in Amsterdam den 29en Maart MDCCCXIV*, 's Gravenhage 1814

Berkvens 2012

A.M.J.A. Berkvens e.a. (red.), *Het Franse Nederland: de inlijving 1810-1813. De juridische en bestuurlijke gevolgen van de 'Réunion' met Frankrijk*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2012

Boogaard 2018

G. Boogaard, 'De Grondwet waarborgt de gemengde democratie', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2018, p. 240-249

Buys 1883

J.T. Buys, *De Grondwet: toelichting en kritiek* deel I, Arnhem: Gouda Quint 1883

Colenbrander 1908

H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet*, Eerste deel, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1908

Colenbrander 1909

H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet: Bronnenverzameling*, Tweede deel, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1909

De Beaufort 2017

F. de Beaufort e.a., *Tussen geschiktheid en grondrecht: De ontwikkeling van het Nederlandse kiesrecht vanaf 1795*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2017

Eindrapport 2018

Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage dijken, hoge drempels: Democratie en rechtsstaat in balans*, Eindrapport, Amsterdam: Boom 2018

Elzinga & Wisse 1988

D.J. Elzinga & C. Wisse, *De parlementaire fracties*, Nederlands parlamentsrecht, 5, Groningen: Wolters Noordhoff 1988

Grimm 2015

D. Grimm, *Sovereignty: The Origin and Future of a Political and Legal Concept*, New York: Columbia University Press 2015

Hirsch Ballin 2017

E.M.H. Hirsch Ballin, *De stille revolutie van 1917: Dwarsverbanden in democratisch burgerschap en onderwijs*, Amsterdam: Querido Fosfor 2017

Jurgens 2018

E.C.M. Jurgens, 'Ruggesteunen', *Tijdschrift voor Constitutioneel recht* 2018, 3, p. 242-246

Kamps & Van der Woude 2012

M. Kamps & W. Van der Woude, 'Kiesstelsels en coalitievorming' (april 2012) *Ars Aequi* p. 914-918

Leenknecht 2019

G. Leenknecht, 'De gekozen prem... Eh, formateur?', no. 6 in de blogreeks 'Remkes en de Rechtstaat', *NederlandRechtsstaat.nl*, 7 februari 2019

Levinson 1995

S. Levinson (red.), *Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment*, Princeton: Princeton University Press 1995

Nord 1945

H.R. Nord, *Historische ontwikkeling en betekenis van de representatiegedachte in het staatsrecht* (diss. Universiteit Leiden), Leiden 1945

Probleemverkenning

Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning Website* <https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl>, 18 oktober 2017

Rutjes 2012

M Rutjes, *Door gelijkheid gegrepen: democratie, burgerschap en staat in Nederland 1795-1801* (diss. Universiteit van Amsterdam), Amsterdam 2012

Strauss 2010

D.A. Strauss, *The Living Constitution*, Oxford: Oxford University Press 2010

Thorbecke 1841

J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, Tweede uitgave, Eerste deel, Amsterdam: Johannes Müller 1841

Tussenstand 2018

Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand Website* <https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl>, 21 juni 2018

Van der Pot 1940

C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandsche Staatsrecht*,
Zwolle: Tjeenk Willink 1940

Van Sas 2004

N.C.F. van Sas, *De Metarmorfose van Nederland: Van oude orde naar
moderniteit, 1750-1900* Amsterdam: Amsterdam University Press
2004

Van Vugt 2019

E. van Vugt, 'Een vetorecht voor het volk', nummer 2 in de blogreeks
'Remkes en de Rechtsstaat', *Nederlandrechtsstaat.nl*, 5 januari 2019

Van Vugt 2017

E. van Vugt, 'Herbezinning parlementair stelsel? Herinterpretatie
artikel 50 Grondwet!', *NJB* 2017, 92, p. 642

Veen 1994

Th. Veen, *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse
volk. De leden stemmen zonder last. Interpretaties van twee
Grondwetsartikelen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1994