


## Grondrechten, grondvertrouwen en de relationele constitutie

Authors	Leijten, Ingrid
Publication Date	2023-04-14
Document Version	publishersversion
Link	<a href="https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/1534decf-59ce-4d27-911a-f1d658850c5a">https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/1534decf-59ce-4d27-911a-f1d658850c5a</a>
Citation	Leijten, I 2023, Grondrechten, grondvertrouwen en de relationele constitutie. Tilburg University.
Download Date	2026-06-12 23:45:11
Rights	<p>General rights</p> <p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.</li> <li>- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain</li> <li>- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal"</li> </ul> <p>Take down policy</p> <p>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.</p>

# Grondrechten, grondvertrouwen en de relationele constitutie



Rede, uitgesproken door  
Prof. dr. Ingrid Leijten



**Prof. dr. Ingrid Leijten (1984)** is per 1 januari 2022 benoemd tot hoogleraar Nederlands en Europees constitutioneel recht aan Tilburg University. Zij studeerde politicologie (BA, MA) en rechten (LLB, LLM) aan de Universiteit Leiden. Vervolgens behaalde zij een LLM-diploma aan Columbia Law School in New York, waarna zij slaagde voor het NY Bar Exam. In 2015 promoveerde Leijten bij Prof. mr. Janneke Gerards op een proefschrift over kernrechten en de bescherming van sociale rechten door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Voor haar proefschriftonderzoek bracht zij periodes door aan het Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, de Universiteit Gent en de Humboldt Universität in Berlijn. Zij werkte daarna als universitair docent en universitair hoofddocent bij de afdeling staats- en bestuursrecht in Leiden. In 2019 was zij als gasthoogleraar verbonden aan de Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Neurenberg.

Het onderzoek van Leijten betreft de rol en werking van grondrechten als onderdeel van bredere constitutioneelrechtelijke vraagstukken. Zij is lid van de redactie van het *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten (NTM/NJCM-Bulletin)*, het *European Yearbook of Constitutional Law*, het commentaar *Uitleg van de Grondwet* en de blogsectie van *Nederlandrechtsstaat.nl*. Zij maakt deel uit van de steering committee van het Benelux Chapter van de International Society of Public Law (ICON-S) en het bestuur van de Staatsrechtkring. Ook maakt zij de podcast *Ons goed recht. Grondrechten hier en nu*. Onlangs is Leijten benoemd tot lid van De Jonge Akademie (DJA) van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW).

# GRONDRECHTEN, GRONDVERTROUWEN EN DE RELATIONELE CONSTITUTIE

INGRID LEIJTEN

**Rede,**  
in verkorte vorm uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van hoogleraar  
Nederlands en Europees constitutioneel recht aan Tilburg University op 14 april 2023

© INGRID LEIJTEN, 2023  
ISBN: 978-94-0368-739-1

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier.

[www.tilburguniversity.edu/nl](http://www.tilburguniversity.edu/nl)

# GRONDRECHTEN, GRONDVERTROUWEN EN DE RELATIONELE CONSTITUTIE

INGRID LEIJTEN

# 1 Inleiding

Volgens een recente ‘flitspeiling’ in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, heeft 93% van de Nederlandse burgers nog nooit gebruik gemaakt van of een beroep gedaan op grondrechten. 89% vindt de Grondwet wel (heel) belangrijk, en 66% wil meer weten over hoe de Grondwet in het dagelijks leven kan worden toegepast en welke onderwerpen in de Grondwet staan.<sup>1</sup> De verschillende bevindingen laten zien dat de Nederlandse Grondwet niet onbemind is, maar dat als het om de concrete betekenis ervan voor burgers gaat, er nog wel wat *Luft nach oben* is.<sup>2</sup> Ik maak *elke dag* gebruik van mijn grondrechten, was het eerste dat ik dacht toen ik de uitkomsten van de peiling zag.

Ondertussen werd die Grondwet de afgelopen twaalf maanden maar liefst zesmaal aangepast. ‘De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat’, zo luidt de algemene bepaling waarmee de Grondwet sinds 30 augustus 2022 opent.<sup>3</sup> Daarnaast werd onder meer in de Grondwet opgenomen dat iedereen recht heeft op een eerlijk proces,<sup>4</sup> en werd de formulering van het briefgeheim aangepast – daarin werd nog gesproken van ‘telegraaf’.<sup>5</sup> Op 17 januari jl. stemde de Eerste Kamer in tweede lezing in met het voorstel om handicap en seksuele gerichtheid expliciet op te nemen als discriminatiegronden in artikel 1 van de Grondwet.<sup>6</sup> En dan is er nog dat mogelijk op handen zijnde voorstel voor afschaffing van het voor het Nederlandse constitutionele bestel zo typerende toetsingsverbod.<sup>7</sup> Artikel 120 Grondwet bepaalt dat de rechter wetten in formele zin niet mag toetsen aan de Grondwet.<sup>8</sup> Misschien moet die rechter, zo lijken we het steeds meer eens te zijn, zich daar toch maar eens aan gaan wagen.<sup>9</sup>

<sup>1</sup> Flitspeiling Grondwet in opdracht van het Ministerie van BZK, 28 februari 2023, zie [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/02/28/flitspeiling-grondwet](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/02/28/flitspeiling-grondwet), laatst geraadpleegd 15 maart 2023.

<sup>2</sup> Een vergelijkbare conclusie volgt ook uit eerder onderzoek, zie B. Oomen en H.T. Lelieveldt, ‘Onbekend maar niet onbemind. Wat weet en vindt de Nederlander van de Grondwet?’, *Nederlands Juristenblad* 2008, p. 577-578; B. Oomen, ‘Constitutioneel bewustzijn in Nederland: van burgerzin, burgerschap en de onzichtbare Grondwet’, *Recht der Werkelijkheid* 2009, p. 55-79.

<sup>3</sup> Stb. 2022, 332.

<sup>4</sup> Art. 17 lid 1 Gw; Stb. 2022, 331.

<sup>5</sup> Art. 13 Gw; Stb. 2023, 334. Ook werd art. 55 Gw aangepast zodat niet-ingezetenen nu ook kunnen stemmen voor de Eerste Kamer (Stb. 2022, 316); daarnaast is de wijzigingsprocedure voor de Grondwet in artikel 137 verduidelijkt (Stb. 2022, 335).

<sup>6</sup> Stb. 2023, 62.

<sup>7</sup> Zie Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Rechtsbescherming, Hoofdlijnenbrief constitutionele toetsing. Op 14 februari jl. vond een rondetafelgesprek van de vaste commissie voor binnenlandse zaken over constitutionele toetsing plaats, dat terug te kijken is via [www.debatgemist.nl](http://www.debatgemist.nl). De *position papers* zijn hier te lezen: [www.tweedekamer.nl/debat\\_en\\_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2023A00306](http://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2023A00306), laatst geraadpleegd 15 maart 2023.

<sup>8</sup> Voor meer detail, zie bijv. G. Boogaard en J. Uzman, ‘Artikel 120 Toetsingsverbod’, in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge en G.J. Leenknecht (red.), *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 1149-1161.

<sup>9</sup> Bijv. ABRvS 18 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1441 (conclusie Snijders), par. 5.12, wat echter geen reden is voor de bestuursrechter om daartoe alvast over te gaan. ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772; ECLI:NL:RVS:2023:852.

Op deze (mogelijke) grondwetswijzigingen zijn grofweg twee reacties denkbaar. Sommigen doen ze af als vooral symbolisch. De algemene bepaling zou te vaag zijn om juridisch verschil te maken.<sup>10</sup> Dat recht op een eerlijk proces hadden we al, want het staat in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).<sup>11</sup> En waarom zouden we het toetsingsverbod afschaffen, als dat vanwege de bestaande mogelijkheid voor de rechter om wetgeving te toetsen aan het EVRM, niet of nauwelijks iets toevoegt?<sup>12</sup> Op een foto van de blijde initiatiefnemers van het voorstel tot opnemning van de gronden handicap en seksuele gerichtheid werd op sociale media cynisch gereageerd met de opmerking dat dit al lang onder de formulering van het non-discriminatiebeginsel viel. Iets dat overigens waar is.<sup>13</sup> Symbolisch dus, en aan symboliek, kun je erachteraan denken, moet die sobere Nederlandse Grondwet vooral niet te veel gaan doen.<sup>14</sup>

Een andere reactie is: 'Zie je wel, onze Grondwet leeft!' Toen ik door een journalist werd gevraagd hoe bijzonder die aanpassing van artikel 1 was, antwoordde ik dat dit dus al de zesde grondwetswijziging in een jaar tijd was. Maar, voegde ik er snel aan toe, het is wel bijzonder hoor!<sup>15</sup> Mede vanwege de verzwaarde procedure daartoe, wordt onze rigide Grondwet maar zelden aangepast.<sup>16</sup> Dat tussen de zes recente grondwetswijzigingen ook een wijziging van artikel 137 over de grondwetsherzieningsprocedure zat, heeft daar

---

<sup>10</sup> In de algemene bepaling ontbreken bijvoorbeeld een *constituans* en een normadressaat. In *Een nieuw commentaar op de Grondwet* onder redactie van Ellian en Rijkema (Den Haag: Boom filosofie 2022) zijn niettemin twee commentaren aan de bepaling gewijd (B. Oomen, 'Algemene bepaling', p. 81-90 en C.M. Zoethout, 'Algemene bepaling', p. 91-98).

<sup>11</sup> Artikel 6 EVRM zou weliswaar een beperkter toepassingsbereik hebben, in de praktijk worden dit artikel zo uitgelegd, dat de toegevoegde juridische waarde van art. 17 lid 1 Gw beperkt is. Zie M.M. Julicher, 'Het recht op een eerlijk proces in het EVRM, het Handvest en ... de Grondwet! Een verrijking voor de individuele rechtsbescherming in Nederland?', *TvCR* 2018 (9) 1, p. 36-57.

<sup>12</sup> De *juridische* meerwaarde van constitutionele toetsing zal volgens veel experts beperkt zijn. Dit kwam ook naar voren in het rondetafelgesprek over constitutionele toetsing. Zie bijv. ook het *position paper* van Gerards, en J.H. Gerards, 'The Irrelevance of the Netherlands Constitution, and the Impossibility of Changing it', *Revue Interdisciplinaire d'études Juridiques* 2016, p. 209-233.

<sup>13</sup> Er is dus ook wat te zeggen voor het niet opnemen van nieuwe gronden, of zelfs het weghalen van alle gronden. Zie J.H. Gerards, 'Artikel 1 Grondwet – goede gronden voor wijziging?', *NTM-NJCM-Bulletin* 2016, p. 304-318.

<sup>14</sup> De Nederlandse Grondwet is weinig ideologisch, zie C.A.J.M. Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 85-86. Vgl. ook M. Adams en G. van der Schyff, 'Constitutional Culture in the Netherlands: A Sober Affair', in: M. Adams, A. Meuwese & E.M.H. Hirsch Ballin (red.) *Constitutionalism and the Rule of Law: Bridging Idealism and Realism*, Cambridge University Press 2017, p. 358-385; A. Ellian en B. Rijkema, 'Inleiding – Constitutionele cultuur in Nederland', in: Rijkema en Ellian 2022, p. 17-24, met veel nadere verwijzingen.

<sup>15</sup> We hebben het over de 'grootste grondwetswijziging sinds 1983', toen een algemene grondwetsherziening plaatsvond.

<sup>16</sup> Art. 137 Gw schrijft voor dat een voorstel tot wijziging van de Grondwet in twee lezingen wordt behandeld. In tweede lezing (na verkiezingen) moet het voorstel met twee derden van de uitgebrachte stemmen worden aangenomen.

geen verandering in gebracht.<sup>17</sup> Zij die voor het optuigen of toch zeker bij de tijd blijven van de tekst van de Grondwet zijn, trekken dan ook niet zelden aan het kortste eind.<sup>18</sup> De opvatting dat niet alles wat we belangrijk vinden moet worden vastgelegd in de Grondwet, is wijdverbreid.<sup>19</sup> Te veel nadruk op rechten en de rechter past evenmin in dit document, waarin het primaat van de wetgever nu eenmaal de boventoon voert. Toch lijkt er ook los van de recente wijzigingen iets te bewegen, getuige ook de pleidooien voor meer constitutionele cultuur,<sup>20</sup> constitutioneel bewustzijn<sup>21</sup> en constitutionele geletterdheid.<sup>22</sup>

Dat ik mij eigenlijk geen beter moment had kunnen voorstellen voor het uitspreken van deze rede, heeft niet alleen te maken met deze constitutionele beweging, maar evenzeer met de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen die er het decor van vormen. We rollen van de ene crisis in de andere. Coronacrisis, energiecrisis, migratiecrisis. We hebben te maken met geopolitiek gevaar en woningtekorten, en met 'eigentijdse ongelijkheid'.<sup>23</sup> Het kinderopvangtoeslagenschandaal bewees de feilbaarheid van een – *an sich* – functionerende rechtsstaat. Stikstofperikelen en omgekeerde vlaggen, on- en offline polarisatie, anti-overheidsdenken of 'gewoon' een afname van vertrouwen in de overheid en in elkaar. Hoe willen we op dit toneel de grootste crisis van allemaal – de klimaatcrisis – bestrijden?

Ik richt mij vandaag tot beide groepen: tot wie het optuigen van de Grondwet met applaus ontvangt, maar ook tot wie van moderne ensceneringen in beginsel niets moet hebben.<sup>24</sup> Ik zal beargumenteren dat meer aandacht voor de Grondwet en grondrechten juist nu

<sup>17</sup> Zo is verduidelijkt dat behandeling in tweede lezing niet kan worden doorgeschoven naar een volgende Tweede Kamer (Stb. 2022, 335).

<sup>18</sup> Nog los van de verzwaarde wijzigingsprocedure, is de vraag wat de inhoud van de Grondwet zou moeten zijn, 'te moeilijk', aldus C.A.J.M. Kortmann, 'Uit of in de Grondwet?', *RegelMaat* 2002, p. 75-82. Zie ook M. Nap, 'Criteria voor grondwetsherzieningen', *RegelMaat* 2020, p. 275-281. Volgens Van der Tang ontbreekt een formeel grondwetsidee, G.F.M. van der Tang, 'Constitutie en Grondwet', *RegelMaat* 2003, p. 236-243.

<sup>19</sup> Dit zien we ook terug aan het vele ongeschreven constitutionele recht, zoals bijv. normen die de verhouding tussen de regering en de Staten-Generaal betreffen. Zie Kortmann 2021, p. 155-156. Vgl. L.F.M. Verhey, *De constitutionele conventie. Een blinde vlek in ons staatsrecht* (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 2014; G.J.A. Geertjes, *Staatsrecht en conventie in Nederland en het Verenigd Koninkrijk* (diss. Leiden), Zutphen: Uitgeverij Paris 2021.

<sup>20</sup> Ellian en Rijkema 2022.

<sup>21</sup> W.J.M. Voermans, 'Onze oude, onbemde Grondwet', *NJB* 2014/623, p. 776-780. Diens jongste, indrukwekkende bijdrage hieraan is *Onze constitutie*, Amsterdam: Prometheus 2023.

<sup>22</sup> M. Adams, 'Constitutionele geletterdheid voor de democratische rechtsstaat', *NJB* 2013/874, p. 1110-1118. Zie ook het Jaarverslag van de Raad van State 2019, p. 24, te raadplegen via [www.raadvanstate.nl/publicaties/jaarverslagen/](http://www.raadvanstate.nl/publicaties/jaarverslagen/), laatst geraadpleegd 15 maart 2023.

<sup>23</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van typen kapitaal. Verschil in Nederland in 2023*, Den Haag, maart 2023, te raadplegen via [www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/03/07/eigentijdse-ongelijkheid](http://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/03/07/eigentijdse-ongelijkheid), laatst geraadpleegd 15 maart 2023.

<sup>24</sup> Voor iemand die de afgelopen jaren grotendeels in Bayreuth doorbracht, herinnert dit beeld aan het begin van de Bayreuther Festspiele, elk jaar in augustus, waarvan de première steevast tot wisselende reacties leidt.

nodig is, maar dat dit niet los kan staan van het versterken van de *juridische* constitutionele cultuur. Tegen deze achtergrond stel ik een relationeel perspectief op de constitutie voor. Door relaties van ongelijkheid, afhankelijkheid, zorg, vertrouwen, tussen machten en met de natuur een centralere plek toe te kennen, kan dit relationele perspectief bijdragen aan een toekomstbestendig constitutioneel bestel.

Meer constitutionele cultuur, en zeker ook dat meer relationele perspectief, is niet per definitie een kwestie van meer constitutionalisme, in de zin van enkel meer recht, meer rechter, minder (ruimte voor) politiek.<sup>25</sup> Dit is óók een pleidooi voor politiek.<sup>26</sup>

Om te kunnen eindigen met het begin van een ‘relationele audit’ van onze constitutie,<sup>27</sup> moeten we het eerst over grondrechten hebben. Het eerste deel van mijn rede gaat over de veranderende rol en werking van die rechten zoals ik die de afgelopen jaren heb onderzocht, en ons vrijheidsbegrip. In het tweede deel leg ik de link met de vertrouwenscrisis.<sup>28</sup> Afgehaakte burgers, proteststemmen:<sup>29</sup> welk stukje van deze puzzel wordt gevormd door grondrechten en waarom moeten we het daarbij ook over desinformatie en burgerschapsonderwijs hebben? In het laatste deel presenteer ik dan een relationeel perspectief op de Nederlandse constitutie. In een poging recht te doen aan grondrechten, democratische uitgangspunten én de uitdagingen waar we gezamenlijk voor staan. Of althans, een perspectief te formuleren dat – hoewel of juist omdat het in onze constitutionele traditie niet het meest voor de hand liggende is – mij in staat stelt daar de komende jaren een waardevolle bijdrage aan te leveren.

---

<sup>25</sup> Vgl. M. Loughlin, *Against Constitutionalism*, Cambridge (MA): Harvard University Press 2022.

<sup>26</sup> Wat niet hetzelfde is als ‘de wil van de meerderheid’; politiek is heel wel gebaat bij constitutionele kaders. Vgl. E.M.H. Hirsch Ballin, ‘De Grondwet in politiek en samenleving’, Rechtsstaatlezing 2013, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013.

<sup>27</sup> Zie bijv. C. Röhrner, *Ungleichheit und Verfassung. Vorschlag für eine relationale Rechtsanalyse*, Weilerwist: Velbrück Wissenschaft 2019; H. Irving, *Gender and the Constitution. Equity and Agency in Comparative Constitutional Design*, Cambridge University Press 2008, p. 3f (over ‘auditing a constitution’). Zie ook J. Nedelsky, *Law’s Relations. A Relational Theory of Self, Autonomy, and Law*, Oxford University Press 2011.

<sup>28</sup> De oratie van Hirsch Ballin uit 1982 droeg de titel ‘Vertrouwen op het recht: over de plaats van de wet in de rechtsorde’ ((oratie Tilburg), Alphen aan den Rijn: Samson 1982). De herziene tweede druk kreeg de titel ‘Het grondrecht op vrijheid en de wet’ (Alphen aan den Rijn: Samson 1989). Ook ik zal proberen iets te zeggen over de relatie tussen vertrouwen, recht en vrijheid.

<sup>29</sup> Deze tekst rondde ik af terwijl op de achtergrond de verkiezingsuitslagen van de Provinciale Staten- en waterschapsverkiezingen van 15 maart jl. binnenkwamen. Wat sindsdien is gebeurd, gezegd en geschreven, kon in de schriftelijke versie van mijn rede niet meer worden meegenomen.

## 2 Grondrechten

# Een moderne opvatting van grondrechten

*Woman, life, freedom.* Drie woorden, die sinds de dood van Jina Mahsa Amini in september 2022 symbool staan voor de protestbeweging in Iran. Een slogan die even simpel is als krachtig: vrijheid, kunnen leven, voor vrouwen, voor iedereen. Deze vrijheid niet te willen erkennen, en de strijd ervoor met geweld de kop in te drukken, schendt de fundamentele rechten die ieder mens toekomen.

Ik noem dit hier niet alleen om te herinneren aan de situatie in Iran. Dit voorbeeld illustreert hoe ondubbelzinnig grondrechten kunnen zijn.<sup>30</sup> Natuurlijk moeten vrouwen gelijke rechten hebben. Natuurlijk zou iedereen het recht moeten hebben om te demonstreren, op een eerlijk proces. Waar dit niet zo is, is van een rechtsstaat geen sprake.<sup>31</sup> Grondrechten geven aan waar de grenzen van overheidshandelen liggen; ze laten zien waar vrijheid moet zijn en waar die wordt geschonden.<sup>32</sup>

Maar zo simpel is het meestal niet. We hebben het allemaal ervaren de afgelopen jaren: maatregelen afkomstig van de overheid die onze fundamentele rechten, onze vrijheden, beknotten. Maar vormde die mondkapjesplicht nu een schending van grondrechten zoals we die op verschillende plekken hebben gecodificeerd, en hoe zat dat bij bezoekverboden of demonstratiebeperkingen, het coronatoegangsbewijs?<sup>33</sup> Erkennen dat de meeste grondrechten niet absoluut zijn, en beperkingen gerechtvaardigd kunnen zijn, is cruciaal. Overigens volgt dit ook uit de letter van de Grondwet en van (Europese) mensenrechtenverdragen.<sup>34</sup> Het

<sup>30</sup> Vgl. Nedelsky 2011, p. 233: 'Human rights invoked in the international context are often treated as having self-evident content. The focus is on implementation and enforcement.' Overigens heb ik het in deze tekst meestal over 'grondrechten' of 'fundamentele rechten'. Met 'mensenrechten' doel ik op rechten die zijn vastgelegd in internationale verdragen; met 'constitutionele rechten' bepalingen in nationale grondwetten.

<sup>31</sup> In de literatuur wordt wel een onderscheid gemaakt tussen een *thick* en een *thin conception* van de *rule of law*. Een dunne opvatting begeeft zich niet op het terrein van de inhoud van het recht, een meer materiële wel. 'Rechtsstaat' omvat eveneens de bescherming van (sociale) grondrechten. Vgl. B.Z. Tamanaha, *On the Rule of Law. History, Politics, Theory*, Cambridge University Press 2004, H. 7 en 8.

<sup>32</sup> '[Rights] appear as fixed entities with meanings that are simply taken as a given'. Nedelsky (2011, p. 233) heeft het hier over de 'thing-like quality' die – ten onrechte – wordt toegeschreven aan rechten.

<sup>33</sup> Een schending is door de rechter vooralsnog niet vastgesteld (het buiten werking stellen van de avondklok begin 2021 hield verband met het ten onrechte activeren van de Wbbbg, zie Rb. Den Haag (vzr) 16 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1100); daarentegen is een *Ausgangssperre* in Beieren naderhand wel disproportioneel bevonden, zie BVerwG 3 CN 2.21.

<sup>34</sup> Bijv. art. 10 lid 1 Gw: 'Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer'; art. 8 lid 2 EVRM (het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven): 'Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.'

geldt bovendien niet alleen als sprake is van een noodtoestand.<sup>35</sup> Maar het maakt het er niet overzichtelijker en de discussie er niet gemakkelijker op. Want *wanneer* is een beperking van ons recht op persoonlijke levenssfeer of vrijheid van meningsuiting nu wel en niet toegestaan, *wat* verlangt een recht op gezondheid nu precies, en *wie* mag dat eigenlijk bepalen?<sup>36</sup> Voor dergelijke (juridische) nuances is in een verhit politiek en publiek debat niet altijd ruimte. Ik kom daar later nog op terug.

Om die ingewikkelde betekenis van grondrechten te verduidelijken, maak ik een uitstapje naar het werk van Kai Möller. In zijn *The Global Model of Constitutional Rights*, zet hij de moderne praktijk van grondrechten af tegen het traditionele beeld dat we ervan hebben.<sup>37</sup> Volgens dat traditionele, wat hij noemt dominante narratief, beslaan grondrechten eerst en vooral een beperkt domein; het gaat om bijzonder belangrijke individuele belangen. Een tweede aspect is dat grondrechten uitsluitend of voornamelijk negatieve verplichtingen voor de Staat met zich brengen; die moet zich onthouden van inperking van de vrijheden van burgers. Het traditionele model wordt ten derde gekenmerkt door een focus op de verticale verhouding tussen burger en Staat. Tot slot hebben fundamentele rechten een bijzondere normatieve kracht, of gewicht. Dit heeft tot gevolg dat beperkingen slechts in heel uitzonderlijke situaties zijn toegestaan.<sup>38</sup>

Möller beargumenteert dat alle vier de aspecten van dit narratief intussen zijn opgegeven. Zijn *global model* is bedoeld als morele reconstructie: het probeert een morele waarde te vinden in de theorie en praktijk van constitutionele rechten wereldwijd.<sup>39</sup> Ten eerste is in dit model sprake van *rights inflation*, een wat pejoratieve term die hier echter niet meer inhoudt dan dat het bereik van grondrechten groter is geworden. Daarbinnen zijn ook meer triviale belangen komen te vallen.<sup>40</sup> Zo sprak mijn promotor Janneke Gerards in haar Nijmeegse oratie uit 2011 over de uitdijende reikwijdte van het EVRM, die te maken heeft met het prismakarakter van grondrechten, waardoor steeds nieuwe aspecten (schakeringen) van rechten zichtbaar worden.<sup>41</sup> Een veelgebruikt voorbeeld is artikel 2, eerste lid, van het

<sup>35</sup> Art. 103 lid 2 Gw, waaruit volgt dat ingeval van een uitzonderingstoestand bepaalde grondrechten niet alleen kunnen worden beperkt, maar ook kunnen worden *opgeschort*. Zie S. Daniels, 'Artikel 103 Uitzonderingstoestand', in: Hirsch Ballin e.a. 2021, p. 1005-1030.

<sup>36</sup> Roel de Lange spreekt in zijn oratie uit 1999 over 'concurrerende rechtsvorming' (R. de Lange, *Concurrerende rechtsvorming* (oratie EUR), Nijmegen: Ars Aequi libri 1999). Concurrentie tussen wetgever en rechter, welteverstaan. Afgelopen december stond in het TvCR-congres de 'rechtgever' centraal, en de interactie tussen de twee.

<sup>37</sup> K. Möller, *The Global Model of constitutional Rights*, Oxford University Press 2012.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 20-22. Nederland lijkt geen *case study* te zijn geweest, ook al omdat met name is gekeken naar *constitutional rights adjudication*.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 3ff.

<sup>41</sup> J.H. Gerards, *Het prisma van de grondrechten* (oratie Nijmegen) 2011.

Duitse *Grundgesetz*, waarin een recht is opgenomen voor iedereen ‘auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit’. Hieronder worden ook het recht om duiven te voeren in het park of paard te rijden in het bos geschaard.<sup>42</sup> Ook artikel 8 EVRM is illustratief: het recht op respect voor privé- en familielevens en de woning gaat over privacy en seksuele autonomie, maar beschermt ook belangen die verband houden met gezinshereniging en een gezonde leefomgeving.<sup>43</sup> Of een goede nachtrust, op het moment dat die door nachtvluchten wordt verstoord.<sup>44</sup> En wat dacht u van de rechten van Groningers die getroffen zijn door de gaswinning? Ja, ook die – ik kom daar zo op.

Het tweede aspect van Möller’s model houdt in dat grondrechten naast negatieve tegenwoordig ook positieve verplichtingen kennen.<sup>45</sup> Denk aan sociale grondrechten, die een al dan niet individuele aanspraak formuleren op toegang tot gezondheidszorg, sociale zekerheid of wonen.<sup>46</sup> Maar ook onze ‘klassieke vrijheidsrechten’ verlangen, anders dan hun bewoording doet vermoeden, actief overheidsoptreden. Zo moet de overheid ervoor zorgen dat een demonstratie veilig kan verlopen<sup>47</sup> en dat het verkiezingsproces goed wordt gereguleerd,<sup>48</sup> en verlangt het recht op leven dat bedreigde personen bescherming krijgen.<sup>49</sup> Mede door het erkennen van positieve verplichtingen is het onderscheid tussen klassieke, burger- en politieke, en sociale en economische rechten lang niet meer altijd zo scherp te maken.<sup>50</sup> Voor mijn proefschrift onderzocht ik hoe de vrijheidsrechten uit het EVRM steeds meer aspecten van sociale rechten zijn gaan omvatten.<sup>51</sup> Bijvoorbeeld doordat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) onder het verbod van een onmenselijke behandeling ook het voorzien in een bestaansminimum kan scharen,<sup>52</sup> en een recht op privéleven ook een alternatieve woning kan verlangen.<sup>53</sup> Ook het feit dat tot de eigendommen

<sup>42</sup> BVerfGE 54, 143; BVerfGE 80, 137.

<sup>43</sup> Volgens het EHRM leent dit recht zich niet voor een uitputtende definitie (bijv. EHRM 17 december 1992, appl. no. 13710/88 (*Niemitz/Duitsland*), par. 29); de 172 pagina’s tellende *case law guide* van dit artikel spreekt boekdelen.

<sup>44</sup> EHRM (GK) 8 juli 2003, appl. no. 36022/97 (*Hatton e.a./VK*).

<sup>45</sup> Möller 2012, p. 5ff.

<sup>46</sup> In de Nederlandse Grondwet zijn de sociale grondrechten niet als individuele aanspraak maar als opdracht aan de overheid geformuleerd, zie artt. 19-22 Gw.

<sup>47</sup> Bijv. EHRM 5 december 2006, appl. no. 74552/01 (*Oya Ataman/Turkije*).

<sup>48</sup> Bijv. EHRM 30 mei 2017, appl. no. 75947/11 (*Davydov e.a./Rusland*).

<sup>49</sup> Bijv. EHRM (GK) 28 oktober 1998, appl. no. 23452/94 (*Osman/VK*).

<sup>50</sup> Vgl. EHRM 9 oktober 1979, appl. no. 6289/73 (*Airey/Ierland*), par. 26 (‘there is no water-tight division’); ook worden klassieke en sociale grondrechten *indivisible*, *interconnected* en *interdependent* geacht (bijv. UN General Assembly, Draft International Covenant on Human Rights and measures of implementation: future work of the Commission on Human Rights, Fifth Session, 4 december 1950, UN Doc. A/RES/421).

<sup>51</sup> A.E.M. Leijten, *Core Rights and the Protection of Socio-Economic Interests by the European Court of Human Rights* (diss. Leiden) 2015; in bewerkte vorm gepubliceerd als *Core Socio-Economic Rights and the European Court of Human Rights*, Cambridge University Press 2018.

<sup>52</sup> EHRM 23 april 2002, appl. no. 56869/00 (*Larioshina/Rusland*).

<sup>53</sup> EHRM 15 april 2014, appl. no. 27013/07 (*Winterstein/Frankrijk*).

die het eigendomsrecht uit het Eerste Protocol bij het EVRM beschermt, ook uitkeringen en andere sociale voorzieningen worden gerekend, heeft gezorgd voor een ‘socialisering’ van het EVRM.<sup>54</sup>

Het derde aspect van het *global model* houdt in dat naast in de verticale relatie tussen overheid en burger, grondrechten ook steeds vaker in relaties tussen burgers onderling werken.<sup>55</sup> Ook dit draagt bij aan de alomtegenwoordigheid van die rechten.<sup>56</sup> Het vierde en laatste onderdeel betreft de centrale rol voor afweging en proportionaliteit.<sup>57</sup> Doordat (de meeste) grondrechten niet absoluut zijn, wat vanwege hun reikwijdte bovendien ook niet voorstelbaar is, verschuift de aandacht van de vraag of er een grondrecht in het geding is, naar wat de overhand moet krijgen: het (individuele) grondrecht of de daar tegenover staande (algemene, soms eveneens grondrechtelijke) belangen.<sup>58</sup> Die vraag wordt – naast aan de hand van eisen van legaliteit<sup>59</sup> – doorgaans beantwoord met behulp van een proportionaliteitstoets.<sup>60</sup> Een beperking van een grondrecht moet niet alleen een legitiem doel dienen, maar ook geschikt en noodzakelijk zijn om dat doel te bereiken. Uiteindelijk moet sprake zijn van proportionaliteit in enge zin; een beperking mag de burger niet confronteren met een disproportionele last.<sup>61</sup> Overigens lijkt dat wereldwijde proportionaliteits- of evenredigheidsdenken maar langzaam

---

<sup>54</sup> Bijv. A.E.M. Leijten, ‘From *Stec* to *Valkov*: Possessions and Margins in the Social Security Case Law of the European Court of Human Rights’, *Human Rights Law Review* 2013, p. 309-349; A.E.M. Leijten, ‘The Right to Minimum Subsistence and Property Protection under the ECHR: Never the Twain Shall Meet?’, *European Journal of Social Security* 2019, pp. 307-325.

<sup>55</sup> Möller 2012, p. 10-13. We hebben het dan over ‘horizontale werking’.

<sup>56</sup> Denk bijv. ook aan de zaak *Milieudefensie e.a./Royal Dutch Shell* (Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBD-HA:2021:5337), die juist ook op dit punt veel stof heeft doen opwaaien.

<sup>57</sup> Möller 2012, p. 13-15.

<sup>58</sup> We hebben het ook wel over een ‘age of balancing’, vgl. T.A. Aleinikoff, ‘Constitutional law in the Age of Balancing’, *Yale Law Journal* 1987, p. 943-1005.

<sup>59</sup> In de Nederlandse beperkingssystematiek: competentievoorschriften. Dat een wettelijke basis belangrijk is in de relatie tussen vrijheid en recht, is een centraal thema hier. Een legaliteitseis kan echter ook op gespannen voet staan met een effectieve bescherming van (andere) grondrechten, zie A.E.M. Leijten, ‘Casus mondkapjesplicht: is onze beperkingssystematiek nog wel grondrechtenproof?’, *Nederlandrechtsstaat.nl* 13 augustus 2020.

<sup>60</sup> Simpel gezegd: ‘Proportionate limitations of rights are justifiable; disproportionate ones are not’ (J. Rivers, ‘Proportionality and Variable Intensity of Review’, *Cambridge Law Journal* 2006, p. 174-207, 174.

<sup>61</sup> Möller 2012, p. 13-14.

écht voet te vatten in Nederland, en de prijs die we daarvoor hebben moeten betalen in de toeslagenaffaire, is hoog.<sup>62</sup>

Grondrechten, zo begrepen, worden ook wel omschreven als *Optimierungsgebote*; beginselen die zoveel mogelijk moeten worden beschermd gezien de feitelijke en juridische mogelijkheden daartoe.<sup>63</sup> Dit sluit aan bij een onderscheid tussen *prima facie* en uiteindelijke rechten: ‘op het eerste gezicht’ staat het u bijvoorbeeld vrij om altijd en overal elke mening te kunnen uiten, en zonder mondkapje de straat op te gaan. Of het toch gerechtvaardigd is een uiting te bestraffen of dat mondkapje te verplichten, kan alleen worden beoordeeld door te kijken naar de proportionaliteit in de concrete omstandigheden van het geval.<sup>64</sup>

Dit onderscheid doet recht aan liberale uitgangspunten en is praktisch werkbaar.<sup>65</sup> Het heeft tot gevolg dat ook gerechtvaardigde beperkingen als vrijheidsbeperking of verlies van vrijheid worden aangemerkt.<sup>66</sup> Een minder individueel perspectief benadrukt echter niet zozeer het gat tussen ‘prima facie’ en uiteindelijke rechten, maar gaat uit van een overheid die überhaupt eerst gestalte geeft aan grondrechten. Aan een scala aan klassieke én sociale grondrechten, die bovendien niet los van elkaar kunnen worden gezien.<sup>67</sup> Dit perspectief doet denken aan wat Peter Häberle het ‘ineinanderstehen’ van vrijheid en recht heeft genoemd. De grenzen die aan grondrechtsuitoefening worden gesteld, ‘wiesen dem Grundrecht den Platz zu, den es von vornherein im Ganzen der Verfassung einnimmt’.<sup>68</sup> Het

<sup>62</sup> Zie bijv. de opinie van de Venetië-commissie, *Netherlands – Opinion on the legal protection of citizens*, CDL-AD(2021)031, 18 oktober 2021; K.M. de Vries en A.E.M. Leijten, ‘Over proportionaliteit gesproken. De opinie van de Venetiëcommissie over de toeslagenaffaire, en waarom we het ook over grondrechten moeten hebben’, *NTM-NJCM-Bulletin* 2022, p. 63-77. Dat terwijl het belang van afweging en proportionaliteit – ook voor wetgever en bestuur – toch echt al langer wordt benoemd, vgl. bijv. De Lange 1999, E.M.H. Hirsch Ballin, ‘Dynamiek in de bestuursrechtspraak – Over de betekenis van veranderingen in economie, politiek en samenleving voor de bestuursrechtelijke ontwikkeling’, in *Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter*, VAR-preadviezen 2015, p. 7-58.

<sup>63</sup> R. Alexy, *A Theory of Constitutional Rights* (vert. J. Rivers), Oxford University Press 2002, p. 47-48.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 178-179.

<sup>65</sup> In elk geval voor de rechter, zie Leijten 2018, p. 89ff.; J.H. Gerards en H. Senden, ‘The Structure of Fundamental Rights and the European Court of Human Rights’, *International Journal of Constitutional Law* 2009, p. 619-653.

<sup>66</sup> Volgens Möllers 2012, p. 276: ‘Anders als in der Philosophie gehört es zu einem politischen Verständnis von Freiheit, dass auch legitimierte Einschränkungen als Freiheitsverlust anerkannt werden.’ Dit raakt aan de discussie in Nederland over algemene beperkingen en de redelijke uitleg van grondrechten, zie bijv. L.C. Groen en L.F.M. Verhey, ‘De betekenis van grondwettelijke grondrechten voor de wetgever: dode letter of zelfstandig ijkpunt?’, *RegelMaat* 2020, p. 426-449, 433-435.

<sup>67</sup> Zie nader het derde deel van deze rede.

<sup>68</sup> P. Häberle, *Die Wesensgehaltgarantie des Art. 19 II GG – zugleich ein Beitrag zum institutionellen Verständnis der Grundrechte und zur Lehre vom Gesetzesvorbehalt*, C.F. Müller 1983, p. 51.

sluit aan bij een realistisch beeld van vrijheid, en van de relatie tussen vrijheid en politiek, tussen rechtsstaatsidee en erkenning van grondrechten.<sup>69</sup>

## Vrijheid, recht, rechter

Dit thema is overal. In *Free. Coming of Age at the End of History* maakt Lea Ypi op indringende wijze duidelijk dat een streven naar vrijheid – van overheidsbemoeienis – kan leiden tot ontgoocheling.<sup>70</sup> Haar persoonlijke optekening van de omwenteling in Albanië niet lang na het vallen van de Berlijnse muur, laat iemand die nadenkt over klassieke én sociale grondrechten niet onberoerd. In *Freedom. An unruly history* bespreekt Annelien de Dijn de historische ontwikkeling van ons denken over vrijheid. Uit haar onderzoek volgt dat ons hedendaagse, individuele vrijheidsbegrip niet zozeer voortkomt uit de ontwikkeling van democratie, maar dat we het eerder te danken hebben aan de vijanden ervan.<sup>71</sup> Eeuwenlang werd vrijheid juist ook gekoppeld aan de mogelijkheid om onderdeel uit te maken van een democratisch proces – hoe niet-inclusief dat proces ook was. Er was sprake van een collectiever en politieker vrijheidsbegrip.<sup>72</sup>

Christoph Möllers' zoektocht naar een modern liberalisme gekoppeld aan een begrip van politiek brengt dit vraagstuk naar het heden.<sup>73</sup> In *Freiheitsgrade* staan drie dimensies van onze vrijheidswaarneming centraal, waarbij een belangrijk uitgangspunt is dat '[e]s keinen Primat der individuellen vor der gemeinschaftlichen Freiheit [gibt], schon weil sich auch Individualität nur als soziales Phänomen beschreiben lässt (...). Beide Arten von Freiheiten sind deswegen politische Freiheiten'.<sup>74</sup> Gevraagd naar de keuze voor een begrip uit de mechanica (*Freiheitsgrade*), antwoordt Möllers dat hij te veel 'theoretische ballast' wil vermijden, en juist wil aansluiten bij een idee van uiterlijke en lichamelijke vrijheid; bij beweeglijkheid als het toonbeeld van een fysiek vrijheidsbegrip.<sup>75</sup> Een dergelijk beeld kan ook behulpzaam zijn bij het begrijpen van de zin van een relationeel rechtsbegrip, zoals ik in het derde deel zal bespreken.

<sup>69</sup> Hirsch Ballin 1989, p. 5.

<sup>70</sup> L. Ypi, *Free. Coming of Age at the End of History*, Londen: Penguin 2021.

<sup>71</sup> A.M.R. de Dijn, *Freedom. An Unruly History*, Cambridge (MA): Harvard University Press 2020.

<sup>72</sup> Zie ook de 5-mei-lezing van Wim van de Donk, *De bedoeling van bevrijding* (2008), te raadplegen via: <https://www.4en5mei.nl/app/uploads/2021/09/5-mei-lezing-2008-Wim-van-de-Donk.pdf>, laatst geraadpleegd 15 maart 2023.

<sup>73</sup> C. Möllers, *Freiheitsgrade*, Berlijn: Suhrkamp Verlag 2020.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>75</sup> Zie zijn lezing van 16 juni 2021 voor de Stiftung Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus, via [www.youtube.com/watch?v=nclzbVpeq-w&t=731s](https://www.youtube.com/watch?v=nclzbVpeq-w&t=731s), laatst geraadpleegd 15 maart 2023.

'Zonder recht geen vrijheid, zonder vrijheid geen recht: vrijheid spreek je af', aldus Ernst Hirsch Ballin.<sup>76</sup> Toch lijkt dit soms enkel te worden erkend door wie het toevallig uitkomt. Terwijl dit besef, juist in woelige tijden, van levensbelang is voor een goed functionerende rechtsstaat. Tegen deze achtergrond maak ik ter afsluiting van dit eerste deel enkele opmerkingen over grondrechten en de rol van de rechter.

Want ja, die ruime reikwijdte van grondrechten geeft de rechter potentieel veel macht. Alles wat eronder valt, vormt immers een toegangsbewijs tot rechterlijke controle.<sup>77</sup> Daar komt bij dat proportionaliteitstoetsing regelmatig bekritiseerd wordt omdat het te subjectief te zou zijn.<sup>78</sup> Die kritiek gaat wellicht op als de rechter in die toets aanleiding ziet om belangen steeds *from scratch* in kaart te brengen en zelf af te wegen. Maar dat doet hij meestal niet, en zou hij op basis van een grondrechtenbegrip dat uitgaat van de samenhang tussen vrijheid en recht ook niet moeten doen.

Veel meer dient het – meer of minder democratisch gelegitimeerde - recht waarmee inbreuk wordt gemaakt op grondrechten het startpunt te vormen voor de rechterlijke beoordeling. Dit houdt in dat de rechter niet beoordeelt wat de beste uitkomst was geweest, maar wel of de gemaakte keuze binnen een bandbreedte van proportionele oplossingen valt.<sup>79</sup> Besef van deze beperkte rol van de rechter heeft geleid tot (pleidooien voor) meer procedurele toetsing, waarbij de rechter met name beoordeelt of de wet waarin de grondrechtenbeperking is opgenomen, op een goede manier tot stand is gekomen.<sup>80</sup> Op die manier kunnen echter belangrijke inhoudelijke tekortkomingen worden overzien.<sup>81</sup>

<sup>76</sup> E.M.H. Hirsch Ballin, 'Een verbond van vrijheid' (5-mei-lezing 2013), Amsterdam: Nationaal Comité 4 en 5 mei 2013, p. 10.

<sup>77</sup> Valt een belang buiten de reikwijdte van een grondrecht, dan gaat de rechter op dat grondrecht niet nader op in; zo werden kinderopvangtoeslagen geacht niet onder het eigendomsrecht uit het Eerste Protocol bij het EVRM te vallen. Zie echter A.A. al Khatib & T. Linders, 'Het EVRM als anker om een nieuwe toeslagenaf-faire te voorkomen', NJB 2021/1321, p. 1479-1486.

<sup>78</sup> Vgl. K. Möller, 'Proportionality: Challenging the critics', *International Journal of Constitutional Law* 2012, p. 709-731.

<sup>79</sup> Binnen de 'margin of appreciation', zou je onder verwijzing naar de EHRM-rechtspraak kunnen zeggen, waarbij de variabele *margin* ook verwijst naar de toetsingsintensiteit.

<sup>80</sup> Een klassiek argument voor procedurele toetsing bevat J.H. Ely, *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge (MA), Harvard University Press 1980. Vgl. ook L.M. Huijbers, *Process-based Fundamental Rights Review: Practice, Concept and Theory* (diss. Utrecht), Antwerpen: Intersentia 2019.

<sup>81</sup> Interessant is bijv. de rechtspraak van het *Bundesverfassungsgericht* over het recht op een bestaansminimum; hoewel de toets met name procedureel is, wordt ook de vraag gesteld of het bestaansminimum 'evident ontoereikend' is, om een soort ondergrens te waarborgen. Vgl. A.E.M. Leijten, 'The German right to an *Existenzminimum*, Human Dignity, and the Possibility of Minimum Core Socioeconomic Rights Protection', *German Law Journal* 2015, p. 23-48.

Ik ben dan ook meer gecharmeerd van een rechterlijke toetsing die is geïnspireerd op de idee van een cultuur van rechtvaardiging. Dit wil zeggen dat het doen of laten van de overheid, zodra dat impact heeft op de belangen van burgers, steeds gerechtvaardigd moet kunnen worden.<sup>82</sup> Een zuiver formele rechtvaardiging ('De wet is rechtmatig tot stand gekomen en democratisch gelegitimeerd') volstaat niet; er moet ook sprake moet zijn van een *inhoudelijke* motivering.<sup>83</sup> Met behulp van ruim opgevatte grondrechten en over de band van een proportionaliteitseis kan de rechter nagaan of daarvan sprake is.<sup>84</sup> Dit idee van een cultuur van rechtvaardiging helpt ook om het arrest van de Hoge Raad in *Urgenda* te duiden.<sup>85</sup> Daarin is zo gezien niet zozeer sprake van een vergaande positieve (klimaat)verplichting die de rechter direct afleidt uit grondrechtsnormen – het recht op leven en privéleven – die daar op het eerste gezicht weinig mee van doen hebben.<sup>86</sup> Wel wordt de Nederlandse Staat op de vingers getikt voor het niet rechtvaardigen van een bijstelling naar beneden van zijn klimaatambitie, die een (toekomstige) impact op fundamentele individuele belangen tot gevolg heeft, en als zodanig die rechtvaardiging behoeft.<sup>87</sup>

---

<sup>82</sup> E. Mureinik, 'A Bridge to Where? Introducing the Interim Bill of Rights', *South African Journal on Human Rights* 1994, p. 31-48, 32, schreef met betrekking tot de post-apartheid constitutie in Zuid-Afrika: 'If the new constitution is a bridge away from a culture of authority, it is clear what it must be a bridge to. It must lead to a culture of justification – a culture in which every exercise of power is expected to be justified; in which the leadership given by the government rests on the cogency of the case offered in defence of its decisions.'

<sup>83</sup> Het recht om te stemmen, aldus Kumm, vormt geen alternatief voor het recht op een rechtvaardiging. Zie M. Kumm, 'The Idea of Socratic Contestation and the Right to Justification: The Point of Rights-Based Proportionality Review', *Law and Ethics of Human Rights* 2010, p. 141-175.

<sup>84</sup> K. Möller, 'Justifying the Culture of Justification', *International Journal of Constitutional Law* 2019, p. 1078-1097; M. Cohen-Eliya en I. Porat, *Proportionality and Constitutional Culture*, Cambridge University Press 2013; Kumm 2010.

<sup>85</sup> HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Staat/Urgenda*).

<sup>86</sup> Zie voor kritiek bijv. P.P.T. Bovend'eert, 'Political questions in de Amerikaanse en Nederlandse rechtspraak. Handhaving van recht op politieke beslissingen nemen?', *Ars Aequi* 2020, p. 911-915; L.F.M. Besselink, 'Rechter en politiek: Machtenscheiding in de Urgendazaak', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2020, p. 128-151.

<sup>87</sup> *Urgenda*, r.o. 7.4.6.

## 3 Grondvertrouwen

## Vertrouwenscrisis

‘Groningse bestuurders willen cultuurverandering overheid: “Meer vertrouwen nodig”.’<sup>88</sup> Deze kop verscheen op NOS.nl daags na de presentatie van het vernietigende rapport van de parlementaire enquêtecommissie naar de gaswinning.<sup>89</sup> Op dezelfde dag, in het Nederlands Dagblad: ‘Ongevaccineerden zijn nog steeds vertrouwen in overheid kwijt.’<sup>90</sup> Het zijn slechts enkele illustraties van een vertrouwenscrisis, die niet zozeer onder de oppervlakte leeft, maar zichtbare impact heeft op het functioneren van onze rechtsstaat, én op onze onderlinge relaties.

Op het eerste gezicht dragen grondrechten bij aan vertrouwen in de overheid doordat we ervan op aan kunnen dat zij van die grondrechten afblijft en we dit voor de rechter kunnen afdwingen.<sup>91</sup> Maar u voelt hem al aankomen: dat is een versimpelde voorstelling van zaken. Als grondrechten geen troefkaart zijn maar ruimte laten voor politieke afwegingen – hoe zit het dán met de link met de discussie die we voeren over vertrouwen?

Hoe dan ook moeten grondrechten in een goed functionerende rechtsstaat bijdragen aan vertrouwen in de overheid, dan wel een gezond wantrouwen kanaliseren.<sup>92</sup> Ten tijde van de coronacrisis bleek dat dit echter niet vanzelfsprekend is. In een onderzoek dat ik deed met mijn Leidse collega Jelle But en vijftien masterstudenten, bekeken we circa 10.000 tweets over grondrechten tijdens de pandemie. We concludeerden dat meer dan de helft van die tweets een foutief beeld van grondrechten bevatte. Veelvuldig werd opgemerkt dat grondrechten absoluut zijn, dat de overheid – laat staan ‘de politiek’ middels het maken van een wet – die rechten niet mag beperken. Als dat wel gebeurde, was de overheid corrupt of sprake van een misdaad.<sup>93</sup>

<sup>88</sup> NOS nieuws 27 februari 2023, [www.nos.nl/artikel/2465475-groningse-bestuurders-willen-cultuurverandering-overheid-meer-vertrouwen-nodig](http://www.nos.nl/artikel/2465475-groningse-bestuurders-willen-cultuurverandering-overheid-meer-vertrouwen-nodig), laatst geraadpleegd 15 maart 2023.

<sup>89</sup> Rapport Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning in Groningen, 24 februari 2023, te raadplegen via [www.tweedekamer.nl/Groningen/rapport](http://www.tweedekamer.nl/Groningen/rapport), laatst geraadpleegd 15 maart 2023.

<sup>90</sup> Nederlands Dagblad 27 februari 2023, [www.nd.nl/nieuws/nederland/1164659/ongevaccineerden-zijn-al-le-vertrouwen-in-overheid-kwijt-we-werd](http://www.nd.nl/nieuws/nederland/1164659/ongevaccineerden-zijn-al-le-vertrouwen-in-overheid-kwijt-we-werd), laatst geraadpleegd 15 maart 2023.

<sup>91</sup> Een voorbeeld van ‘negative constitutionalism’ waarbij de nadruk wordt gelegd op het begrenzen van overheidsoptreden, vgl. N.W. Barber, *The Principles of Constitutionalism*, Oxford University Press 2018. Er is niet veel onderzoek dat dieper ingaat op de verhouding tussen vertrouwen en grondrechten, maar zie het werk van David Vitale, bijv. ‘The relational impact of social rights judgments: a trust-based analysis’, *Legal Studies* 2022, p. 1-17. Zie ook R.G. Wright, ‘Trust and Distrust across Constitutional Law’, *Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy* 2022, p. 39-64. Een klassieker is bovendien T.R. Tyler, *Why People Obey the Law*, New Haven: Yale University Press 2006.

<sup>92</sup> De (expliciete en impliciete) beperkingseisen van een grondrecht vormen voor dat laatste het startpunt.

<sup>93</sup> A.E.M. Leijten en J.J. But e.a., ‘Twitteren over grondrechten in tijden van de pandemie: startpunt voor discussie of stok om mee te slaan?’, *Nederlands Juristenblad* 2022/1074, p. 1372-1379.

De twitterdiscussie is niet representatief voor wat ‘de Nederlandse burger’ denkt, en 280 tekens laten nu eenmaal weinig ruimte voor juridische nuance.<sup>94</sup> Omgekeerd verbaasde wat wij vonden mij niet zo, juist ook omdat de gemaakte opmerkingen in lijn zijn met dat traditionele grondrechtelijke narratief.<sup>95</sup> Maar ik besepte wel dat, vooral wanneer grondrechten zichtbaarder dan anders worden beperkt, dit beeld ook schadelijk kan zijn. Als het wantrouwen aanwakkert of daar door complot- en anti-overheidsdenkers voor wordt gebruikt, *misbruikt*.<sup>96</sup>

Ik licht dit thema hier uit, omdat ik denk dat we het als rechtswetenschappers niet links kunnen laten liggen. Ik wil ermee aan de slag als jurist, politicoloog, en als PLG-er. Het departement Public Law and Governance is dé plek om – bijvoorbeeld met de bestuurskundigen die daarvan deel uitmaken – aan de slag te gaan met vraagstukken die disciplinaire grenzen overschrijden.<sup>97</sup> ‘Understanding society’ is ons motto hier, en ook met collega’s van andere schools hoop ik bij te dragen aan kennis over het constitutionele recht in relatie tot vertrouwen.<sup>98</sup> Vandaag betoog ik alvast dát er een zinnige link te leggen valt tussen de hedendaagse rol en werking van grondrechten en de discussie over vertrouwen, die bovendien inzichtelijk kan maken waar we, juist ook in Nederland, aan moeten werken.

U kent de cijfers. Waar tijdens het begin van de pandemie sprake was van een *rally ‘round the flag*-effect, was die ervaring van vertrouwen van korte duur.<sup>99</sup> Ook de val van het kabinet in verband met de toeslagenaffaire, gevolgd door een (te) lange en door akkefietjes geplaagde formatie – die uiteindelijk dezelfde partijen, personen opnieuw op het bordes hielp – deden de cijfers waarschijnlijk geen goed.<sup>100</sup> Politicologen zeggen dat we ons om de

---

<sup>94</sup> De vraag is dan ook, of je je als staatsrechtexpert in deze discussie – waarin juridische duiding wél heel welkom is – wilt mengen. Hierover spraken we onlangs tijdens een paneldiscussie op de Jonge Onderzoekersdag staatsrecht, georganiseerd door de Staatsrechtkring.

<sup>95</sup> Möller 2012, zoals besproken in het eerste deel van deze rede.

<sup>96</sup> Uit onze studie bleek dat foutieve informatie over grondrechten ook wordt verspreid door twitteraars met een groot bereik, en personen die beter moeten weten. Leijten en But e.a. 2022.

<sup>97</sup> Zie ook ons signature plan Global Law and Governance, met als subthema Innovation and Trust in the Democratic Rule of Law, zie [www.tilburguniversity.edu/about/schools/law/departments/plg/research/signature-plan-glg](http://www.tilburguniversity.edu/about/schools/law/departments/plg/research/signature-plan-glg), laatst geraadpleegd 15 maart 2023.

<sup>98</sup> Zo werk ik met Saif Shahin van TSHD aan een onderzoek naar de twitterdiscussie over surveillance, waarin onder andere wordt gekeken naar de rol van fundamentele rechten. Ook ligt samenwerking met psychologen voor de hand.

<sup>99</sup> Bijv. G.B.M. Engbersen, *De laag-vertrouwen-samenleving. De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland. Vijfde meting*. Kenniswerkplaats Leefbare Wijken (gemeente Rotterdam en Erasmus Universiteit Rotterdam) 2021; H. Schmeets en J. Exel, *Vertrouwen, maatschappelijk onbehagen en pessimisme. Statistische trends*, CBS-reeks, juli 2020; H. Schmeets en J. Exel, *Vertrouwen in medemens en instituties voor en tijdens de pandemie*, CBS 2022.

<sup>100</sup> Vgl. H.G. Hoogers, ‘Een doolhof van spiegels? De betekenis van artikel 57 lid 3 Grondwet en artikel 4 Reglement van Orde voor de ministerraad in het licht van de kabinetsformatie van 2021’, *TvCR* 2022, p. 18-33.

vertrouwenscijfers niet direct zorgen moeten maken,<sup>101</sup> maar er lijkt hoe dan ook iets aan de hand. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid waarschuwt voor een groeiend anti-overheidssentiment, waarvan de gevolgen niet alleen online, maar ook offline zichtbaar worden.<sup>102</sup> Politici en publieke figuren met podium lijken op niets anders uit dan het vergroten van wantrouwen, soms ook ten aanzien van onze democratische rechtsstaat als zodanig.<sup>103</sup> En wellicht onschuldiger, maar zeg nu zelf: is het gek dat we er niet steeds op vertrouwen dat de overheid het beste met ons voorheeft, ongeacht hoeveel klimaat-inactiviteit, gaspolitiek en voortdurende beschadiging van slachtoffers van de toeslagenaffaire eerder het tegendeel lijken te bewijzen?<sup>104</sup>

## Betrouwbaarheid en grondrechten

Mijn vertrouwen is in elk geval niet blind. En volgens politicologe Pippa Norris is dat maar goed ook. In haar recente boek *In Praise of Skepticism. Trust but Verify* benadrukt zij dat vertrouwen ook een keerzijde heeft.<sup>105</sup> Dat geldt ten eerste voor vertrouwen in die sterke leider die verkondigt dat de verkiezingen gestolen zijn, en oproept tot bestorming van democratische instituties. Of in die sociale media-held, wiens verspreiding van desinformatie tot gevolg heeft dat kwetsbaren zich niet laten vaccineren.<sup>106</sup> Maar onwenselijk is evenzeer: het klakkeloos vertrouwen van een overheid die bijvoorbeeld vergaande coronamaatregelen neemt zonder de benodigde parlementaire invloed, demonstranten voorafgaand aan een demonstratie van hun bed licht en meent dat dit niet aan de demonstratievrijheid raakt, of met behulp van efficiënte, algoritmische besluitvorming onderscheid maakt op grond van ras of sociaaleconomische status.<sup>107</sup>

<sup>101</sup> In de woorden van Tom van der Meer: 'Overtrokken conclusies over een enorme, permanente vertrouwenscrisis kloppen (...) niet (...). We weten niet hoe lang het vertrouwen laag blijft, maar de kans is groot dat het zich net als de andere keren weer zal herstellen als het functioneren van de politiek verbetert.' Zie [www.nos.nl/nieuwsuur/artikel/2434118-zijn-nederlanders-het-vertrouwen-in-de-politiek-kwijt](http://www.nos.nl/nieuwsuur/artikel/2434118-zijn-nederlanders-het-vertrouwen-in-de-politiek-kwijt), 26 juni 2022, laatst geraadpleegd 15 maart 2023.

<sup>102</sup> NCTV, *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 57*, 7 november 2022, via [www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/documenten/publicaties/2022/11/07/dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-57](http://www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/documenten/publicaties/2022/11/07/dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-57), laatst geraadpleegd 15 maart 2023.

<sup>103</sup> Zie ook de discussie over de mogelijkheid een politieke partij te verbieden, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Wet op de politieke partijen, dat ten tijde van het afronden van deze tekst nog ter consultatie voorligt, zie [www.internetconsultatie.nl/wpp/b1](http://www.internetconsultatie.nl/wpp/b1), laatst geraadpleegd 15 maart 2023.

<sup>104</sup> F. Rusken, 'Vertrouw ik de overheid eigenlijk wel?', *NRC* 23 juli 2022.

<sup>105</sup> P. Norris, *In Praise of Skepticism: Trust but Verify*, Oxford University Press 2022. Het gaat dan om de *two faces of trust* (H.2). Daarmee zet zij zich af tegen het dominante narratief in de (politicologische en psychologische) literatuur dat vertrouwen 'altijd' positief is.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 5.

Moet het streven dus wel zijn ‘zoveel mogelijk’ vertrouwen? Niet wanneer geen sprake is van een betrouwbare *agent*, aldus Norris.<sup>108</sup> Een focus op ‘betrouwbaarheid’ daarentegen, ziet niet op *trust* als individuele kwaliteit, maar betreft de dyadische relaties tussen *principals*, in dit verband burgers, en *agents* – in de vorm van de overheid of specifieke actoren daarbinnen, zoals de wetgever, ‘de politiek’, of de minister-president.<sup>109</sup> Norris’ op uitgebreid empirisch onderzoek steunende theorie formuleert vier categorieën: *skeptical trust*, *skeptical mistrust*, *credulous trust* en *cynical mistrust*.<sup>110</sup> Waar met die eerste twee niets mis is, zolang ze overeenstemmen met het presteren van de *agent*, zijn de laatste twee minder onschuldig: sceptisch wantrouwen waarbij een persoon of institutie niets meer goed kan doen is, evenals goedgelovigheid – vertrouwen *ondanks* negatieve prestaties –, niet bevorderlijk, ook niet voor een goed functionerende rechtsstaat.<sup>111</sup>

Er moet dus worden gewerkt aan twee dingen: betrouwbaarheid van de overheid en het vermogen van burgers dat te verifiëren. Uit onderzoek blijkt dat betrouwbaarheid betekent dat de *agent* competent, onpartijdig en integer te werk gaat, en er voldoende *guardrails*, waarborgen, in het systeem zitten, die ervoor zorgen dat de te vertrouwen *agent* niet zomaar uit de bocht kan vliegen of dat laatste tot repercussies leidt.<sup>112</sup> Om dit te kunnen beoordelen, helpt het als sprake is van *open societies* en pluralisme van de media, als traditionele culturele waarden en houdingen niet onwrikbaar zijn, en onderwijs bijdraagt aan de individuele vaardigheid kritisch te delibereren en rationeel te besluiten.<sup>113</sup>

Zowel dat streven naar een betrouwbare overheid, als naar het vermogen dat te kunnen beoordelen, kan zinvol in verband worden gebracht met een moderne opvatting van grondrechten zoals ik die in het eerste deel van deze rede schetste. Om te beginnen met dat tweede: het is van belang – zeker in woelige tijden – dat de burger enige weet heeft van de waarborg die grondrechten bieden. En dat die niet samenvalt met een absolute begrenzing van overheidshandelen, ofwel: een verbod op wetgeving die grondrechten beperkt. Dat hier

---

<sup>108</sup> Ibid., p. 7.

<sup>109</sup> Ibid., p. 4: ‘The study focuses on “trustworthiness,” defined as an *informal social contract wehre principals authorize agents to act on their behalf in the expectation that the agent will fulfil their responsibilities with competency, integrity and impartiality despite conditions of risk and uncertainty*. This conceptualization emphasizes that trustworthiness is not about you or me – it is about us.’

<sup>110</sup> Ibid., p. 7, waar Norris de vier categorieën in een matrix presenteert.

<sup>111</sup> Ibid., p. 8-11.

<sup>112</sup> Norris 2022, p. 5, 210.

<sup>113</sup> Ibid., p. 6, 47ff. Volgens Norris, ‘[e]stablishing empirical evidence to understand when public assessments of trustworthy relationships are well-informed and prudent – and where and when and why blind faith or cynical mistrust skew judgments – is the central puzzle of this book’ (p. 13).

een wereld te winnen is, laat ook recent onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut zien.<sup>114</sup> Vooral jongvolwassenen zien wel wat in een sterke leider en vinden parlementaire invloed soms maar omslachtig, het meenemen van minderheidsbelangen tijdverspilling. Als het gaat om het aanpakken van migratieproblematiek, mag het (internationale en Europese) recht gerust terzijde worden geschoven.<sup>115</sup> Het rechtsstatelijk kop-in-het-zand-steken van het kabinet op dit punt vormt op zijn zachtst gezegd geen goed voorbeeld.<sup>116</sup>

De recent versterkte burgerschapsopdracht in het onderwijs biedt hier kansen.<sup>117</sup> Waar in het onderwijs wordt stilgestaan bij grond- en mensenrechten, mag dit echter niet beperkt blijven tot het bespreken van een aantal verworvenheden in de vorm van klassieke vrijheden. Ook de flitspeiling laat zien, en dat is op zich ook te begrijpen, dat de aandacht vaak eerst en vooral uitgaat naar (kennis van) die vrijheden en individuele gebruikmaking daarvan.<sup>118</sup> Maar ook de rol van de wet bij het vormgeven van grondrechten, en de sociale grondrechten, horen in burgerschapsonderwijs thuis.

Een onderliggende uitdaging is die van desinformatie en sociale media,<sup>119</sup> of ook: epistemische ongelijkheid.<sup>120</sup> Daarbij geldt dat waar veel sociale ongelijkheid is, er minder snel het (onderlinge) vertrouwen bestaat dat nodig is voor een goed functionerende democratie.<sup>121</sup> In tijden waarin grondrechten een discussieonderwerp en als zodanig onderdeel van onze

---

<sup>114</sup> Verwey-Jonker Instituut, *Democratisch bewustzijn. Over de ontvankelijkheid voor illiberaal en antidemocratisch gedachtegoed en de weerbaarheid daartegen*, 29 april 2022, te raadplegen via [www.verwey-jonker.nl/publicatie/democratisch-bewustzijn-in-nederland-2/](http://www.verwey-jonker.nl/publicatie/democratisch-bewustzijn-in-nederland-2/), voor het laatst geraadpleegd 15 maart 2023.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>116</sup> Vgl. de discussie en de uitspraken van de Raad van State over de nareismaatregel: ABRvS 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:506 ECLI:NL:RVS:2023:507 en ECLI:NL:RVS:2023:508. Een link valt te leggen met wat Hirsch Ballin neo-democratie noemde: waar de (veronderstelde) wil van het volk tot de maat van alle dingen wordt gemaakt, en mensenrechten hinder zijn (Hirsch Ballin 2013, p. 15).

<sup>117</sup> Sinds augustus 2021 moeten het primair, voortgezet en speciaal onderwijs zich in elk geval herkenbaar richten op 'het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, en de universeel geldende rechten en vrijheden van de mens, en het handelen naar deze basiswaarden op school'. Wet van 23 juni 2021 tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs, Stb. 2021, 320.

<sup>118</sup> Flitspeiling Grondwet, 28 februari 2023.

<sup>119</sup> Zie L.F.M. Verhey, *De zoektocht naar de feiten. Over waarheden, onwaarheden en leugens in de democratische rechtsstaat*, Boom juridisch 2021; A.R. Mackor, 'Epistemische bedreigingen van de rechtsstaat', *Ars Aequi* maart 2023, p. 194-197. Zie ook J. Habermas, *Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik*, Berlijn: Suhrkamp Verlag 2022.

<sup>120</sup> Lisa Herzog, *Citizen knowledge. Markets, experts, and the infrastructure of democracy*, juni 2022.

<sup>121</sup> *Ibid.*, hoofdstuk 10. Over de relatie tussen vertrouwen en democratie, zie M.E. Warren, 'Trust and Democracy', in: E.M. Uslander (red.), *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*, Oxford University Press 2018.

democratische meningsvorming zijn, raakt deze thematiek aan het functioneren van die rechten en de rechtsstaat.<sup>122</sup>

Dat ik in de titel van deze oratie spreek over ‘grondvertrouwen’ en niet over ‘betrouwbaarheid’ is niet alleen vanwege de alliteratie. Natuurlijk kan niet van burgers worden verlangd dat zij elk overheids-doen of -laten uitvoerig beoordelen om vervolgens te besluiten in hoeverre de overheid nog betrouwbaar is.<sup>123</sup> Wat tegen volledige directe democratie spreekt, is ook hier relevant: we hebben andere dingen te doen. Dit betekent dus dat kennis van het *systeem* en de werking van de democratische rechtsstaat als zodanig, idealiter voor een soort grondvertrouwen zorgt. Dan moeten de regels van het spel wel – door de bank genomen – worden nageleefd, en consequenties verbonden zijn aan het negeren ervan.<sup>124</sup> Voor pertinente afwijzing van alle mogelijke oplossingen die onze democratische rechtsstaat kan voortbrengen, en daarmee het ondergraven van de idee van die rechtsstaat als zodanig, vormt het belang van een sceptische houding dan geen rechtvaardiging.<sup>125</sup>

Het goede nieuws is bovendien dat grondrechten, volgens die moderne opvatting, een positief effect zouden moeten hebben op de betrouwbaarheid van een overheid. Niet alleen als vangrail, onderdeel van het systeem, als het eigenlijk al misgaat. Nee, want een overheid die grondrechtelijke uitgangspunten serieus neemt, een wetgever die aan een scala aan rechten zo goed mogelijk gestalte geeft en een uitvoering die fundamentele individuele belangen nooit uit het oog verliest, doet dat als het goed is (mede) door te werken aan competenties, kennis en kunde, door ‘onafhankelijk’ en integer te werk te gaan.<sup>126</sup> Dit verlangt een goede vertegenwoordiging én afweging van verschillende belangen.<sup>127</sup>

---

<sup>122</sup> Leijten en But e.a., ‘Twitteren over grondrechten in tijden van de pandemie: startpunt voor discussie of stok om mee te slaan?’, *Nederlands Juristenblad* 2022/1074, p. 1372-1379.

<sup>123</sup> Tegelijkertijd, ‘[r]ecognizing the realistic limits of skepticism is not a recipe for fatalistic “do-nothingism”’ (Norris 2022, p. 14).

<sup>124</sup> ‘The strength of *accountability guardrails* can be expected to provide structural safeguards against potential risks arising from betrayal by incompetent, self-interested, or dishonest agents.’ Zie Norris 2022, p. 40.

<sup>125</sup> De hernieuwde uitgave van Menno ter Braak’s *Nationaalsocialisme als rancuneleer* (Amsterdam: Prometheus 2022, met inleiding door Bas Heijne), is in dit verband zorgwekkend actueel.

<sup>126</sup> Vgl. P.B.C.D.F. van Sasse van Yssel, ‘Constitutionele toetsing in een weerbare democratische rechtsstaat’, *NJB* 2019/363, p. 452-461, 456: ‘Uiteindelijk vraagt een degelijke en systematische toetsing behalve bewustzijn en kennis ervan, om tijd, prioriteit en op politiek niveau een minister of – vanuit de Staten-Generaal – een Kamerlid met voldoende kennis en gezag om anderen te overtuigen en de uitkomst van een constitutionele toets en daaraan gerelateerd advies over te laten nemen. Juridische en politieke rationaliteit hebben elkaar (ook op dit terrein) nodig om effectief resultaat te boeken.’

<sup>127</sup> Vgl. de cultuur van rechtvaardiging volgens Kumm 2010.

De wetgever – en daar moet het primaat blijven liggen<sup>128</sup> – werkt wel degelijk aan zijn grondrechtentoets, laat zich daarbij informeren en ondersteunen.<sup>129</sup> Al ben ik van de term ‘toets’ (‘ex ante grondrechtentoets’) niet per se fan. Het suggereert dat het toch eerst en vooral gaat om een check aan de bestaande rechtspraak, van bijvoorbeeld het EHRM, het Hof van Justitie of de Nederlandse rechter (mág het van Straatsburg?). Voldoen aan de standaarden die daaruit volgen is een, maar niet alles. En niet alleen omdat het daar gaat om minimumbescherming, waar de wetgever heus een schepje bovenop mag doen.<sup>130</sup> Zoals Roel de Lange in zijn Rotterdamse oratie al opmerkte: ‘[d]e wetgever (...) moet zich nog meer bewust zijn van het feit dat Europees recht (...) hem soms in zijn mogelijkheden beperkt, maar in veel meer gevallen tot een veel explicietere afweging dwingt’.<sup>131</sup>

Goede grondrechtenbescherming gaat niet alleen over een eindresultaat, maar ook over de rechtvaardiging daarvan, de weg ernaartoe. Deze dimensie kan zowel door de rechter, als in het wetenschappelijke en publieke discours, en ook in de gebruikte terminologie, (nog) beter over het voetlicht worden gebracht. Met behulp van *discours analysis* kan hier bovendien interessant onderzoek naar worden verricht. Want ook al doen wetgever en bestuur veel goed doen en zetten zij stappen, de plank wordt nog te vaak misgeslagen. Als ik het goed zie, is dat juist ook het geval als het gaat om die randen van dat ruime grondrechtenspectrum.<sup>132</sup>

En dat brengt mij terug bij Groningen. De gaswinning vormt een pijnlijk maar verhelderend voorbeeld.<sup>133</sup> Hoewel misschien minder evident dan coronamaatregelen, ritueel slachten of een boerkaverbod, is ook het ‘structureel negeren’ van de belangen van Groningers een grondrechtenkwesitie. Rechten op persoonlijke levenssfeer, privéleven, wonen, eigendom, om

<sup>128</sup> Wat uiteraard al een uitdaging op zich is in tijden van de *administrative state*, zie ook W.J.M. Voermans, *Het land moet bestuurd worden. Machiavelli in de polder*, Amsterdam: Prometheus 2021.

<sup>129</sup> Vgl. R.B.G. Schutgens, ‘Toetsing in het wetgevingsproces versterkt’, *RegelMaat* 2012, p. 169-211; P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, ‘Constitutionele toetsing van wetgeving ex ante. Ruimte voor versterking?’, *NJB* 2016/1036, p. 1480-1485; J.J.J. Sillen, ‘Toetsing van wetgeving door het parlement’, *NJB* 2016/1473, p. 2072-2077; Van Sasse van Ysselt 2019; Groen en Verhey 2020. Met name als het gaat om sociale grondrechten, maakt de wetgever niet altijd inzichtelijk of en hoe hij invulling geeft aan die rechten, zie P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, ‘Realisering van grondwettelijke sociale grondrechten; wetgever, ubi est?’, *RegelMaat* 2016, p. 281-294, maar zie de recente Handreiking Constitutionele Toetsing. Praktische handvatten voor wet- en regelgeving van de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van BZK (december 2021), waarin zowel klassieke als sociale rechten aan de orde komen. Natuurlijk is ook de rol van de Raad van State in dit proces van centraal belang.

<sup>130</sup> Volgens het zogenoemde ‘spiegelbeginsel’ is dat in Nederland voorbehouden aan de wetgever, zie J.H. Gerards, ‘Samenloop van nationale en Europese grondrechtenbepalingen – hoe moet de rechter daarmee omgaan?’, *TvCR* juli 2010, p. 224-255; J.H. Gerards, ‘Spiegel of lachspiegel? Over het EVRM en het Urgenda-arrest’, *Montaigne Centrum Blog*, 5 februari 2020.

<sup>131</sup> De Lange 1999, p. 20.

<sup>132</sup> Gerards 2013; vgl. ook de oratie van M. Vols, *Recht in de marge* (oratie RUG), Den Haag: Boom juridisch 2022.

<sup>133</sup> Rapport Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning in Groningen, 24 februari 2023.

er een paar te noemen. Ook waar dit niet kan leiden tot individuele, afdwingbare aanspraken, had het in elk geval voor betere politiek, voor goed bestuur moeten zorgen.<sup>134</sup> Het besef dat grondrechtelijke belangen op het spel staan, zou moeten betekenen dat een overheid haar doen en laten steeds in die termen weet te rechtvaardigen. Dat financiële belangen niet zomaar boven die van de burger gaan. Dat ook wanneer er niet zoiets is als 'het juiste' gaswinningsbeleid, het beschermen van de veiligheid, het eigendom, de gezondheid en het welzijn van mensen steeds een wezenlijk onderdeel is van de afweging die wordt gemaakt. *They have your back* – zo zou het althans moeten zijn.

---

<sup>134</sup> Over de link tussen behoorlijk bestuur en de Grondwet, zie M.M. Julicher, 'Hoe behoorlijk is de Grondwet?', *NTB* 2019/44, p. 441-449.

## 4 De relationele constitutie

## Een relationeel perspectief

In de inleiding merkte ik op dat we constitutionele cultuur, in de zin van de zichtbaarheid en onze kennis van de constitutie, niet los kunnen zien van de *juridische* constitutionele cultuur. Willen we een rechtsstaat die werkt en vertrouwen wekt, dan dient de constitutie niet alleen bepaalde juridische waarborgen te bieden, maar is enige constitutionele geletterdheid eveneens noodzakelijk.<sup>135</sup> Juist in tijden van epistemische ongelijkheid is dat laatste iets wat ook ons juristen aangaat.

Naast aan die kennis en een tot op zekere hoogte sceptische houding, kunnen we in Nederland ook aan die juridische constitutionele of grondwetscultuur zelf nog wel wat werken. Waar tot halverwege de vorige eeuw nog wel eens werd betwist of de Grondwet überhaupt juridisch van betekenis was,<sup>136</sup> kunnen en willen we tegenwoordig niet om ‘onze Grondwet’ heen.<sup>137</sup> Wereldwijd is het aantal *constitutions* flink toegenomen,<sup>138</sup> wat overigens niet per definitie betekent ‘hoe meer Grondwet, hoe effectiever’.<sup>139</sup> ‘Grondwetten zonder een constitutioneel ethos zijn maar papier, maar een ethos vol goede bedoelingen zonder houvast in de instituties zoals de Grondwet blijft een slag in de lucht’, schreef Hirsch Ballin in zijn Rechtsstaatlezing uit 2013.<sup>140</sup>

Een gebrek aan een formeel grondwetsidee wordt in Nederland wel gezegd te leiden tot weinig visie of zelfs tot triviale grondwetsherzieningen.<sup>141</sup> Bovendien lijkt het moderne model van grondrechten in het Nederlandse constitutionele bestel nog niet helemaal te zijn geland.<sup>142</sup> En dat terwijl de uitdagingen er niet om liegen. Een relationeel perspectief

<sup>135</sup> Ook Adams 2013, die wijst op de *conditio sine qua non* van de geest van vrijheid, pluralisme en solidariteit. Constitutionele toetsing vormt een goed voorbeeld; wordt onze juridische constitutionele cultuur daarmee ‘opgetuigd’, dan lijkt dit uiteindelijk alleen te kunnen bijdragen aan vertrouwen en betrouwbaarheid, als de verwachtingen van de burger ten aanzien van wat de rechter kan doen, niet te hooggespannen zijn.

<sup>136</sup> Zie J.J.J. Sillen, ‘De relatieve betekenis van de Grondwet voor de wetgever. Een beschouwing over de Nederlandse juridische grondwetscultuur in de twintigste eeuw’, *RegelMaat* 2020, p. 400-411, 401-405.

<sup>137</sup> Voermans 2023.

<sup>138</sup> Wim Voermans spreekt over ‘de eeuw van de Grondwet’, waarmee hij doelt op ‘de afgelopen eeuw’. W.J.M. Voermans, *Het verhaal van de Grondwet. Zoeken naar wij*, Amsterdam: Prometheus 2019, p. 16ff.

<sup>139</sup> M. Versteeg en A. Chilton, *How Constitutional Rights Matter*, Oxford University Press 2020. Deze empirische studie laat zien dat het enkele vastleggen van constitutionele rechten Staten met slechte bedoelingen niet tegenhoudt. Met name ‘georganiseerde’ rechten, zoals de vrijheid van godsdienst of om politieke partijen op te richten, zijn dan wel beter beschermd dan andere.

<sup>140</sup> Hirsch Ballin 2013, p. 22.

<sup>141</sup> Zie C.A.J.M. Kortmann, ‘Wegwerprecht’, *NJB* 1998, p. 205-207 (waar deze zich beklagt over recente, niet goed uitlegbare grondwetswijzigingen); Sillen 2020, p. 409; Van der Tang 2003, p. 236; Nap 2020, p. 280.

<sup>142</sup> Zo werd in toelagenzaken het EVRM niet toepasselijk geacht; zie ook de opinie van de Venetiëcommissie n.a.v. de toelagenaffaire; A.E.M. Leijten en H.E. van Terwisga, ‘Naar een stabielere positie van de Nederlandse rechter in een veranderend grondrechtenlandschap’, *TvCR* 2021, p. 166-188.

op de Grondwet is geen panacee, en ook geen maïzena trouwens.<sup>143</sup> Maar het biedt wel inspiratie voor het overdenken van thema's die spelen. Want waar men elders de handen vol heeft aan het bewaken van de rechtsstatelijke status quo,<sup>144</sup> is er in Nederland (ook) momentum om stappen voorwaarts te zetten.<sup>145</sup>

Het werk van Cara Röhner vormt een interessant voorbeeld. In haar boek *Ungleichheit und Verfassung* ontwikkelt zij een relationele *Verfassungsaudit*, afgeleid van Helen Irving's 'auditing a constitution'.<sup>146</sup> Startpunt daarvoor vormt een beweging uit de Critical Legal Studies die oproept tot een meer relationele kijk op het recht, waarbij niet zozeer de autonome, maar de verbonden burger tot uitgangspunt wordt genomen. Aan de hand van case studies die gaan over herverdeling, non-discriminatie en representatie, neemt Röhner het Duitse *Grundgesetz* en de rechtspraak van het *Bundesverfassungsgericht* onder de loep en stelt zij verschillende tekortkomingen vast. Haar werk bouwt onder meer voort op dat van Jennifer Nedelsky, die in *Law's Relations* uitvoerig pleit voor een relationele opvatting van het zelf, van de constitutie en van grondrechten.<sup>147</sup>

'I see a close link between the failure to take dependency and care seriously and the traditional "subject" of legal and political thought who is abstracted away from its embodied state.'<sup>148</sup> Aldus Nedelsky. Terugdenkend aan Möllers' *Freiheitsgrade*: een meer fysiek vrijheidsbegrip kan behulpzaam zijn, maar dan wel met inbegrip van de mogelijkheden en begrenzingen die onze relaties met zich brengen.<sup>149</sup> Deze vormen een centraal onderdeel van het leven van mensen, of het nu gaat om relaties van (on)gelijkheid, macht, zorg of vertrouwen. Zij hebben invloed op wie wij zijn en welke capaciteiten we hebben.<sup>150</sup> Het recht structureert

---

<sup>143</sup> M. Hertogh, 'Grondwet is geen maïzena', *NRC* 29 februari 2008.

<sup>144</sup> Er zijn genoeg voorbeelden van *democratic en rule of law backsliding*. Veelgenoemde voorbeelden betreffen Polen en Hongarije, maar ook de VS en het VK mogen genoemd worden.

<sup>145</sup> Ellian en Rijkema 2022, p. 20. Zij spreken ook van 'een onderbenut potentieel'. 'De rechtsstaat beleeft in Nederland een comeback', aldus Ernst Hirsch Ballin, 'Van ethos naar praxis van de rechtsstaat', in: M. Potappel, J. van de Beeten & C. van Os (red.), *Geloof in de democratische rechtsstaat: Een christendemocratisch verhaal voor de rechtsstaat*, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 2021, p. 175-183, 175.

<sup>146</sup> Röhner 2018; Irving 2008.

<sup>147</sup> Nedelsky 2011.

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>149</sup> Möllers 2020.

<sup>150</sup> Nedelsky 2011, p. 3.

hoe dan ook die relaties; als het zich daar meer rekenschap van geeft kan dit uiteindelijk bovendien bijdragen aan meer autonomie<sup>151</sup> en vrijheid.<sup>152</sup>

Rechten moeten volgens Nedelsky worden opgevat als collectieve keuzes die tot doel hebben kernwaarden te implementeren.<sup>153</sup> Tegelijkertijd vormen ze een middel om de overheid verantwoordelijk te houden voor het beschermen van die waarden. Een relationeel perspectief kan worden gebruikt voor het begrijpen en beoordelen van de collectieve keuzes die ten grondslag liggen aan rechten en aan de wetten die daarmee op gespannen voet staan.<sup>154</sup> Het vestigt aandacht op context en laat zien dat de manier waarop we waarden stimuleren varieert naar tijd en plaats.<sup>155</sup>

Dit wil volgens Nedelsky niet zeggen dat een rechter steeds het laatste woord moet hebben over hoe het recht relaties structureert. Veel meer pleit zij voor 'constitutionalism as a dialogue of democratic accountability in which rights do not serve as trumps'.<sup>156</sup> Inderdaad, een constitutionele cultuur, een cultuur van rechtvaardiging waarin rechten relatief zijn, en de taak van de rechter een belangrijke maar geen alomvattende is.<sup>157</sup>

Relationeel recht vervaagt – meer nog dan dit toch al het geval is – de scheidslijn tussen het publieke en het private. Het betreft niet enkel relaties tussen burger en staat, maar ook die tussen burgers onderling.<sup>158</sup> De vraag stellen wat politieke gelijkheid kan verwezenlijken, is niet voldoende. De vraag welke sociale en economische relaties noodzakelijk zijn om

---

<sup>151</sup> Ibid., p. 245: '[T]he relational approach shifts the focus from protection against others to structuring relationships so that they foster autonomy. Interdependence becomes the central fact of political life, not an issue to be shunted to the periphery in the basic question of how to ensure individual autonomy in the inevitable face of collective power'. Ook vrijheid bestaat alleen als relaties van vrijheid,

<sup>152</sup> '[F]reedom exists only as relations of freedom' (ibid., p. 242, verwijzend naar L.M.G. Ferelli, *Feminism and the Abyss of Freedom*, The University of Chicago Press 2005).

<sup>153</sup> Het instrumentaliseren van rechten op deze manier heeft volgens Nedelsky niets te maken met het denigreren van ervan (ibid., p. 244).

<sup>154</sup> Ibid., p. 233.

<sup>155</sup> Volgens Nedelsky: 'When we understand rights as relationships and constitutionalism as a dialogue of democratic accountability, we can not only move beyond long-standing problems; we can also create a conceptual and institutional structure that will facilitate inquiry into the new problems that inevitably will emerge' (ibid., p. 271).

<sup>156</sup> Ibid., p. 16, H. 6.

<sup>157</sup> Nedelsky onderkent het probleem dat 'a focus on rights leads to the misdirection of political energies to courts rather than legislatures, the use of lawyer-run litigation strategies instead of grassroots political organizing for democratic transformation' (ibid., p. 251). Haar relationele aanpak biedt geen klip-en-klaar antwoord, maar afzien van een rechtendiscours is dat – gezien de alomtegenwoordigheid ervan – evenmin.

<sup>158</sup> Ibid., p. 257-258. (Directe) horizontale werking is hier een voorbeeld van, maar het gaat Nedelsky eerst en vooral om aandacht voor relaties van gelijkheid bij het interpreteren van de constitutie.

waarden als menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkheid en zekerheid zeker te stellen, is minstens zo relevant.<sup>159</sup> Daarbij vormt (de tekst van) de constitutie steeds het uitgangspunt.

## Denkbeelden en meer

Bij 'relationeel recht' dacht u misschien meteen aan de ontwikkelingen in het bestuursrecht: een overgang van autonoom naar meer responsief recht, maatwerk als juichwoord en evenredigheid als centraal streven.<sup>160</sup> Dat verband is er zeker. Maar waar in wetgeving en beleid, in de bestuursrechtpraktijk wel degelijk wordt gewerkt aan meer relationeel recht, lijken de constitutionele kaders op punten achter te blijven. Houdt u trouwens het proefschrift van Joyce Esser in de gaten, waarin veel boeiends zal staan over het begrijpen van het bestuursrecht in het licht van constitutionele cultuur, en dat ik met veel plezier samen met Ymre Schuurmans begeleid. Een relationeel perspectief verlangt uiteindelijk veel meer dan maatwerk in het individuele geval (met bijbehorende uitdagingen voor rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, en voor de wetgever<sup>161</sup>), en schijnt juist ook licht op structurele en institutionele vragen.<sup>162</sup>

Een audit vraagt tijd. Maar ik noem alvast een aantal punten waarop een relationele check kan bijdragen aan de discussies die we voeren, of zouden moeten voeren. Ik begin met constitutionele toetsing, proportionaliteit en sociale grondrechten. Dan verbreed ik de blik naar wat we als constitutioneelrechtelijke thema's zouden moeten *fram*en. Tot besluit zeg ik iets over wat een relationeel perspectief kan betekenen voor vragen van representatie, en de verhouding tussen constitutionele actoren en de verankering daarvan.

*Constitutionele toetsing en proportionaliteit* – De weg naar constitutionele toetsing lijkt vrij.<sup>163</sup> Wie mijn werk kent, weet dat ik vóór ben. Niet om een verschuiving van macht naar de

<sup>159</sup> Nedelsky 2011, p. 256-258.

<sup>160</sup> Zie bijv. L. van den Berge, *Bestuursrecht tussen autonomie en verhouding. Naar een relationeel bestuursrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2016. Met veel plezier werkte ik in 2020 met Leidse collega's aan een onderzoek voor het Ministerie van BZK: Y.E. Schuurmans, J.E. Esser, A.E.M. Leijten, *Bestuursrecht op Maat*, Universiteit Leiden 2020, te raadplegen via [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/15/aanbiedingsbrief-bij-onderzoeken-bestuursrecht-en-maatwerk](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/15/aanbiedingsbrief-bij-onderzoeken-bestuursrecht-en-maatwerk), laatst geraadpleegd op 15 maart 2023.

<sup>161</sup> Vgl. de oratie van S.A.J. Munneke, *Afscheid van de wetgever. Over maatwerk, experimenten en enige andere ongemakken* (oratie RUG), 26 september 2017.

<sup>162</sup> Zie voor de bestuursrechter ook J.E. Esser en R.G. Becker, 'Maak van maatwerk de regel. Maatwerk in rechterlijke toetsing van regels en uitvoering', *NTB* 2021/106, p. 249-257.

<sup>163</sup> Zie de Hoofdlijnenbrief uit 2022, waarin wordt ingezet op *ex post* toetsing aan klassieke grondrechten in het individuele geval, waarbij in geval van strijdigheid de wettelijke bepaling buiten toepassing kan worden gelaten.

rechter te bewerkstelligen, wel in de hoop dat rechterlijke toetsing aan de grondwettelijke grondrechten een (extra) stok achter de deur kan zijn die aanzet tot een goede afweging in het licht van fundamentele belangen – en de relaties die daarachter schuil gaan. En om de Grondwet meer tot leven te brengen, dat geef ik ook toe. Dat de Nederlandse Grondwet bij uitstek verlangt dat beperkingen van grondrechten zijn vastgelegd in formele wetgeving,<sup>164</sup> past niet alleen bij onze ‘politieke’ constitutionele cultuur, maar sluit ook goed aan bij de gedachte dat het gestalte geven aan rechten een kwestie is van collectieve, democratische besluitvorming. Maar het is niet genoeg. Dat onze grondrechtencatalogus geen expliciete proportionaliteitseis kent, is een gemis. Naast het erkennen van gelijke mogelijkheden tot participatie, zou een rechtvaardiging voor een inmenging in fundamentele belangen ook relaties in bredere zin moeten betreffen. Wat zijn de gevolgen voor de relaties van de personen die de regelgeving raakt? Een proportionaliteitseis verlangt bovendien dat verder wordt gekeken dan die ene aan de orde zijnde vrijheid. Het creëert ruimte voor de rechten en belangen van anderen, en om de relaties vorm te geven die onze gezamenlijke vrijheid kenmerken. Het inlezen van een proportionaliteitseis door de rechter – in plaats van expliciete verankering – kan, maar is vanuit een principieel, relationeel perspectief bezien, en vanwege het gewenste signaal aan rechter, wetgever, én de buitenwacht suboptimaal.<sup>165</sup>

*Sociale grondrechten* – Relationeel recht bekommert zich om sociale grondrechten, zoals sociale zekerheid, huisvesting en gezondheid; de relationele constitutie biedt daarvoor voldoende stevige kaders. Zoals gezegd kunnen sociale grondrechten ook over de band van klassieke vrijheidsrechten worden beschermd. Dat geldt in beginsel ook voor de vrijheden uit de Nederlandse Grondwet, zodra wetgeving daaraan mag worden getoetst en de jurisprudentie zich ontwikkelt.<sup>166</sup> Tegelijkertijd zou deze indirecte bescherming de sociale grondrechtennormen in de Grondwet niet mogen overschaduwen. In de discussie over sociale grondrechten worden deze rechten vaak als ‘tweederangs’ of in elk geval ongeschikt voor toetsing weggezet. De ‘Cinderella of the human rights corpus’, zo schreef Sandra Fredman in 2009.<sup>167</sup> Maar waar het internationale debat zich sindsdien heeft ontwikkeld en

<sup>164</sup> Of daarop zijn gebaseerd, vgl. bijv. Kortmann e.a. 2021, p. 441-445.

<sup>165</sup> Zie voor het punt dat ook als deze niet expliciet wordt opgenomen, een eis van evenredigheid wel degelijk geldt of kan gelden: Groen en Verhey 2020; R.J.B. Schutgens, ‘Het voorstel-Halsema en de toetsbaarheid van de wet’, *RegelMaat* 2007, p. 12-27; R.G.B. Schutgens, ‘Art. 120 Gw: schrappen volstaat. Enige bedenkingen bij het instellen van een constitutioneel hof in Nederland’, *RMThemis* 2022 (3), p. 81-84; A.W. Heringa, ‘Het is er niet en toch wel. Over het toetsingsrecht’, in: A.W. Heringa en J. Schinkelshoek (red.), *Groot onderhoud of kruimelwerk. Ongevraagd commentaar op de aanbevelingen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 125-134. Ook de Staatscommissie Grondwet pleitte in 2010 al voor het opnemen in de Grondwet van een algemene beperkingsclausule met inhoudelijke beperkingseisen.

<sup>166</sup> Juist met behulp van een proportionaliteitseis en erkenning van positieve verplichtingen, in navolging van het EHRM.

<sup>167</sup> S. Fredman, *Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties*, Oxford University Press 2009, p. 2.

daarin intussen de vraag centraal staat *hoe* aan sociale grondrechten kan worden getoetst, blijft de animo daarvoor in Nederland beperkt.<sup>168</sup> Dat de Nederlandse regering nalaat het Facultatieve Protocol bij het Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) – te ratificeren, getuigt in dit licht van onnodige terughoudendheid.<sup>169</sup> Volgens de moderne opvatting van grondrechten die ik met u doornam, staan sociale rechten niet *tegenover* klassieke, burger- en politieke rechten; eerder vormen ze er het verlengde van. Volgens een relationeel perspectief zijn het juist de deze rechten die een inhaalslag behoeven.

In de politieke discussie wordt vaak herhaald dat bij afschaffing van het toetsingsverbod de grondrechtsartikelen in de Grondwet duidelijker zouden moeten worden geformuleerd, zodat de rechter precies weet waaraan hij aan mag toetsen.<sup>170</sup> Dat laatste is een illusie, en een beperking van de reikwijdte van grondrechten is bovendien geen nastrevenswaardig ideaal. Tenminste niet als we de belangen van de toeslagenouders en de Groningers serieus willen nemen. In lijn met wat ik zojuist opmerkte over het opnemen van een proportionaliteitseis, ligt het eerder in de rede meer duidelijkheid te verschaffen over welke eisen aan het doen en laten van de overheid worden gesteld. Dus niet: ‘Het demonstratierecht beperkt zich tot demonstraties op een door de burgemeester aangegeven plaats.’ Of: ‘Iedereen heeft recht op een tweekamerappartement (niet een driekamerappartement).’ Maar bijvoorbeeld wel: ‘De overheid moet demonstraties waar mogelijk faciliteren.’ En: ‘Woonwetgeving en -beleid is redelijk, non-discriminair en heeft oog voor de behoeften van kwetsbaren.’<sup>171</sup>

*Constitutionele imaginaries – Welke thema’s zijn constitutioneel rechtelijk van aard?*<sup>172</sup> In haar artikel *Constitutionalizing care: How can we expand our constitutional imaginary after Covid-19?*, bespreekt Jaclyn Neo hoe het constitutionele recht moet worden overdacht naar aanleiding van de lessen uit de pandemie – die het bestendigen en verdiepen van ongelijkheden tot gevolg had.<sup>173</sup> Het constitutionaliseren van ‘zorg’ vergt een verschuiving van aandacht van

<sup>168</sup> In de Hoofdlijnenbrief constitutionele toetsing wordt een voorkeur uitgesproken voor toetsing aan klassieke grondrechten, toetsing aan ongeschreven rechtsbeginselen wordt overwogen, toetsing aan de sociale grondrechten lijkt niet gepland. Zie ook het rondetafelgesprek constitutionele toetsing van 14 februari jl.

<sup>169</sup> Vgl. M.L.P. Loenen, ‘Vijf jaar klachtrecht onder het verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Een analyse van de jurisprudentie in het licht van het debat over rechterlijke toetsing aan sociale rechten’, *NTM/NJCM-Bulletin* 2019, p. 103-128, zie ook J. Krommendijk, ‘Meer rechtsbescherming, maar niet teveel. De jammerlijke uitsluiting van constitutionele toetsing aan sociale grondrechten’, *NJB* 2022/26, p. 2070-2071.

<sup>170</sup> Zie wederom het rondetafelgesprek constitutionele toetsing van 14 februari jl.

<sup>171</sup> Dergelijke ‘redelijkheidseisen’ zijn bijv. ontwikkeld in de Zuid-Afrikaanse jurisprudentie over sociale grondrechten, vgl. Leijten 2018, par. 5.2.

<sup>172</sup> In Ellian en Rijpkema 2022, worden onder de kop ‘Wat in de Grondwet ontbreekt’ drie thema’s besproken: politieke partijen, de Europese Unie dieren. Of dit een toevallig lijstje is of niet, blijft onduidelijk.

<sup>173</sup> J. Neo, ‘Constitutionalizing care: How can we expand our constitutional imaginary after Covid-19?’, *International Journal of Constitutional Law* 2022, p. 1307-1325.

'harde' onderwerpen als het staatsnoodrecht, naar meer 'softe' thema's als gezondheid, bestaanszekerheid, kinderopvang, etc. Ik heb het contrast met Duitsland in dit opzicht altijd fascinerend gevonden: thema's die daar als uiterst constitutioneel worden gezien, zoals de vraag of een bijstandsuitkering mag worden gekort, hebben hier niet een dergelijke lading.<sup>174</sup> Terwijl discussies over pensioen, bijstand en zorg wel bij constitutionele verbeelding en verankering gebaat zouden zijn.<sup>175</sup> Het private *is* immers politiek, zo onderstreepte de coronacrisis. Onze constitutie *is* nu eenmaal niet zo, *is* geen steekhoudende repliek waar normativiteit een doel dient.

Ook klimaatbescherming hoort in dit rijtje thuis. Zoals Marijn van der Sluis het onder verwijzing naar *Urgenda* verwoordde: 'Het staatsrecht kan zich niet langer beperken tot de verticale relatie tussen burger en overheid en de horizontale relatie tussen de staatsmachten, maar omvat ook de relatie tussen mens en natuur.'<sup>176</sup> En wat te denken van relaties tussen generaties?<sup>177</sup> Het effect van *Urgenda* in dit opzicht is gering gebleken. Het gaat hier niet zozeer over de toevoeging van nieuwe grondrechten,<sup>178</sup> en ook niet per se om meer rechterlijke toetsing. Wel gaat het over de vraag hoe allerlei aspecten van zorg in verband kunnen worden gebracht met onze Grondwet en constitutie in bredere zin. Constitutionele weerbaarheid gaat niet alleen over strenge grondwetswijzigingseisen;<sup>179</sup> het gaat ook over de responsiviteit van ons constitutionele bestel.

*Representatie* – De vertrouwenscrisis noopt tot het overdenken van representatie en de vertegenwoordigende democratie. Het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel heeft de toon gezet door aandacht te vestigen op de inhoudelijke vertegenwoordiging van de burger, en hoe die momenteel tekortschiet.<sup>180</sup> Een relationele theorie onderschrijft die

<sup>174</sup> Zie voor voorbeelden ook Adams 2013. Uiteraard is dit mede te verklaren door de 'typisch' Duitse constitutionele cultuur ofwel *Verfassungspatriotismus*.

<sup>175</sup> Volgens Hirsch Ballin 2013, p. 19, zou dit kunnen leiden tot meer kans op succes. Bij (het recht op) wonen lijkt in Nederland iets te bewegen, een voorbeeld dat ook maar weer laat zien dat een meer constitutioneel-rechtelijk frame wel gepaard moet gaan met besef van wat die constitutie kan beloven en wat niet.

<sup>176</sup> M. van der Sluis, 'Groen staatsrecht: klimaatverandering als constitutioneel probleem', Parlement.com 8 maart 2021. Zie ook het onderzoeksproject Constitutionalizing in the Anthropocene (CitA), onderdeel van het signature plan Global Law and Governance, zie [www.constitutionalizing-anthropocene.org](http://www.constitutionalizing-anthropocene.org), laatst geraadpleegd 15 maart 2023.

<sup>177</sup> Die wel worden erkend in de 'Duitse klimaatzaak', BVerfGE 157, 30-177, zie ook A.E.M. Leijten, 'Superferfassungsgüter, of hoe de Duitse klimaatuitspraak Urgenda kan doen verbleken, Nederlandrechtsstaat.nl 6 mei 2021.

<sup>178</sup> Hoewel daar ook voor wordt gepleit, zie bijv. J. van de Venis c.s., 'Erken schoon en grond milieu als een grondrecht', NRC 21 april 2020.

<sup>179</sup> Bijv. R.B.J. Tinnevelt, 'De rechtsstaat: strijdbaar en weerbaar?', in: R.J.N. Schlössels, J.J.J. Sillen & R.B.J. Tinnevelt (red.), *Naar een weerbare rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2022, p. 403-421.

<sup>180</sup> Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie in balans*, Amsterdam: Boom 2018.

diagnose en wordt bijvoorbeeld ingezet om te pleiten voor pariteit bij verkiezingen en in vertegenwoordigende organen: een ‘eerlijk’ percentage vrouwen, om te beginnen.<sup>181</sup> In de Nederlandse discussie wordt door Eva van Vugt en anderen met enige argwaan gekeken naar de wens vooral te zorgen voor een vertegenwoordiging die *lijkt* op haar volk, een plebiscitaire identiteitsdemocratie,<sup>182</sup> in plaats van voor een vertegenwoordiging die er, voor ons allemaal, het beste van maakt.<sup>183</sup>

Ik heb dezelfde vraagtekens, en toch kan het geen toeval zijn dat de belangen van groepen en individuen die zich minder vertegenwoordigd weten, te vaak onvoldoende gewicht in de schaal leggen. In een politiek landschap dat steeds meer wordt gekleurd door afhakers en proteststemmers,<sup>184</sup> is het daarom niettemin interessant om de staatsrechtelijke discussie over dit onderwerp langs een relationele lat te leggen. Want er zit iets tussen puur inhoudelijke representatie en de parlementaire democratie zoals we die kennen, en dat heeft weer te maken met de relatie tussen kiezer en gekozenen zoals we die wensen.

Dit gaat ook over oplossingen die zien op het intensiever en op andere manieren betrekken van de burger bij besluitvorming: democratische innovatie in de vorm van onder meer referenda en burgerberaden. De patstelling tussen ‘nu is het aan ons’<sup>185</sup> – alsof dat in een representatieve democratie in het geheel niet zo is – en ‘weg met die franje’<sup>186</sup> kan wellicht ook door hier een relationeel licht op te laten schijnen enigszins doorbroken worden.<sup>187</sup> Sophie Vonk gaat ook aan de slag met deze democratische ontwikkelingen, in een proefschrift dat ik met Gerhard van der Schyff mag begeleiden. Zij wil daarbij de link gaan leggen met wat grondrechten verlangen.

---

<sup>181</sup> C. Röhner, ‘Relationele Democratie. Das verfassungsrechtliche Demokratieprinzip und gerechte Staatlichkeit in Deutschland’, *Femina Politica* 2018, p. 40-53.

<sup>182</sup> Zie voor deze term, G. Boogaard, ‘De Grondwet waarborgt de “gemengde democratie”. Over de zoektocht naar de gecodificeerde democratie’, *RM Themis* 2018, p. 244-250.

<sup>183</sup> E.Y. van Vugt, ‘Versterking van de democratie. Parlementaire vertegenwoordiging volgens de Staatscommissie’, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2016, p. 221-241; E.Y. van Vugt, ‘Artikel 50. Volksvertegenwoordiging’, in Ellian en Rijkema 2022, p. 295-309. Zie ook J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, Tweede uitgave, eerste deel, Amsterdam: Johannes Müller 1841, p. 206-207: ‘De Staten-Generaal zijn geroepen om bij de oefening hunner regten, het beste van het nederlandsche volk (...) voor oogten te hebben’.

<sup>184</sup> J. de Voogd en R. Cuperus, *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*, 17 december 2021, via [www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2021/12/17/atlas-van-afgehaakt-nederland](http://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2021/12/17/atlas-van-afgehaakt-nederland), laatst geraadpleegd 15 maart 2023. Deze tekst is afgerond op 15 maart 2023, dat de Provinciale Statenverkiezingen werden gedomineerd door ‘proteststemmen’, was toen al duidelijk.

<sup>185</sup> E. Rovers, *Nu is het aan ons: oproep tot echte democratie*, De Correspondent 2022.

<sup>186</sup> Een kritische stem in het debat is die van Annemarie Kok, vgl. ‘Burgerberaden leiden tot een chaotische democratie’, *NRC* 17 juni 2022. Ook da Afdeling advisering van de Raad van State is terughoudend, zie het advies over de Wet versterking participatie op decentraal niveau, *Kamerstukken II* 2022/23, 36210, nr. 4.

<sup>187</sup> Ook het Tilburgse onderzoeksproject Revitalized democracy for resilient societies (REDRESS) houdt zich bezig met ‘hybride democratische innovaties’, zie [www.redressproject.nl](http://www.redressproject.nl), laatst geraadpleegd 15 maart 2023.

*Relaties tussen constitutionele actoren* – De constitutie legt de verschillende bevoegdheden van de voor het constitutionele recht relevante actoren vast en regelt tot op zekere hoogte de verhouding tussen machten, tussen regering en parlement. ‘Regelt’ houdt overigens niet in dat dit in steen is gebeiteld, veel is zelfs ongeschreven staatsrecht.<sup>188</sup> Als het gaat om de verhouding tussen wetgever en rechter zal de mogelijkheid van constitutionele toetsing voor een ander evenwicht zorgen,<sup>189</sup> al zou ik dus menen dat een verschuiving van de macht van de eerste naar de laatste, een onwenselijk en onterecht frame is. Het constitutionele recht staat hier uiteraard niet langs de zijlijn. Denk aan de vormgeving van uitspraakbevoegdheden of constitutioneel procesrecht,<sup>190</sup> iets waarover Jerfi Uzman u in zijn inaugurele op 19 april over zal onderhouden. In een *collaborative constitution*, zoals de veelbelovende titel van het nieuwe boek van Aileen Kavanagh luidt, gaat het ook niet om de macht van de een, óf de ander, maar om samenwerking, de *relatie* tussen de twee.

Ook vraagstukken als de verankering van politieke partijen,<sup>191</sup> hun verhouding tot de democratische rechtsstaat,<sup>192</sup> en het vastleggen van nadere gedragsregels en bijbehorende consequenties kunnen worden aangevlogen met in het achterhoofd de relaties die we daarmee willen bewerkstelligen.<sup>193</sup> Die nodig zijn voor een functionerende rechtsstaat, in tijden waarin parlementaire immuniteit bijvoorbeeld op gespannen voet staat met een pluralistisch debat, binnen en buiten de politieke arena. Dit gaat ook over erkenning van het feit dat grondrechten als verenigingsvrijheid en de vrijheid van meningsuiting niet onveranderlijk zijn, en in tijden van sociale media en informatiele ongelijkheid misschien een andere uitleg behoeven. Ik mag samen met Maurice Adams Martijn Kuijvenhoven begeleiden bij een juridisch proefschriftonderzoek naar parlementair taalgebruik, waarmee hij mede op basis van rechtsvergelijking een fundamentele bijdrage wil leveren aan onze discussie hierover.

Maar geen zorgen Martijn, Sophie, en Joyce, ik zal jullie een relationeel perspectief zeker niet in de maag splitsen. Daarvoor is ook het grondrecht op academische vrijheid, mij veel te lief.

<sup>188</sup> Het bekendste voorbeeld is uiteraard de vertrouwensregel, zie Kortmann e.a. 2021, p. 338ff.

<sup>189</sup> M.J. Vetzo, ‘Constitutionele toetsing anno 2022: tussen dikastocratie en toeslagenschandaal’, *Ars Aequi* 2022, p. 912-919.

<sup>190</sup> Een mooi voorbeeld van onderzoek daarnaar is: M.J. Vetzo, ‘Declaratoire innovatie. Of: hoe de ene verklaring van onverenigbaarheid de andere niet is’, *RMThemis* 2022, 207-221.

<sup>191</sup> Zie uitgebreid J. Gijsenbergh en R.B.J. Tinnevelt, ‘Politieke partijen’, in: Ellian en Rijkema 2022, p. 27-60.

<sup>192</sup> Art. 86 van het wetsvoorstel van de Wet op de politieke partijen maakt het mogelijk een partij te verbieden en ontbinden ‘indien de partij door haar doelstelling of werkzaamheden een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt voor een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat’.

<sup>193</sup> Bijv. M. Adams en E.Y. van Vugt, ‘Parlementair taalgebruik en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer: Naar een parlementaire gevaarzettingsdoctrine?’, *NJB* 2022/745, p. 880-888.

# 5 Afronding en dankwoord

Ik rond af.

Vrijheid is niet onveranderlijk, en evenmin louter individueel. Een modern grondrechtenbegrip sluit hierop aan.

Als vertrouwen in en de betrouwbaarheid van de overheid ons aan het hart gaat, kunnen we onze inspanningen met betrekking tot de *juridische* constitutionele cultuur niet loskoppelen van die voor constitutionele geletterdheid en bewustzijn. Wat wel wordt versleten voor symboliek, kan niettemin verschil maken. Geletterdheid gaat ook over gelijkheid; die juridische cultuur kan in Nederland nieuwe impulsen gebruiken.

Gelukkig is daar momentum voor. Een relationeel perspectief stelt thema's als zorg, klimaat en gelijkheid centraal, en biedt daarmee aanknopingspunten voor de verduurzaming van ons constitutionele bestel.

Veel van wat ik heb verteld, is al eens bedacht en opgeschreven. Hoe beter je de schouders waarop je staat bestudeert, hoe meer je ervan overtuigd raakt dat dat eigenlijk geldt voor alles wat wij staatsrechtgeleerden elkaar toefluisteren. Maar net als de tekst van een grondwet, verdienen ook belangrijke ideeën, uitgangspunten en argumenten het in een nieuwe, steeds veranderende context, herhaald te worden en betekenis te krijgen.<sup>194</sup>

Over cultuur gesproken. Het had niet eens zoveel gescheeld, of ik had niet op dit, maar op een ander Tilburgs podium gestaan. Mijn lessen in Tilburg begonnen in 2002 aan de dansacademie van de Fontys Hogeschool voor de Kunsten – dat ik, toen ik het daar na een jaar voor gezien hield, direct naar Leiden vertrok om daar te gaan studeren, zou ik er eigenlijk niet bij moeten vertellen. Hoe dan ook: ik hoop dat u, net als ik, blij bent dat ik uiteindelijk *hier* ben beland.

Ik wil heel veel mensen bedanken. Een aantal noem ik er bij naam.

Ik dank het College van Bestuur van Tilburg University, evenals de benoemingsadviescommissie en het faculteitsbestuur voor hun vertrouwen. Dit is aankomen en beginnen tegelijk, schreef ik op sociale media bij de bekendmaking van mijn benoeming. Zo voelt het nog steeds.

Ik wil mijn promotor Janneke Gerards bedanken. Jouw proefschrift lag op mijn nachtkastje toen ik in 2009 mijn masterscriptie bij je schreef. Ik wist wat ik wilde worden! Bij de

---

<sup>194</sup> E.M.H. Hirsch Ballin, 'De Grondwet uitleggen', in E.M.H. Hirsch Ballin e.a. 2021, p. 19ff.

begeleiding van mijn proefschrift, en ook daarna, ben je – hoe kan dit ook anders – steeds een voorbeeld gebleven. Zonder jou had ik hier niet gestaan.

Mijn dank gaat uit naar mijn voorganger op deze leerstoel, Ernst Hirsch Ballin. Voor de schoenen die te groot zijn om te vullen, en de voetstappen die niettemin, elke dag, een inspiratie vormen. De woorden van Willem Witteveen kunnen we niet vaak genoeg herhalen: ‘De rechtsstaat is geen rustig bezit, geen huis waarin wij onbezorgd kunnen gaan slapen.’<sup>195</sup> We moeten waakzaam, maar ook hoopvol zijn.<sup>196</sup>

Werken bij Tilburg Law School en het departement Public Law and Governance is een voorrecht. Ik bedank in het bijzonder Geert Vervaeke, Nicola Jägers en de overige *extended board members*, en ook Gaby Coenen voor het fijne welkom en de prettige samenwerking. Ook Maurice Adams heeft mij geweldig opgevangen; ik hoop dat ik ook na vandaag van alles en nog wat tegen je aan mag houden.

En dat terwijl ik uit zo’n warm bad kwam! De afdeling staats- en bestuursrecht in Leiden is een geweldige club; een kei in het *begeisteren* van publiekrechtelijk talent. Bij Wim Voermans is *the sky the limit*. Al geloofde ik maar de helft van het toekomstbeeld dat je me voorhield, vleugels gaf het wel. Bij Ymre Schuurmans denk ik aan vrouwelijk leiderschap, gelijkwaardigheid, en pragmatisme. Wat leuk dat we elkaar, ook dankzij Joyce, blijven tegenkomen.

Mijn andere promovendi, Martijn en Sophie, noemde ik ook al. Ik hoop dat ik voor jullie alle drie van betekenis kan zijn. Alle collega’s binnen PLG en het signature plan Global Law and Governance, en in het bijzonder de staats- en bestuursrechtelijke collega’s en iedereen in ‘mijn’ cluster: dank voor de inspiratie en de leuke sfeer. Ik noem nog Gert-Jan Leenknecht en Sofia Ranchordás: onze samenwerking doet goed.

Ik bedank de studenten, de actievoelingen van Studentengenootschap Bonum Commune, de topklassers die hier vandaag verplicht moeten zijn, en alle anderen. Jullie maken de universiteit, de universiteit.

---

<sup>195</sup> W.J. Witteveen, Plenair debat Eerste Kamer bij behandeling Staat van de rechtsstaat, 11 maart 2014, *Handelingen II* 2013/14, nr. 22, item 5, p. 20.

<sup>196</sup> E.M.H. Hirsch Ballin, *Waakzaam burgerschap: Vertrouwen in democratie en rechtsstaat herwinnen*, Amsterdam: Querido Facto 2022. Inspiratie hiervoor haal ik ook uit het werk van Martha Nussbaum, bijv. *The Monarchy of Fear: A Philosopher Looks at Our Political Crisis*, New York: Simon & Schuster 2018.

Met de redacties van het *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten*, het *European Yearbook of Constitutional Law*, *Nederlandrechtsstaat.nl* en *Uitleg van de Grondwet* maken we mooie dingen; met de collega's die die redacties bemensen, is dat nog leuk ook.

Het nieuwe ICON-S Benelux *chapter* draagt hopelijk bij aan een goede uitwisseling van publiekrechtelijke inspiratie over landsgrenzen heen. Als lid van De Jonge Akademie – een grote eer! – wil ik mij hardmaken voor kennis over de rechtsstaat, maar ook voor onderzoek waarin specifiek nationale uitdagingen centraal staan.

Dan dank ik nog de collega's van de Staatsrechtkring. In het bijzonder Roel de Lange, maar zeker ook alle nieuwe, 'jonge' hoogleraren staatsrecht: ik vind het leuk dat we dit samen mogen doen. Dat het aantal vrouwen in die club wat achterblijft, is geen geheim. Dat ik in mijn verhaal van vandaag wat feministische rechtstheorie kon verwerken, doet mij dan wel weer deugd.

Ook ik ben niets zonder mijn persoonlijke relaties.

Pap en mam, Ton en Ria Leijten, wat bijzonder dat we deze dag kunnen delen. Een van mijn vroege herinneringen is dat ik met papa mee mocht campagne voeren voor de Provinciale Statenverkiezingen. Ballonnen uitdelen met het logo van een niet nader te noemen politieke partij. Pap, ik denk dat je blij bent dat ik jouw liefde voor het publieke en het politieke heb overgenomen. Mam, dank je wel voor alles, jullie steun is goud waard.

José en André, wat fijn dat jullie er, met Michiel en Tjitske, vandaag zijn. Jullie zijn geweldig, en dat geldt natuurlijk ook voor onze *girl squad*. Berthold en Marlies Simon, ook jullie maken dit mede mogelijk, en dat waardeer ik zeer.

Ik bedank mijn vrienden, hier in de zaal, elders druk met kleine kinderen en ander waardevol werk, en in Duitsland. Een bijzonder dankjewel aan Rachelle Eerhart en de rest van 'de leesclub'. Iets van onze discussies, hebben jullie als het goed is vandaag hier teruggesproken.

Tot slot bedank ik mijn man en maatje, Ulrich Simon. Dat wij elkaar tegenkwamen bij dat beetje *ivy* in die *concrete jungle*, reken ik tot mijn grootste geluk. Toen we in de eerste weken van het LLM-programma aan Columbia Law School een bankje deelden bij het vak *contract law*, kon ik mij überhaupt niet concentreren. Jij had daar minder last van, stapte na het college meteen op de professor af en was binnen twee weken haar onderzoeksassistent. Enfin, met mij is het goed gekomen, en met ons gelukkig ook.

Anna en Greta, jullie zijn nog te klein om in de zaal te zitten. Maar iedereen mag weten dat ik het meest trots ben op jullie. Ik kan ik niet wachten jullie zo meteen, voordat ik u allen de hand schud, even heel erg vast te houden.

*Ik heb gezegd.*

# Colofon

*vormgeving*

Beelenkamp Ontwerpers, Tilburg

*fotografie omslag*

Maurice van den Bosch

*opmaak en druk*

Studio | powered by Canon