



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Topografie van de weerbare rechtsstaat

Manenschijn, J.I.; Rijpkema, B.R.; Bruintjes, S.P.; Honingh, M.; Ham, C. van

### Citation

Manenschijn, J. I., Rijpkema, B. R., & Bruintjes, S. P. (2024). Topografie van de weerbare rechtsstaat. In M. Honingh & C. van Ham (Eds.), *Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland* (pp. 168-264). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4038219>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4038219>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# **Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland**

Marlies Honingh en Carolien van Ham

In samenwerking met Carmen van Alebeek, Joep van Lit, Steven Bruintjes, Sanne Kruikemeier, Jorieke Manenschijn, Tom van der Meer, Maurits Meijers, Bastiaan Rijpkema en Rens Vliegthart



*Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de wetenschappers. De inhoud vormt geen weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*

1. Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland  
Marlies Honingh en Carolien van Ham

2. Startnotitie expertmeeting democratische erosie  
Joep van Lit, Carolien van Ham en Marlies Honingh

3. Democratische erosie: Gedrag als Graadmeter  
Carmen van Alebeek en Tom van der Meer

4. Normbesef en Normstelling  
Joep van Lit, Maurits Meijers en Carolien van Ham

5. De Maatschappelijke Democratie  
Marlies Honingh

6. Grensoverschrijdende ondermijning van de democratie  
Rens Vliegthart en Sanne Kruikemeier

7. Topografie van de weerbare rechtsstaat  
Jorieke Manenschijn, Bastiaan Rijpkema en Steven Brountjes

## **Inhoud**

<b>Deel 1 - Kernbevindingen</b> .....	6
Hoofdstuk 1 - Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland	7
1.1. Introductie .....	8
1.2. Verschillende visies op democratie .....	13
1.3. Representatieve en maatschappelijke democratie .....	14
1.4. Dimensies van democratische erosie.....	16
1.5. Uitdagingen in Nederland en oplossingsrichtingen .....	20
1.6. Aanbevelingen voor nader onderzoek .....	27
1.7. Conclusie.....	32
Literatuurlijst.....	32
Hoofdstuk 2 - Startnotitie expertmeeting democratische erosie .....	34
2.1. Achtergrond .....	35
2.2. Wat is democratische erosie en wat zijn wereldwijde trends? .....	36
2.3. Faciliterende condities voor autocratisering.....	42
2.4. Acties die de democratie ondermijnen.....	45
2.5. Onderzoek naar democratische verdediging? .....	47
2.6. Duurzame democratie in Nederland: kernvragen.....	52
Literatuurlijst.....	54
<b>Deel 2 - Hoofdstukken</b> .....	57
Hoofdstuk 3 - Democratische Erosie: Gedrag als graadmeter .....	58
3.1. Inleiding .....	59
3.2. Democratische subversie .....	59
3.3. Verkiezingen.....	64
3.4. Maatschappelijke en politieke dynamieken: polarisatie, activisme, en radicalisering.....	76
3.5. Implicaties voor Nederland en onderzoeklijnen.....	87
Hoofdstuk 4 - Democratische normen: normbesef en normstelling.....	90
4.1. Introductie .....	91
4.1.1. Welke normen?.....	92
4.2. Wat is de stand van zaken? .....	94
Burgers .....	94
Politici en politieke partijen .....	98
Ambtenaren .....	102
4.3. Hoe veranderen normen?.....	104
4.4. Reflectie op kernvragen vanuit de wetenschappelijke kennis.....	108

Kwetsbaarheden en risico's.....	108
Verdedigingsmechanismen en respons: Aanbevelingen in de Nederlandse context.....	110
4.5. Openstaande vragen voor toekomstig onderzoek .....	112
Literatuurlijst.....	114
Hoofdstuk 5 - Maatschappelijke democratie .....	118
5.1 De democratie is nooit af.....	119
5.2. Waar is de maatschappelijke democratie te vinden? .....	120
5.3. Burgerschap in relatie tot zelfbestuur en de staat .....	122
5.4. Burgerschapstradities in Nederland.....	125
5.4.1 Van burgerschap naar participeren.....	126
5.5. Burgers, zelfsturing en dienstverlening.....	129
5.6. Hedendaagse inspraak.....	132
5.6.1 Participatie als norm .....	132
5.6.2 Zicht op de actuele praktijk en dilemma's .....	133
5.6.3 Zeggenschap en medezeggenschap.....	134
5.6.4 Coproductie .....	137
5.7. Burgerschap en onderwijs .....	140
5.8. Conclusie.....	143
5.9 Handelingperspectieven en nader onderzoek.....	144
Literatuurlijst.....	146
Bijlage .....	151
Hoofdstuk 6 - Grensoverschrijdende ondermijning van de democratie: internationale dimensie .....	155
6.1. Inleiding .....	156
6.2. Online strategieën van ondermijning.....	156
6.3. Classificatie van internationale ondermijningsstrategieën .....	157
6.4. Nederland en internationale ondermijning .....	158
6.5. Voorbeelden van online ondermijning .....	160
6.6. Publieke percepties en kwetsbaarheden .....	161
6.7. Andere strategieën van ondermijning .....	163
6.8. Conclusie.....	164
Literatuurlijst.....	165
Hoofdstuk 7 - Topografie van de weerbare rechtsstaat.....	168
7.1. Inleiding.....	169
7.1.1. Een topografie van de weerbare rechtsstaat .....	169
7.1.2. Onderzoeksvragen .....	170

7.1.3. Definities en eerste afbakeningen.....	171
7.1.4. Methode en beperkingen .....	172
7.2. Bestaande en aanvullende constitutionele waarborgen .....	178
7.2.1. Huidige constitutionele waarborgen in de Nederlandse democratische rechtsstaat .....	178
Indelingen en categorieën .....	178
Constitutionele waarborgen in het Nederlandse systeem bij Van der Woude, Van Sasse van Ysselt en de Staatscommissie parlementair stelsel.....	182
Uitbreiding constitutionele waarborgen in het Nederlandse systeem .....	186
7.2.2. Mogelijke aanvullende constitutionele waarborgen.....	192
Algemene opmerkingen.....	192
Samenstellingswaarborgen .....	197
Systematische waarborgen .....	199
Hiërarchische waarborgen .....	201
7.3. De effectiviteit van constitutionele waarborgen .....	205
7.3.1. Inleiding .....	205
7.3.2. De effectiviteit van constitutionele waarborgen.....	205
Samenstellingswaarborgen .....	205
Systematische waarborgen .....	210
Hiërarchische waarborgen .....	216
7.4. Conclusie .....	231
7.4.1. Inleiding .....	231
7.4.2. Algemene resultaten en gevonden waarborgen.....	231
7.4.3. De effectiviteit van constitutionele waarborgen.....	235
7.4.4. Enkele opmerkingen bij de constitutionele verdedigingslinie in Nederland en mogelijk vervolgonderzoek .....	238
Dankwoord .....	244
Bijlage A – Opzet en bespreking gestructureerde literatuurstudie .....	245
Bijlage B – Gevonden kwantitatieve studies naar de effectiviteit van constitutionele waarborgen.....	248
Literatuurlijst.....	253

## **Hoofdstuk 7 - Topografie van de weerbare rechtsstaat**

Een inventarisatie van constitutionele waarborgen en hun mogelijke effectiviteit

*Jorieke Manenschijn, Bastiaan Rijpkema en Steven Bruintjes*

## 7.1. Inleiding

### 7.1.1. Een topografie van de weerbare rechtsstaat

Dit hoofdstuk is ontstaan vanuit de vraag welke constitutionele waarborgen de democratie en rechtsstaat kunnen beschermen tegen democratische erosie. Het doel is om bestaande en mogelijke aanvullende constitutionele waarborgen voor Nederland in kaart te brengen en vervolgens, binnen de grenzen van deze eerste verkenning, na te gaan wat er te zeggen is over hun mogelijke effectiviteit. Deze bijdrage is onderdeel van een grotere multidisciplinaire verkenning naar de voorkoming van democratische erosie in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.<sup>180</sup>

In het verlengde van, en in reactie op discussies over weerbare democratie, met het partijverbod als prototypisch instrument,<sup>181</sup> is er ook in Nederland steeds meer aandacht voor die andere cruciale pijler: de rechtsstaat, en daarmee ook voor de 'weerbare rechtsstaat'.<sup>182</sup> Onder meer Ronald Tinnevelt, Chiel Kuypers en Jorieke Manenschijn hebben voor een dergelijke aanvulling of perspectiefwisseling gepleit.<sup>183</sup> Hoewel het concept weerbare rechtsstaat, ook internationaal, nog volop in ontwikkeling en dus weinig omljnd is,<sup>184</sup> wordt binnen het denken over de weerbare rechtsstaat in beginsel de blik op de constitutie gericht – en de daarin besloten liggende beschermingsmechanismen.<sup>185</sup> Daarbij kan gedacht worden aan rechterlijke toetsing aan verdragen, of aan het wijzigingsmechanisme voor de Grondwet. Een systematisch inzicht in welke instrumenten (in Nederland) onderdeel zouden kunnen zijn van de gereedschapskist van de weerbare rechtsstaat ontbreekt vooralsnog.<sup>186</sup>

In dit hoofdstuk willen we die leemte adresseren door het 'veld' aan bestaande en mogelijke constitutionele waarborgen in kaart te brengen. Daarnaast willen we zoveel mogelijk inzicht bieden in wat er over de effectiviteit van de verschillende waarborgen te

---

<sup>180</sup> Dit is het project 'Democratische erosie en respons', gecoördineerd door Carolien van Ham en Marlies Honingh (beiden Radboud Universiteit Nijmegen).

<sup>181</sup> Zie o.a. Rijkkema 2015/Rijkkema 2018a; Kirshner 2014; Malkopoulou & Kirshner 2019; Bourne & Rijkkema 2022.

<sup>182</sup> Zie reeds over de discussie over beide begrippen: Rijkkema 2018b, p. 49-56, en verder recent o.a. Sillen, Schlössels & Tinnevelt 2022; Tinnevelt & Kuypers 2023a; Manenschijn 2022; Manenschijn 2023.

<sup>183</sup> Tinnevelt 2022, o.a. p. 420; Manenschijn 2023, p. 746; Tinnevelt & Kuypers 2023a.

<sup>184</sup> Zie o.a. Tinnevelt 2022, p. 408-412; Tinnevelt & Kuypers 2023b, p. 1387; Manenschijn 2022, p. 2430.

<sup>185</sup> Sajó 2019, p. 199-200; Manenschijn 2023, p. 746; Tinnevelt, Jansen & Van Emmerik 2023, p. 3377-3778 (ook voor enige scepsis ten aanzien van het waarborgkarakter van de Grondwet).

<sup>186</sup> Zo ook Tinnevelt & Kuypers 2023a, p. 318; eerste (algemene) inventarisaties zijn te vinden bij Sajó 2019, p. 199-200 en Gutmann & Voigt 2023; Tinnevelt 2022, p. 416-418.

zeggen is. Een 'topografie' van de weerbare rechtsstaat dus. Daarmee hopen we zowel academische als beleidsmatige discussies over de versterking van de democratische rechtsstaat te informeren.

Dit hoofdstuk heeft een verkennend karakter. Het doel is het 'veld' van constitutionele waarborgen voor Nederland in kaart te brengen en 'hanteerbaar' te maken. Daarbij hebben we niet de pretentie binnen het relatief beperkte bestek van dit onderzoek uitputtend te kunnen zijn (zie ook hieronder paragraaf 7.1.4 over de gevolgde methode en beperkingen). Wel menen we het terrein op een dermate systematische manier in kaart te hebben gebracht dat zowel beleidsmakers als collega-onderzoekers er hun voordeel mee kunnen doen. Deze bijdrage maakt het gemakkelijker om – om de topografische metafoor nog een keer te gebruiken – de wereld van constitutionele waarborgen te 'navigeren'. Het hoofdstuk, zo zal blijken, stuurt langs min of meer bekende plaatsen (rechterlijke toetsing of eeuwigheidsclausules), wijst op wellicht onvermoede constitutionele waarborgen tegen democratische erosie (zoals sterke parlementen) en toont de lege plekken op de kaart, de *terra incognita* van de waarborgen, waarvan over de effectiviteit nog weinig bekend is.

Bovenstaande beperking betekent ook dat de normatieve discussie over concepten als weerbare rechtsstaat (en weerbare democratie),<sup>187</sup> en welke van de in kaart gebrachte instrumenten bijvoorbeeld wel of niet legitiem zouden zijn, buiten dit hoofdstuk vallen. Ook gaan we niet *als zodanig* in op de noodzaak van een rechtsstatelijke of constitutionele cultuur om de institutionele verdediging te ondersteunen en aan te vullen<sup>188</sup> – zonder overigens het belang van zo'n cultuur te ontkennen: het zal meermaals in deze bijdrage aangestipt worden.

### 7.1.2. Onderzoeksvragen

In deze bijdrage worden drie vragen onderzocht:

1. Welke constitutionele waarborgen kent de Nederlandse democratische rechtsstaat en welke mogelijke aanvullende waarborgen kunnen we identificeren?
2. Wat is er op dit moment bekend over de effectiviteit van de waarborgen gevonden bij deelvraag één?

---

<sup>187</sup> Zie over de conceptuele discussie rond weerbare democratie en het gevaar van 'concept stretching': Bourne & Rijpkema 2022, p. 382-384.

<sup>188</sup> Zie o.a. Ellian & Rijpkema 2022, p. 17-21; Tinnevelt & Kuypers 2023b, p. 1387-1388.

3. Wat kan er gezegd worden over de staat van de constitutionele verdedigingslinie in Nederland?

De eerste twee deelvragen worden beantwoord in respectievelijk deel 7.2 en 7.3. De conclusie, in deel 7.4, vat de belangrijkste bevindingen samen en beantwoordt daarmee de derde deelvraag. In de conclusie is er ook aandacht voor de vraag hoe relevant vervolgonderzoek eruit zou kunnen zien.

### 7.1.3. Definities en eerste afbakeningen

Een aantal genoemde termen in de (deel)vragen vereisen nadere inkleuring en afbakening. In deze bijdrage wordt democratische erosie of ‘democratic backsliding’ begrepen als ‘the substantial de-facto decline of core requirements for democracy’.<sup>189</sup> Daarbij wordt ‘decline’ opgevat als een ‘teruggang’ in democratie en rechtsstaat die veroorzaakt wordt door politieke actoren die de instituties van de democratische rechtsstaat gebruiken om diezelfde democratische rechtsstaat schade toe te brengen of te ontmantelen.<sup>190</sup> Deze benadering maakt dat de bescherming tegen andere mogelijke oorzaken van erosie van de democratische rechtsstaat niet binnen het bestek van dit onderzoek vallen (zoals een minder goed presterende overheid of de toeslagenaffaire), uiteraard zonder het belang van die zaken voor democratie en rechtsstaat te ontkennen.<sup>191</sup>

Daarnaast zijn de ‘core requirements for democracy’ in deze bijdrage breed uitgelegd. Als een waarborg bescherming zou kunnen bieden tegen de ‘decline’ of teruggang in een aspect van de democratische rechtsstaat dat *redelijkerwijs* als belangrijk voor de democratische rechtsstaat kan worden gezien (zoals ‘constitutional compliance’ of ‘constitutional endurance’), is deze waarborg meegenomen in het onderzoek. Dit uitgangspunt is in overeenstemming met wat hierboven over het verkennende karakter van deze studie is gezegd: we brengen het ‘veld’ aan mogelijke constitutionele waarborgen tegen erosie door politieke actoren in beeld, maar treden niet in de discussie over wélke waarborgen wel en niet onder een bepaald concept van weerbare rechtsstaat (of democratie) geschaard mogen worden. Anders gezegd: we werpen eerst het net (zo gestructureerd mogelijk) uit, de nadere schifting van wat boven komt is een vraag voor

---

<sup>189</sup> In overeenstemming met de startnotitie van het overkoepelende onderzoeksproject, zie van Lit e.a. 2023, p. 3; de definitie is gebaseerd op de (wat engere) definitie bij Lührmann & Lindberg 2019, p. 1096.

<sup>190</sup> Zie o.a. Landau 2013; Scheppele 2013; Rijkema 2015; Rijkema 2018a.

<sup>191</sup> Deze oorzaken zijn recent onderzocht door de adviescommissie ‘Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde’ naar aanleiding van de motie-Segers (*Kamerstukken II 2021/22*, 35 788, nr. 136), zie Adviescommissie Versterken Democratische Rechtsorde 2023; over andere oorzaken en een breder concept van weerbare rechtsstaat, ook: Tinnevelt 2022, p. 408-412.

vervolgonderzoek, bijvoorbeeld naar het concept weerbare rechtsstaat (zie ook paragraaf 7.4.4).

De te onderzoeken constitutionele waarborgen (in Nederland en elders) worden in deze bijdrage beperkt tot waarborgen die in een geschreven grondwet zijn vastgelegd. Dat maakt dat waarborgen die hetzij ongeschreven zijn, hetzij in lagere regelgeving worden geregeld (maar niettemin qua belang een 'constitutioneel karakter' hebben), buiten beschouwing blijven.<sup>192</sup> Dit betekent dat bepaalde regels en daarmee ook bepaalde waarborgen waarschijnlijk maar beperkt of niet naar voren gekomen zijn in ons onderzoek.<sup>193</sup> Een voorbeeld zijn regels omtrent het verkiezingsstelsel: qua belang voor het bestel hebben ze in beginsel een 'constitutioneel karakter', maar ze worden vaak niet (gedetailleerd) in een grondwet opgenomen.<sup>194</sup> Daar staat wel tegenover dat, als zo'n waarborg al maar in één of enkele grondwet(ten) opgenomen is, de waarborg in principe al in het vizier van kwantitatieve studies kan komen die data van uiteenlopende landen gebruiken, en daarmee in het vizier van dit onderzoek. Het 'verlies' aan in beeld te brengen extra constitutionele waarborgen is om die reden waarschijnlijk beperkt. In het navolgende zullen we de termen 'constitutionele' en 'grondwettelijke waarborgen' door elkaar gebruiken. Ook zij hier opgemerkt dat gevonden mogelijke aanvullende constitutionele waarborgen niet in alle gevallen ook daadwerkelijk in een grondwet geregeld hoeven te worden en de wetgever dus ook de keuze heeft om zo'n waarborg in andere wet- of regelgeving te verankeren.<sup>195</sup>

#### **7.1.4. Methode en beperkingen**

##### *Methode gestructureerde literatuurstudie*

Voor de beantwoording van de deelvragen is door middel van een gestructureerde literatuurstudie een afgebakende set van studies samengesteld. In deze paragraaf wordt de methode om tot die set te komen toegelicht en worden de beperkingen ervan besproken. Daarnaast is, waar relevant, andere literatuur over constitutionele

---

<sup>192</sup> Zie bijvoorbeeld Voermans 2023, p. 239-241.

<sup>193</sup> Zie uitgebreid voor Nederlandse voorbeelden: Geertjes 2021. Eveneens mogelijk buiten beeld blijven informele betekenisveranderingen van in een grondwet vastgelegde normen, zie daarover Passchier 2017; Van Leeuwen 2022, p. 533-534.

<sup>194</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 385.

<sup>195</sup> Een voorbeeld is het grondwettelijk vastleggen van het partijverbod – in dit hoofdstuk niet besproken als waarborg (zie daarvoor paragraaf 7.2.2, onder 'Uitsluitingen'). In zo'n 30 procent van de grondwetten ter wereld is een regeling voor een partijverbod te vinden (Elkins 2022, p. 187); de Nederlandse regeling van het partijverbod in het Burgerlijk Wetboek (en ook de eventueel aankomende in de Wet op de politieke partijen, zie daarover Molier, Rijpkema & Stam 2021, p. 3468) laat zien dat zo'n waarborg niet in een grondwet opgenomen hoeft te worden.

waarborgen, democratische erosie en de weerbare democratie en rechtsstaat in het onderzoek betrokken.

Voor deze bijdrage was het doen van een volledige systematische review niet haalbaar;<sup>196</sup> de literatuur is te talrijk en divers om daar binnen het beperkte bestek van dit onderzoek recht aan te doen. Het doel van dit hoofdstuk is bovendien het geven van een eerste 'scan' van het onderzoeksveld rond constitutionele waarborgen.<sup>197</sup>

Niettemin hebben we getracht om ook nu reeds gestructureerd *zoveel mogelijk* relevante studies te verzamelen en te analyseren voor de beantwoording van de deelvragen, en dan met name om zoveel mogelijk zicht te krijgen op mogelijke extra waarborgen (bij deelvraag 1; deel 7.2) en op de effectiviteit van bestaande en mogelijke extra waarborgen (deelvraag 2; deel 7.3).<sup>198</sup> Voor het verzamelen en inventariseren van de literatuur hebben we daarom zoveel mogelijk de (zoek- en selectie-) methodes van een volledige systematische review gevolgd.<sup>199</sup> In bijlage A wordt verslag gedaan van de opzet en resultaten van de gestructureerde literatuurstudie. De gestructureerde literatuurstudie heeft uiteindelijk een dataset opgeleverd van 48 Engelstalige studies en één Nederlandstalige studie waarin verslag gedaan wordt van *peer-reviewed* en *kwantitatief (empirisch)* onderzoek naar de *effectiviteit van constitutionele waarborgen in relatie tot democratische erosie*.

---

<sup>196</sup> Zie o.a. Petticrew & Roberts 2006. Dat betekent ook dat een gedetailleerde methodologische kwaliteitsbeoordeling van de individuele studies (zie daarover bijvoorbeeld Petticrew & Roberts 2006, p. 125 e.v.) achterwege moest blijven. Dit is deels ondervangen door (zoals hieronder beschreven) alleen studies in de uiteindelijke set aan studies op te nemen die *peer-reviewed* zijn. Daarnaast wordt ook, waar relevant, soms in het notenapparaat, ingegaan op factoren als de in een onderzoek gebruikte dataset, gehanteerde definities en de door de auteur zelf gerapporteerde (methodologische) beperkingen.

<sup>197</sup> Een volledige systematische review zou potentieel bruikbaar vervolgonderzoek kunnen zijn (zie daarover paragraaf 7.4.4).

<sup>198</sup> Zie voor een (uitgebreidere) en andersoortige opzet van een gestructureerde literatuurstudie, waarbij eveneens afgezien moest worden van een volledige systematische review, ten aanzien van wetgeving: Niemeijer & Haarhuis 2020, p. 24-25.

<sup>199</sup> De opzet is vooral gebaseerd op Petticrew & Roberts 2006 en verder op Gough, Oliver & Thomas 2017; zie ook Niemeijer & Haarhuis 2020, p. 25 en 44. We hebben daarbij niet dezelfde strengheid gehanteerd als in een volwaardige systematische review als het gaat om het zo volledig mogelijk krijgen van de set aan gevonden studies en de precisie in de rapportage van bijvoorbeeld de hoeveelheid gevonden studies bij de verschillende zoek- en in- en uitsluitstappen in het zoekproces. Ook hebben we vanwege het verkennende karakter van dit onderzoek de 'sneeuwbal'-methode (zoeken binnen literatuurlijsten van gevonden studies; Petticrew & Roberts 2006, p. 121; Gough, Oliver & Thomas 2017, p. 114) slechts binnen voor het gegeven tijdsbestek voor het project redelijke grenzen kunnen uitvoeren. Zie uitgebreider het verslag van de gestructureerde literatuurstudie in Bijlage A.

### *Beperkingen*

De set aan studies kent een aantal beperkingen. Dat is allereerst de keuze om alleen kwantitatief onderzoek naar constitutionele waarborgen mee te nemen en niet ook kwalitatief onderzoek. Die keuze is gemaakt zodat, ondanks het verkennende karakter van dit hoofdstuk, toch (geclausuleerde) uitspraken gedaan kunnen worden over de mogelijke *effectiviteit* van grondwettelijke waarborgen. Kwantitatieve studies lenen zich daar, als het doel is om een meer algemeen en vergelijkend inzicht in waarborgen te krijgen, beter voor.<sup>200</sup> Belangrijk om daarbij op te merken is dat, voor wat er ‘gewonnen’ wordt aan ‘algemeen’ inzicht (geabstraheerd van onder meer tijd- en landencontexten), er ook wat verloren gaat aan context-specifiek inzicht, of beter: hoe de waarborgen écht werken op een bepaalde tijd en plaats (meer het domein van kwalitatieve studies; het maakt de combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek in het bijzonder waardevol).<sup>201</sup> De in deze bijdrage beschreven inzichten uit kwantitatief onderzoek moeten dan ook in het licht van die opmerkingen gelezen worden.

Vervolgens hebben we er – wederom vanwege het beperkte karakter van dit onderzoek – ook voor moeten kiezen om voor *alle* deelvragen met een en dezelfde set aan studies te werken, dat wil zeggen: de peer-reviewed kwantitatieve studies naar de effecten van grondwettelijke waarborgen. Die set aan studies is vooral toegesneden op deelvraag twee over deze effecten (om de hierboven genoemde reden). Het maakt dat we niet kunnen uitsluiten dat bij de beantwoording van deelvraag één mogelijke aanvullende grondwettelijke waarborgen voor Nederland ontbreken. Immers: er wordt slechts bericht over de gevonden (aanvullende) waarborgen in kwantitatieve effectstudies. Het is mogelijk dat er in kwalitatieve studies of in de bredere literatuur nog *andere* waarborgen kunnen worden geïdentificeerd. Daartegenover staat natuurlijk het gestructureerde karakter van de verzamelde set, het grote aantal kwantitatieve studies en het meenemen van *alle* in een individuele studie genoemde waarborgen (ook als ze bijvoorbeeld alleen geopperd worden als mogelijkheid en niet daadwerkelijk op effectiviteit onderzocht zijn); de lezer zal merken dat het ook met deze set aan studies gelukt is om een groot aantal mogelijke extra waarborgen te identificeren.

---

<sup>200</sup> Kwalitatieve studies zijn vaak beperkt tot specifieke situaties in bepaalde landen en perioden. Daarmee zijn ze uiteraard (juist) van belang om in te kunnen ‘zoomen’ op de dynamiek van een bepaald proces of de werking van een specifiek mechanisme. Ook kunnen sommige fenomenen zich minder goed lenen voor kwantitatief onderzoek; een bekend vraagstuk bij onderzoek naar de effecten van (opgelegde) partijverboden, onder meer vanwege hun relatief zeldzame karakter, zie Rijkema 2018a, p. 94.

<sup>201</sup> Zie Petersen & Chatziathanasiou 2021, p. 1813, 1820 en 1834.

Een belangrijke verdere beperking van ons onderzoek is gelegen in de ‘afstemming’ of ‘match’ tussen gehanteerde definities. De onderzoeken in onze set aan studies onderzoeken de relatie tussen constitutionele waarborgen enerzijds en uiteenlopende indicatoren anderzijds, die meer en minder nadrukkelijk een (deel)aspect van ‘democratic backsliding’ of democratische erosie beslaan. Dat geldt zelfs voor onderzoek dat door auteurs zelf als onderzoek naar de effectiviteit van ‘militant constitutionalism’ wordt uitgelegd.<sup>202</sup> Het zou echter methodologisch onverantwoord zijn om alle studies die het voor ons relevante fenomeen (‘democratic backsliding’) niet *precies* in die termen onderzoeken, buiten beschouwen te laten. Bij het verzamelen van onze set aan te bestuderen studies is het net dus ook bewust wijder uitgeworpen en wijder gehouden.<sup>203</sup> Indicatoren als de ‘rule of law’, ‘rule of law entrenchment’, ‘constitutional compliance’, ‘constitutional endurance’ en ‘electoral integrity’ hebben we als relevant voor ‘democratic backsliding’ beschouwd. Waar relevant wordt zo’n keuze bij de bespreking van de resultaten van een studie toegelicht.

Tot slot nog een ‘winstwaarschuwing’ in de vorm van enkele opmerkingen over de beperkingen die inherent zijn aan het in dit hoofdstuk besproken empirisch onderzoek naar constitutionele waarborgen zelf. Hoewel steeds meer onderzoekers zich bezighouden met empirisch-juridisch onderzoek binnen het vergelijkend staatsrecht, zijn er nog (veel) methodologische hobbels te overwinnen<sup>204</sup> – waarbij zij genoteerd dat de set aan studies die voor deze bijdrage is gebruikt niet beperkt is tot dat domein, maar ook politicologische studies omvat. De uitdagingen bij de empirische bestudering van politieke instituties zijn voor de domeinen wel vergelijkbaar.

In een recente bespreking van de staat van empirisch onderzoek in vergelijkend staatsrecht wijzen Niels Petersen en Konstantin Chatziathanasiou bijvoorbeeld op de klassieke uitdaging van ‘causaliteit’. Omdat experimenteel onderzoek (het ideaal voor het vaststellen van ‘causale relaties’) voor vragen van vergelijkend staatsrecht minder voor de hand ligt,<sup>205</sup> en kwalitatieve casestudies niet of minder te generaliseren zijn, kiezen onderzoekers doorgaans voor kwantitatief onderzoek: bijvoorbeeld een regressieanalyse om de relatie tussen twee variabelen vast te stellen.<sup>206</sup> Als zo’n relatie vastgesteld kan

---

<sup>202</sup> Zie Gutmann & Voigt 2023, nadrukkelijk ingekaderd als onderzoek naar de effectiviteit van de waarborgen die ‘militant constitutionalism’ biedt, maar de indicator waarnaar gekeken wordt betreft (enkel) niveaus van ‘constitutional compliance’, zie p. 391.

<sup>203</sup> Zie ook hier wederom de uitleg in Bijlage A.

<sup>204</sup> Petersen & Chatziathanasiou 2021; Sethi 2020.

<sup>205</sup> We vonden binnen de 49 studies in onze set aan studies één voorbeeld: Ball, Dave & Dodds 2023.

<sup>206</sup> Petersen & Chatziathanasiou 2021, p. 1813-1814.

worden, is daarmee nog niet gezegd dat er een causaal verband is.<sup>207</sup> Petersen en Chatziathanasiou zien dit in het bijzonder als een uitdaging voor het onderzoek naar constituties.<sup>208</sup>

Een andere methodologische kwestie is het gebruik van 'indexen' om variabelen voor bepaalde fenomenen aan te ontlenen: daarbij gaat een hoop nuance en complexiteit verloren om uiteindelijk een grote dataset aan een analyse te kunnen onderwerpen.<sup>209</sup> Petersen en Chatziathanasiou noemen de Polity IV-index over de kwaliteit van democratie; een voorbeeld uit ons hoofdstuk had de 'rule of law'-data uit de World Governance Indicators van de World Bank kunnen zijn (hierboven al genoemd)<sup>210</sup> – dit soort indicatoren komen in de besproken studies veel voor.

Uitdagingen genoeg dus voor studies naar de effectiviteit van constituties (en constitutionele waarborgen). Ook vanuit Nederland is daar recent nog op gewezen door Wim Voermans:

'Relatively little is known about whether constitutions matter, and their direct or indirect consequences. This is surprising to say the least, considering their long and deep historical roots and the unprecedented popularity of the instrument. A dearth of data, interconnectedness of factors, complexity, invisible factors, path dependency, historical contingency and evidence pointing in all directions often conspire to make the subject slip like desert sand between researchers' fingers.'<sup>211</sup>

---

<sup>207</sup> Petersen & Chatziathanasiou 2021, p. 1815, er kan bijvoorbeeld een andere, weggelaten variabele zijn (een bepaalde dominante elite) die in een bepaalde casus *beide* variabelen beïnvloedt (de keuze voor een presidentieel systeem én de instabiliteit van een staat, waardoor de eerste niet het tweede hoeft te veroorzaken); een hypothetisch voorbeeld van de auteurs, maar het komt dicht in de buurt van de stelling van José Antonio Cheibub in Cheibub 2006.

<sup>208</sup> Petersen & Chatziathanasiou 2021, p. 1817-1820.

<sup>209</sup> Petersen & Chatziathanasiou 2021, p. 1813-1814.

<sup>210</sup> Deze indicator wordt onder meer gebruikt in *Patterns of Democracy* (Lijphart 2012), besproken in paragraaf 7.2.2 en 7.3.2 hieronder. Het is een geaggregeerde bron van (weer) verschillende bronnen en indexen (zie 'Worldwide Governance Indicators', *Worldbank.org*). Lijphart zegt over de inhoud van de indicator wel heel kortweg: 'Rule of law is a self-explanatory term; it specifically includes the quality of property rights, the police, and the courts, as well as the risk of crime' (Lijphart 2012, p. 264). De eigen definitie van de WGI geeft meer inzicht in wat er gemeten wordt: 'Rule of law captures perceptions of the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society, and in particular the quality of contract enforcement, property rights, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence (zie 'Worldwide Governance Indicators', *Worldbank.org*, onder 'Documentation', onder 'rule of law', waar ook duidelijk wordt dat de definitie sinds 1996 consistent is gebleven (en dus dezelfde is als waar Lijphart zich op baseert in Lijphart 2012, zie p. 256)).

<sup>211</sup> Voermans 2023, p. 240. Zie voor een soortgelijke kritiek ook Hirschl 2009.

In het deel dat gaat over de mogelijke effectiviteit van de waarborgen (deel 7.3) zullen de beperkingen van de verschillende onderzoeken waar nodig benadrukt worden. Ook zullen er regelmatig de nodige kanttekeningen geplaatst worden bij de interpretatie van de studies. Het is in de context van deze bijdrage echter niet mogelijk om op deze methodologische vraagstukken dieper in te gaan (of om een analyse te bieden van kritieken op individuele studies). We moeten daarom volstaan met de hier gegeven winstwaarschuwing. De geïnventariseerde inzichten in de effectiviteit van constitutionele waarborgen moeten vooral beschouwd worden als een staalkaart van eerste indicaties dat iets (eventueel ook voor Nederland) zou *kunnen* werken<sup>212</sup> – aanleidingen om een waarborg nader onder de loep te nemen. Of zoals Petersen en Chatziathanasiou schrijven over empirisch onderzoek naar de effectiviteit van grondrechten en rechterlijke toetsing:

‘(...) the results of these studies should not uncritically form the basis of policy recommendations. To conclude that constitutional rights and constitutional review have limited effectiveness, and thus value, would not do justice to the complexity of the issue. These studies should therefore not be seen as final arbiters of a controversial discussion, but rather as an invitation to start a debate.’<sup>213</sup>

Nu die laatste kanttekening is genoteerd, is het tijd om de kaart van de weerbare rechtsstaat te gaan tekenen.

---

<sup>212</sup> En dan dient er vervolgens nog aandacht te zijn voor de uitdagingen rond ‘legal transplants’; constitutionele waarborgen zijn geen ‘doe-het-zelf Ikea-pakketten’, zie Frankenberg 2010.

<sup>213</sup> Petersen & Chatziathanasiou 2021, p. 1833-1834.

## 7.2. Bestaande en aanvullende constitutionele waarborgen

### 7.2.1. Huidige constitutionele waarborgen in de Nederlandse democratische rechtsstaat

#### Indelingen en categorieën

Binnen het constitutionele bestel bestaan diverse waarborgen die bescherming kunnen bieden tegen democratische erosie door politieke actoren. Deze waarborgen kunnen op verschillende manieren worden gecategoriseerd. Tinnevelt wees recent op algemene indelingen van waarborgen door András Sajó, Jerg Gutmann en Stefan Voigt, en Nicholas Barber.<sup>214</sup> Hiervan bieden Gutmann en Voigt de meest uitgebreide typologie van waarborgen (begrepen als ‘instrumenten’) die zien op, zoals weergegeven en samengevat door Tinnevelt:<sup>215</sup>

1. ‘constitutionele verandering’, zoals ‘eewigheidsclausules’ (een bekend voorbeeld is het Duitse artikel 79 lid 3 Grundgesetz)<sup>216</sup> en verzwaarde grondwetsherzieningsprocedures;
2. de ‘regeringsvorm’, waaronder de keuze voor de regeringsvorm (zoals parlementaire versus presidentiële systemen), maar ook beperkingen aan de bevoegdheden van de staatsmachten;
3. ‘de vormgeving van het kiessysteem’, zoals ‘evenredige vertegenwoordiging’;
4. ‘scheiding der machten’, zoals de bescherming van ‘rechterlijke onafhankelijkheid’;
5. ‘niet-statelijke actoren’ (burgers): de uit Duitsland bekende constitutionele verzetsnorm (artikel 20 lid 4 Grundgesetz)<sup>217</sup>

Het is niet moeilijk om reeds enkele van de Nederlandse constitutionele verdedigingsmechanismen te herkennen in deze categorieën. Zo heeft Nederland een verzwaarde procedure voor wijzigingen van de Grondwet (artikel 137 Grondwet) (de eerste categorie) en een in de Grondwet verankerde keuze voor een systeem van

---

<sup>214</sup> Tinnevelt 2022, p. 416-418.

<sup>215</sup> Tinnevelt 2022, p. 417, op basis van Gutmann & Voigt 2023, p. 381 e.v.

<sup>216</sup> Artikel 79 lid 3 Grundgesetz luidt: ‘Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.’

<sup>217</sup> Artikel 20 lid 4 Grundgesetz luidt: ‘Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.’

evenredige vertegenwoordiging (artikel 53 Grondwet) (de derde categorie). Tinnevelt brengt deze categorisering echter nog niet in verband met de in Nederland aanwezige waarborgen.

#### *Categorieën waarborgen bij Van der Woude*

De Nederlandse waarborgen zijn wel systematisch in kaart gebracht door Wytze van der Woude in een grondige juridische 'doorlichting' uit 2009.<sup>218</sup> In het rapport *Democratische waarborgen* onderscheidt Van der Woude drie categorieën van samenhangende waarborgen:

1. 'Samenstellingswaarborgen', die ingrijpen op de samenstelling, of het functioneren, van een vertegenwoordigend orgaan, daarbij vooral kijkend naar de Tweede Kamer;<sup>219</sup>
2. 'Systematische waarborgen', tegenwicht vanuit andere organen in het bestel tegen een eventueel antidemocratische richting van de Tweede Kamer;<sup>220</sup>
3. 'Hiërarchische waarborgen', 'hogere rechtsnormen' die nog bescherming bieden als 'zo goed als het gehele wetgevende apparaat (Tweede Kamer, Eerste Kamer en regering)' onder antidemocratische invloed staat.<sup>221</sup>

De categorisering van Van der Woude drukt naar ons idee beter dan de indeling van Gutmann en Voigt het specifieke karakter van verschillende soorten waarborgen uit. We zullen in dit hoofdstuk dan ook zijn categorisering volgen. Wel zullen we die enigszins ruimer interpreteren om een zinvolle indeling van de uiteenlopende waarborgen in het onderzoek mogelijk te maken. Het gaat dan vooral om wat Van der Woude onder samenstellingswaarborgen verstaat, namelijk: alleen waarborgen die gaan over de samenstelling van *vertegenwoordigende* organen, zoals de verkiezing van de Tweede Kamer en de ontzetting uit het kiesrecht.<sup>222</sup> Wij zullen onder deze categorie echter ook waarborgen scharen die raken aan de positie van leden van de regering (zoals het afzetten van een regeringsleider).

---

<sup>218</sup> Van der Woude 2009, over de methode, zie p. 10-11.

<sup>219</sup> Van der Woude 2009, p. 13.

<sup>220</sup> Van der Woude 2009, p. 25.

<sup>221</sup> Van der Woude 2009, p. 31; de onderscheidingen tussen de waarborgen worden samengevat op p. 71.

<sup>222</sup> Zie bijvoorbeeld Van der Woude 2009, p. 71.

We zien samenstellingswaarborgen, grofweg, dus als een categorie van waarborgen die gaan over de vraag wie er mag meedoen aan het 'spel' binnen de 'politieke' machten, oftewel: de uitvoerende en wetgevende macht (waarborgen ten aanzien van rechters vallen daar dan dus buiten). Systematische waarborgen gaan dan vervolgens over de verhouding *tussen* de verschillende spelers binnen de uitvoerende en wetgevende macht: hoe het spel gespeeld wordt; de afbakening van ieders rol (regering versus parlement, maar ook Eerste versus Tweede Kamer). Hiërarchische waarborgen, tot slot, zijn dan, wederom: grofweg, de hogere regels van het spel waar de deelnemers binnen de uitvoerende en wetgevende macht aan gebonden zijn, met in veel gevallen toezicht op de naleving door de rechterlijke macht. Uiteraard levert deze iets vrijere interpretatie van Van der Woude's onderscheidingen slechts een onvolkomen en schetsmatig onderscheid op.<sup>223</sup> We menen niettemin dat het analytisch van waarde is voor het doorgronden van een breed spectrum aan waarborgen.

Van der Woude kijkt naar *alle* waarborgen die het *recht* kan bieden tegen democratische erosie. Voor dit onderzoek geldt dat alleen gekeken wordt naar constitutionele waarborgen in enge zin (oftewel: grondwettelijke waarborgen, zie ook paragraaf 7.1.3). Een voor de hand liggend voorbeeld van een niet-grondwettelijke waarborg – die dus ook niet in ons schema terugkomt – is de door Van der Woude besproken Nederlandse regeling van het partijverbod. Een samenstellingswaarborg (gezien de impact op de verkiezingen voor vertegenwoordigende organen) die, in tegenstelling tot Duitsland, in Nederland niet in de Grondwet vastgelegd is. De Nederlandse regeling is te vinden in het Burgerlijk Wetboek.<sup>224</sup>

#### *'Forensic legal analysis' en hindernissen*

Ook is het van belang de specifieke insteek van Van der Woude in ogenschouw te nemen. Zijn vraag is: welke hindernissen moet een antidemocratische partij nemen om (onderdelen van) de democratie (en de rechtsstaat)<sup>225</sup> aan te tasten of af te schaffen? In de woorden van Van der Woude:

---

<sup>223</sup> Vgl. de vrijere interpretatie, dus vooral op het punt van de vertegenwoordigende lichamen, met de beschrijving van Van der Woude 2009, o.a. op p. 71.

<sup>224</sup> De regeling is nu te vinden in art. 2:20 (oud) BW, die op basis van de Wet verruiming mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen uit 2021 nog van kracht is voor politieke partijen. Zie bij Van der Woude 2009, p. 18 e.v., op basis van oud recht; zie voor de nieuwe regeling: Molier, Rijkema & Stam 2021, p. 3468.

<sup>225</sup> Van der Woude richt zich primair op de verdediging tegen aantasting van de democratie, onder erkenning dat het toch ook niet zelden over rechtsstaatbescherming zal gaan, daar democratie en rechtsstaat zich niet zo strak van elkaar laten onderscheiden, zie Van der Woude 2009, p. 9-10, met als voorbeeld aantasting van 'grondrechten'.

'In meer juridische termen gegoten kan de vraag worden gesteld of de regelgeving waarin ons democratische stelsel is vastgelegd – te denken valt aan de Grondwet, andere wetten en internationale verdragen – waarborgen bevat tegen antidemocratische stromingen die langs democratische weg tot afschaffing of inperking van democratie willen komen.'<sup>226</sup>

Van der Woude's insteek en zijn verdere uitwerking daarvan sluiten aan bij wat de Amerikaanse constitutioneel jurist Kim Lane Scheppele een 'forensic legal analysis' noemt.<sup>227</sup> Het testen van de weerbaarheid van een constitutioneel systeem vergt het maken van 'testritjes', waarbij de *interacties* tussen bepaalde wijzigingen of acties binnen een systeem geanalyseerd kunnen worden. Scheppele noemt daarbij een aantal voorbeelden van zulke 'testritjes':

“What if the budget council vetoes the budget on the eve of the parliamentary deadline?” one might ask of the Fidesz constitution. “What if the president dissolves the parliament before declaring a state of emergency?” one might ask of the Weimar constitution. “What if an election law designed for a dozen parties suddenly regulates an election with only two?”<sup>228</sup>

Die insteek is belangrijk om in gedachten te houden in het navolgende. Onder het begrip 'waarborg' kan een heel scala aan fenomenen schuilgaan (ook bijvoorbeeld burgerschapsonderwijs)<sup>229</sup>, maar in aansluiting bij de insteek van Van der Woude en Scheppele richten wij ons in dit hoofdstuk op waarborgen die *in enige mate* een min of meer directe hindernis opwerpen – waarborgen die een blokkade vormen bij een '(test)ritje' door het systeem. Uiteraard is er ook dan nog een behoorlijke diversiteit aan 'waarborgen'. Hindernissen kunnen bijvoorbeeld verschillen in het soort beperking dat ze opleggen. Een beperking als een 'eeuwigheidsclausule' blokkeert een bepaald type inhoudelijke wijziging van de constitutie. Een procedurele hindernis maakt bijvoorbeeld alleen de wijziging zelf ingewikkelder, zoals de wijzigingsprocedure van de Nederlandse Grondwet, en functioneert eerder als 'snelheidsdrempel'.<sup>230</sup> Daar staat tegenover dat vanuit empirisch perspectief wellicht zelfs gezegd kan worden dat *ook* 'harde'

---

<sup>226</sup> Van der Woude 2009, p. 9.

<sup>227</sup> Scheppele 2013, p. 562: 'A reorientation in our rule-of-law thinking might start with what I call forensic legal analysis. Forensic legal analysis approaches legal orders as integrated wholes, using a series of targeted "what if?" questions to run problems through the legal system to see how they come out.'

<sup>228</sup> Scheppele 2013, p. 562.

<sup>229</sup> Zie o.a. bij de Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 219 en p. 246-259.

<sup>230</sup> Dixon & Landau 2021, p. 178.

(inhoudelijke) blokkades als grondrechten uiteindelijk, tegenover een volhoudende politieke actor, hoogstens als 'snelheidsdrempel' functioneren: ze kunnen democratische erosie vertragen.<sup>231</sup> In deze bijdrage nemen we alle waarborgen mee waarvan in enige mate gezegd kan worden dat ze een hindernis opwerpen tegen politieke actoren die de democratische rechtsstaat in brede zin dreigen aan te tasten.

### **Constitutionele waarborgen in het Nederlandse systeem bij Van der Woude, Van Sasse van Ysselt en de Staatscommissie parlementair stelsel**

Van de waarborgen die Van der Woude in het Nederlandse stelsel identificeert, zijn er een aantal ook een grondwettelijke waarborg. In Tabel 1 hieronder worden ze weergegeven met daarbij steeds, voor zover nodig voor het begrip van de waarborg, de toelichting van Van der Woude.

---

<sup>231</sup> Chilton & Versteeg 2020, p. 11-12: 'A well-known metaphor used in constitutional law is that of Ulysses and the sirens. In the story, Ulysses's crew ties him to the mast with ropes so that he can resist the temptation of the sirens' singing. A common account is that constitutions are like these ropes: they restrain governments that are tempted to abandon course. But our research suggests that this is not a great metaphor for constitutional rights. Constitutional rights are less like firmly tied ropes and more like speedbumps. When used strategically by organized groups of citizens, rights slow down governments that seek to transgress their powers. There is no doubt that these speedbumps can be important. They may allow organizations to fight another day. But when governments are committed to curtailing rights, constitutional rights are usually unable to stop them.' Zie een vergelijkbare overweging bij Van der Woude 2009, p. 64-65, ten aanzien van hiërarchische waarborgen.

<b>Tabel 1</b>		
<b>Constitutionele waarborgen in Nederland bij Van der Woude<sup>232</sup></b>		
<b>Type waarborg</b>	<b>Vindplaats</b>	<b>Eventuele toelichting bij Van der Woude (met de relevante paginanummers uit Van der Woude 2009)</b>
<b>Samenstellingswaarborgen</b>		
Ontzetting uit het kiesrecht	Artikel 56 en artikel 54 lid 2 Grondwet	Mogelijkheid om een burger het kiesrecht te ontnemen, waarbij met name de ontzetting uit het passieve kiesrecht (het recht om gekozen te worden) een waarborg zou kunnen vormen. Waarborg is beperkt gezien de beperkte mogelijkheden tot ontzetting (p. 14-15).
Periodieke verkiezingen	Artikel 52 lid 1 Grondwet	Iedere vier jaar is er de mogelijkheid om antidemocraten uit de Tweede Kamer te stemmen middels verkiezingen; een termijn van antidemocratische Kamerleden kan maximaal vier jaar duren (p. 16-17).
<b>Systematische waarborgen</b>		
Tweekamerstelsel	Artikel 81 e.v. Grondwet	De Eerste Kamer fungeert als 'dam' tegen antidemocratische of antirechtsstatelijke wetsvoorstellen; instemming van de Eerste Kamer is vereist (p. 25-26).
Ontbindingsrecht regering	Artikel 64 Grondwet	De regering kan beide Kamers laten ontbinden, maar mogelijkheid eenzijdige inzet door regering ter bescherming democratische rechtsstaat

		(nadrukkelijk) betwistbaar (p. 27-29). <sup>233</sup>
<b>Hiërarchische waarborgen</b>		
Procedure Grondwetsherziening	Artikel 137 Grondwet	Voor het wijzigen van de Grondwet is een verzwaarde meerderheid vereist, zijn twee lezingen nodig in beide Kamers, met tussentijdse verkiezingen. Dit beschermt de Grondwet tegen wijzigingen door een eenmalige antidemocratische meerderheid in het parlement (p. 32-34).
Rechterlijke toetsing van lagere regelgeving aan de Grondwet	Artikel 71 en 120 Grondwet (als relevante grondwettelijke uitzonderingen op de toetsingsbevoegdheid) <sup>234</sup>	'De rechter is bevoegd vrijwel elk feitelijk handelen of nalaten te toetsen aan het recht', waaronder nadrukkelijk hoger recht als de Grondwet; vooral in beeld komt de toetsing van lagere regelgeving. De uitzonderingen zijn te vinden in artikel 71 en 120 Grondwet (p. 42-45).
Rechterlijke toetsing aan verdragen	Artikel 93 en 94 Grondwet	Stellen beperkingen aan de Nederlandse wetgever, en zijn in zekere mate door de rechter via toetsing afdwingbaar (p. 38 en 44).

<sup>232</sup> Van der Woude gaat ook in op de mogelijke beschermende rol van het Statuut bij Grondwetswijzigingen die zien op 'fundamentele menselijke rechten en vrijheden en de bevoegdheden van de regering, het parlement en de rechter'. Aangezien deze waarborg geen onderdeel is van de Grondwet, zal deze hier verder niet behandeld worden. Zie over deze waarborg: Van der Woude 2009, p. 33-34. Daarnaast noemt Van der Woude nog het onderzoek van de geloofsbrieven van aspirant-Kamerleden (artikel 58 Grondwet), maar concludeert uiteindelijk dat deze procedure niet in te zetten is als bescherming voor de democratie omdat er geen inhoudelijke eisen gesteld kunnen worden en we daarom niet met een waarborg tegen 'antidemocratische aspirant-Kamerleden' te maken hebben (zie Van der Woude 2009, p. 15-16, zo ook Bovend'Eert, in: *T&C Grondwet en Statuut*, art. 58 Gw (online, bijgewerkt tot 1 maart 2023)).

<sup>233</sup> Zie ook uitgebreid Geertjes 2022, m.n. p. 318-321.

<sup>234</sup> Van der Woude 2009, p. 42.

Een recentere inventarisatie door Paul van Sasse van Ysselst is de *Notitie antidemocratische groeperingen* uit 2015; enige tijd daarna als bewerkt artikel verschenen in het *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*.<sup>235</sup> De notitie is geschreven in reactie op een motie die de regering opriep tot het doen van voorstellen om antidemocratische groeperingen te kunnen verbieden.<sup>236</sup> Logischerwijs gaat de notitie dus ook met name in op de toenmalige regeling van het partij- en organisatieverbod in de Nederlandse wet (art. 2:20 BW) en de vraag of die regeling destijds toereikend was. De notitie maakt ten aanzien van constitutionele waarborgen geen melding van nog andere Nederlandse waarborgen dan hierboven beschreven.<sup>237</sup>

Een laatste inventarisatie van waarborgen kan gevonden worden bij de Staatscommissie parlementair stelsel uit 2018. In hoofdstuk zes van het rapport *Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans* wordt expliciet aandacht besteed aan de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat, waarbij zowel ingegaan wordt op bestaande waarborgen, als mogelijke aanvullende waarborgen.<sup>238</sup> Onder 'bestaande waarborgen' worden een aantal verdedigingsmechanismen geïdentificeerd. Het 'open en laagdrempelige stelsel van representatie' voortvloeiend uit de 'evenredige vertegenwoordiging met een lage kiesdrempel', de robuuste wetgevingsprocedure (met 'de nodige checks and balances', waarbij het tweekamerstelsel en de constitutionele advisering door de Raad van State expliciet worden genoemd), de grondwetswijzigingsprocedure en, tot slot, de aanwezigheid van een (relatief) 'sterke en democratische georganiseerde *civil society*'.<sup>239</sup>

Het overzicht van de Staatscommissie levert aldus aan zelfstandige, individuele constitutionele waarborgen op: de grondwetswijzigingsprocedure, het tweekamerstelsel – beide genoemd door Van der Woude (zie Tabel 1 hierboven) –, constitutionele toetsing

---

<sup>235</sup> *Kamerstukken II 2014/15*, 29 279, nr. 266; Van Sasse van Ysselst 2015, p. 356-357, noot 12.

<sup>236</sup> *Kamerstukken II 2014/15*, 29 279, nr. 266, p. 1; Motie van het lid Heerma c.s., *Kamerstukken II 2014/15*, 34000 XV, nr. 21.

<sup>237</sup> *Kamerstukken II 2014/15*, 29 279, nr. 266, p. 17-18; Van Sasse van Ysselst 2015, p. 364 (beide onder verwijzing naar Van der Woude).

<sup>238</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 217-260, ook de Staatscommissie gaat net als Van der Woude en Van Sasse van Ysselst in op het partijverbod; de Staatscommissie (in 2018) en Van Sasse van Ysselst (in 2015) verschilden overigens in hun oordeel over de vraag of de regeling van het partij- en organisatieverbod toereikend was, vgl. Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 220-229 en Van Sasse van Ysselst 2015, p. 364-365.

<sup>239</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 218-219; ten aanzien van de waarborg 'civil society' merkt de Staatscommissie expliciet op dat versterking nodig is (p. 219), voor de constitutionele toetsing door de Raad van State ex ante, zie ook p. 214.

door de Raad van State en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Bescherming door de 'civil society' kan niet als zelfstandige *constitutionele* waarborg worden beschouwd. Het overzicht brengt daarmee twee constitutionele waarborgen uit het Nederlandse systeem in beeld die nog niet als zodanig geïdentificeerd worden in het rapport van Van der Woude. Deze waarborgen worden hieronder besproken, naast een aantal andere uitbreidingen op de inventarisatie van Van der Woude.

### **Uitbreiding constitutionele waarborgen in het Nederlandse systeem**

Op basis van de set aan studies die we voor dit hoofdstuk samenstelden en het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel, kunnen we het op Van der Woude gebaseerde schema met constitutionele waarborgen uitbreiden. In een aantal studies worden waarborgen genoemd die nog niet bij Van der Woude genoemd worden, maar wel herkend kunnen worden in het Nederlandse systeem. Dat levert de volgende uitbreidingen op.<sup>240</sup>

Bij samenstellingswaarborgen kan gedacht worden aan de waarborg die een grondwettelijk verankerd systeem van 'evenredige vertegenwoordiging' (artikel 53 Grondwet) biedt,<sup>241</sup> en daarmee ook het hebben van een meerpartijstelsel als het Nederlandse. De Staatscommissie parlementair stelsel vat de waarde van dat systeem als volgt samen:

'de ruggengraat van het Nederlandse parlementair stelsel wordt gevormd door een representatieve democratie. Deze is gebaseerd op het kiesstelsel van de evenredige vertegenwoordiging met een lage kiesdrempel (0.67%) (...) Dat geeft onze democratische rechtsstaat een aanzienlijk deel van zijn kracht tegen gevaren van buitenaf en binnenuit.'<sup>242</sup>

Het Nederlandse systeem van evenredige vertegenwoordiging zorgt er (onder meer) voor dat er *de facto* altijd coalities nodig zijn om te regeren, waardoor macht gedeeld in plaats van geconcentreerd wordt. Het bemoeilijkt daarmee de realisatie van plannen die de democratie en rechtsstaat kunnen aantasten: het is immers nodig óók coalitiepartners

---

<sup>240</sup> Voor deze aanvulling met nog niet in *Democratische waarborgen* als zodanig aangemerkte Nederlandse constitutionele waarborgen zijn, voor zover relevant, dezelfde uitsluitingsgronden gebruikt als beschreven onder 'uitsluitingen' in paragraaf 7.2.2 hieronder bij het verzamelen van mogelijk *aanvullende* (dus nog niet in Nederland aanwezig) waarborgen.

<sup>241</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 384-385; Norris 2015, p. 130-131.

<sup>242</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 217.

van zulke plannen te overtuigen.<sup>243</sup> De grondwettelijke verankering is tot op zekere hoogte relatief, omdat er discussie bestaat over hoe streng de grondwettelijke eis van evenredigheid exact is.<sup>244</sup>

Bij hiërarchische waarborgen vormen ten eerste de 'algemene bepaling'<sup>245</sup>, de 'grondrechten'<sup>246</sup> uit het eerste hoofdstuk van de Grondwet,<sup>247</sup> en de 'constitutionele toetsing door de Raad van State' (eveneens door de Staatscommissie parlementair stelsel genoemd) bij de start van de wetgevingsprocedure reeds aanwezige constitutionele waarborgen.<sup>248</sup>

Deze waarborgen hebben gemeen dat ze geen harde onmogelijkheden introduceren. Door de status van het parlement als hoogste uitlegger van de Grondwet (artikel 120 Grondwet) bestaat de *mogelijkheid* dat een meerderheid in het parlement een met de Grondwet strijdige wet tóch aanneemt op basis van een gekunstelde, of misschien zelfs totaal onverdedigbare, uitleg van een bepaald grondrecht.<sup>249</sup> Op eenzelfde manier *kunnen* de algemene bepaling – sinds 2022 de opening van onze Grondwet,<sup>250</sup> maar te wijzigen via de reguliere grondwetswijzigingsprocedure (artikel 137 Grondwet) – en het constitutionele advies van de Raad van State over voorgenomen wetgeving genegeerd

---

<sup>243</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 218; Van der Meer & Rijpkema 2022. Uiteraard kan ook gewezen worden op mogelijke nadelen van evenredige vertegenwoordiging, bijvoorbeeld in de relatief gemakkelijke toegang tot de democratische arena, die het (daarmee) ook aan politieke actoren biedt die bijvoorbeeld de rechtsstaat dreigen te ondergraven, zie daarover Van der Meer & Rijpkema 2022, p. 514-515, 520-522.

<sup>244</sup> Zie daarover het commentaar van Paul Bovend'Eert: Bovend'Eert, in: *T&C Grondwet en Statuut*, art. 53 Gw, aant. 2 (online, bijgewerkt tot 1 maart 2023).

<sup>245</sup> Gebaseerd op gevonden studies naar de bescherming door preambules en eeuwigheidsclausules, respectievelijk: Fiddler 2014; Gutmann & Voigt 2023, p. 394. Preambules en eeuwigheidsclausules zijn uiteraard een *ander* fenomeen dan de algemene bepaling: de algemene bepaling is 'meer' dan een preambule in de zin dat het onderdeel is van de Grondwet zelf, maar minder dan een 'eeuwigheidsclausule' in de zin dat de algemene bepaling wel (via een reguliere grondwetswijziging, art. 137 Gw) te wijzigen is. Zie uitgebreid: Rijpkema 2022b, p. 104-106, en de commentaren op de algemene bepaling in Zoethout 2022 en Oomen 2022.

<sup>246</sup> Onder de noemer van grondrechten begrijpen we in dit onderzoek diverse grondrechten uit de Nederlandse Grondwet die soms in studies ook individueel worden aangewezen als waarborg, zoals het recht op vereniging of het recht op vrijheid van meningsuiting. Zie daarvoor bijvoorbeeld bij Gutmann & Voigt 2023, p. 391-392. De door Gutmann en Voigt apart genoemde 'freedom of the press', wat je zou kunnen uitleggen als 'mediavrijheid', scharen wij in dit onderzoek onder de bescherming van de vrijheid van meningsuiting in artikel 7 Grondwet en daarmee onder de reeds bestaande (algemene) waarborg 'grondrechten'.

<sup>247</sup> Verscheidene studies besproken onder par. 3.2.3.

<sup>248</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 195; Nap 2021.

<sup>249</sup> Zie ook, hoewel niet specifiek ten aanzien van grondrechten, Van der Woude 2009, p. 64.

<sup>250</sup> De algemene bepaling luidt: 'De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat'.

worden.<sup>251</sup> In die zin is het begrijpelijk dat Van der Woude de waarborgfunctie van grondrechten en het constitutionele advies niet in zijn overzicht heeft opgenomen.<sup>252</sup>

Toch vormen deze waarborgen een procedurele, en minstens argumentatieve, hindernis<sup>253</sup> – een politieke actor moet zich actief tot deze bepalingen en adviezen verhouden. Of ze zal daarop zeer waarschijnlijk bevestigd worden. Zoals Ernst Hirsch Ballin ten aanzien van grondrechten stelt: ze maken ‘deel uit van een voortdurend democratisch proces van herinterpretaties (...) waarbij de constitutionele instellingen zich in een dialoog begeven over de actuele betekenis van de grondwetsbepalingen.’<sup>254</sup> Het eerste hoofdstuk van de Grondwet is een richtinggevend ‘samenstel van uitspraken over het constitutionele bestel – wat voor soort democratie wil Nederland zijn? – over de rechtsorde en de maatschappelijke orde.’<sup>255</sup>

Ook artikel 103 Grondwet kan worden geïnterpreteerd als een hiërarchische constitutionele waarborg. Dit artikel regelt van welke grondwetsbepalingen afgeweken kan worden als de uitzonderingstoestand wordt afgekondigd. De afkondiging is een bevoegdheid van de regering, terwijl het parlement en de regering ieder afzonderlijk de noodtoestand kunnen beëindigen. De uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd in verband met de ‘handhaving van de uit- of inwendige veiligheid’. De nadere uitwerking is te vinden in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.<sup>256</sup> Waar het toekennen van een expliciete bevoegdheid aan de regering om grondrechten op te schorten (en aan het parlement ten aanzien van het in stand houden van die opschorting) wellicht op het eerste gezicht geen waarborg lijkt, kan het expliciet en controleerbaar aan regels binden van zo’n uitzonderlijke bevoegdheid beschouwd worden als waarborg tegen machtsmisbruik door de overheid, en daarmee democratische erosie.<sup>257</sup> De uitzonderingstoestand nemen we

---

<sup>251</sup> De Staatscommissie heeft overigens in dat kader voorstellen gedaan om de constitutionele toets ex ante door de Raad van State te versterken, zie Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 213-214; een uitgebreide analyse met verbetervoorstellen biedt Nap 2021.

<sup>252</sup> De algemene bepaling was ten tijde van het rapport van Van der Woude nog geen onderdeel van onze Grondwet. Een verklaring voor het niet meenemen van grondrechten als waarborg kan ook gelegen zijn in de keuze om aantastingen van grondrechten (waartegen ze dus *in de eerste plaats* een waarborg beogen te zijn) buiten de afbakening van het rapport te houden (gezien de nadruk op democratie en niet rechtsstaat), zie daarover, met kanttekeningen, Van der Woude 2009, p. 9-10.

<sup>253</sup> Zie uitgebreider: Rijkkema 2022b, p. 105-106.

<sup>254</sup> Hirsch Ballin 2021, p. 29.

<sup>255</sup> Hirsch Ballin 2021, p. 29.

<sup>256</sup> Zie verder Fleuren, in: *T&C Grondwet en Statuut*, art. 103 Gw (online, bijgewerkt tot 1 maart 2023).

<sup>257</sup> Davenport 1996, p. 632-633 en 646. Hier zij nog opgemerkt dat er naast de grondwettelijke uitzonderingstoestand ook nog een ongeschreven staatsnoodrecht aangenomen kan worden, zie daarover Daniëls 2021, p. 1008.

daarom op als hiërarchische waarborg daar het noodbevoegdheden, waaronder algemene beperkingen van grondrechten, onderwerpt aan hoger recht.

Als hiërarchische waarborg kan nog de eed worden genoemd die ministers en staatssecretarissen (artikel 49 Grondwet) en Kamerleden (artikel 60 Grondwet) afleggen bij de aanvaarding van hun ambt of aanstelling, waarbij ook 'trouw aan de Grondwet' wordt beloofd.<sup>258</sup> In die verbinding met de Grondwet ligt het argument om deze waarborg aan te merken als hiërarchische waarborg. Uiteraard hangt het 'hindernis'-karakter van deze waarborg af van de invulling van die eed door de concrete minister of staatssecretaris die geconfronteerd wordt met ongrondwettelijke wetsvoorstellen of beleidsvoornemens binnen het kabinet.

Een laatste waarborg die onder de noemer hiërarchische waarborgen gebracht kan worden is de strafrechtelijke vervolging van ministers, staatssecretarissen en Kamerleden voor een breed scala aan ambtsmisdrijven op basis van artikel 119 Grondwet.<sup>259</sup> Tot een vervolging voor een ambtsmisdrijf is het tot op heden nog nooit gekomen.<sup>260</sup>

Vervolgens dient nog gewezen te worden op het belang van rechterlijke onafhankelijkheid, zoals gewaarborgd door onder meer de benoeming voor het leven, geregeld in artikel 117 van de Grondwet. De waarde voor de rechtsstaat is evident: in 2022 analyseerden Niels Graaf en Elaine Mak dit grondwetsartikel nadrukkelijk in het licht van democratische erosie.<sup>261</sup> We hebben ervoor gekozen om rechterlijke onafhankelijkheid in dit hoofdstuk te behandelen als 'achtergrond-voorwaarde' voor waarborgen als rechterlijke toetsing (het maakt onafhankelijke beoordeling van wetten mogelijk), maar niet als waarborg in zichzelf. Ook bij Van der Woude en de Staatscommissie parlementair stelsel ontbreekt 'rechterlijke onafhankelijkheid' als zelfstandige waarborg.<sup>262</sup>

---

<sup>258</sup> Gutmann, Metelska-Szaniawska & Voigt 2024, p. 110 (het afleggen van een eed op het respecteren van de constitutie door 'political office holders'); voor de tekst van de Nederlandse eed voor ministers en staatssecretarissen, zie 'Beëdiging ministers en staatssecretarissen', parlement.com.

<sup>259</sup> Zie ook Manenschijn 2023, p. 752-753.

<sup>260</sup> Bovend'Eert, in: *T&C Grondwet en Statuut*, art. 119 Gw (online, bijgewerkt tot 1 maart 2023); Boogaard & Uzman 2021; Verhulst & Boogaard 2016.

<sup>261</sup> Graaf & Mak 2022, waarbij zij overigens waarschuwen voor het verabsoluteren van de effectiviteit van de juridische borging van onafhankelijkheid (zie p. 474-482).

<sup>262</sup> De Staatscommissie bespreekt rechterlijke onafhankelijkheid niet onder de 'bestaande waarborgen' op p. 218-219, maar onderstreept wel het belang van rechterlijke onafhankelijkheid in het kader van de kwetsbaarheden in de huidige benoemingsprocedure van leden van de Hoge Raad, zie Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 216.

Een eerste reden voor die keuze in deze bijdrage is dat een onafhankelijke rechter *als zodanig* minder direct een hindernis opwerpt tegen democratische erosie – dat hangt vooral af van de bevoegdheden van de rechter (zoals toetsing). Een tweede reden is een praktische: het uitwerken van de complexe verhouding tussen (en literatuur over) rechterlijke toetsing, de ‘minder-directe’ waarborg of ‘achtergrond-voorwaarde’ rechterlijke onafhankelijkheid, en hun (samengebalde) effect op aspecten van democratische erosie zou een uitgebreidere studie vergen.<sup>263</sup> We zijn ons er uiteraard van bewust dat dit een aanvechtbare keuze is – ook vergeleken met andere ‘grensgevallen’ die wel als zelfstandige waarborg meegenomen zijn. En vanwege de bescherming die de grondwettelijke geborgde onafhankelijkheid de rechter zelf biedt bij het optreden tegen aantastingen van grondrechten.<sup>264</sup>

---

<sup>263</sup> Zie over de complexiteit van factoren ten aanzien van wat rechterlijke onafhankelijkheid ‘is’: Hayo & Voigt 2007, La Porta e.a. 2004, Melton & Ginsburg 2014. Verder wijzen we op de volgende studies met wisselende bevindingen ten aanzien van de relatie met aspecten van democratische erosie: Chilton & Versteeg 2020, p. 331; Norris 2015, p. 127; Cross 1999, p. 93; Keith 2002b, p. 199-200.

<sup>264</sup> Zie bijvoorbeeld Keith 2002b.

De onderstaande Tabel 2 geeft de besproken uitbreidingen ten opzichte van de waarborgen uit het rapport van Van der Woude in cursief weer.

<b>Tabel 2</b>	
<b>Constitutionele waarborgen in Nederland: Van der Woude en uitbreidingen (in cursief)</b>	
<b>Type waarborg</b>	<b>Vindplaats</b>
<b>Samenstellingswaarborgen</b>	
Ontzetting uit het kiesrecht	Artikel 56 en artikel 54 lid 2 Grondwet
Periodieke verkiezingen	Artikel 52 lid 1 Grondwet
<i>Evenredige vertegenwoordiging</i>	Artikel 53 Grondwet
<b>Systematische waarborgen</b>	
Tweekamerstelsel	Artikel 81 e.v. Grondwet
Ontbindingsrecht regering	Artikel 64 Grondwet
<b>Hiërarchische waarborgen</b>	
<i>Algemene bepaling</i>	Algemene bepaling
<i>Grondrechten</i>	Hoofdstuk 1 van de Grondwet
Procedure Grondwetsherziening	Artikel 137 Grondwet
Rechterlijke toetsing van lagere regelgeving aan de Grondwet	Artikel 71 en 120 Grondwet (uitzonderingen op de toetsingsbevoegdheid)
Rechterlijke toetsing aan verdragen	Artikel 93 en 94 Grondwet
<i>Constitutionele toetsing door de Raad van State bij start van de wetgevingsprocedure</i>	Artikel 73 Grondwet
<i>Grondwettelijke regeling uitzonderingstoestand</i>	Artikel 103 Grondwet
<i>Ambtseed voor ministers, staatssecretarissen en Kamerleden</i>	Artikel 49 en 60 Grondwet
<i>Strafrechtelijke vervolging voor ambtsmisdrijven</i>	Artikel 119 Grondwet

## 7.2.2. Mogelijke aanvullende constitutionele waarborgen

### Algemene opmerkingen

Naast het identificeren van reeds bestaande constitutionele waarborgen tegen democratische erosie, kijkt deze bijdrage ook naar wat nog mogelijke aanvullende constitutionele waarborgen voor Nederland zouden kunnen zijn. Op basis van de set aan studies (zie paragraaf 7.1.4) kunnen we twaalf aanvullende waarborgen identificeren die in beginsel relevant kunnen zijn voor Nederland.<sup>265</sup>

#### *Aanvullende waarborgen bij Van der Woude, de Staatscommissie parlementair stelsel en Van Sasse van Ysselt*

Enkele van die gevonden aanvullende waarborgen vinden we ook bij Van der Woude, Van Sasse van Ysselt en de Staatscommissie parlementair stelsel. Van der Woude bespreekt ter afronding van zijn rapport kort mogelijke toevoegingen aan het Nederlandse bestel.<sup>266</sup> Hij doet dat overigens zonder ze als directe ‘aanbeveling’ te presenteren;<sup>267</sup> een benadering zoals wij die ook grotendeels in deze bijdrage volgen: we laten vooral *mogelijkheden* zien. De meeste mogelijke toevoegingen bij Van der Woude zijn te beschouwen als verbetermogelijkheden voor het functioneren van bestaande waarborgen;<sup>268</sup> twee mogelijke toevoegingen vormen zelfstandige aanvullende waarborgen die we hieronder ook op basis van onze set aan studies bespreken: invoering van een vorm van supra-constitutionaliteit (hierna besproken als eeuwigheidsclausule) en het schrappen van artikel 120 Grondwet waardoor constitutionele toetsing van wetten in formele zin mogelijk wordt.<sup>269</sup>

Ook in de *Notitie antidemocratische groeperingen* van Van Sasse van Ysselt treffen we een aantal mogelijke aanvullende waarborgen op basis van een vergelijking van het

---

<sup>265</sup> Daarbij zijn de waarborgen meegenomen die (elders) in een grondwet opgenomen zijn (zie bijvoorbeeld de sanctie bij schending van de constitutie door het staatshoofd of regeringsleider, bij Gutmann, Metelska-Szaniawska & Voigt 2024), door de auteurs expliciet in verband gebracht worden met opname in de grondwet (zie bijvoorbeeld Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 17, voor de aanbeveling om ‘factionalized politics’ te voorkomen), grotendeels of deels uit constitutionele regels bestaan (zie bijvoorbeeld de ‘sterke parlementen’ bij Tusalem 2023), of waarvan de opname in de constitutie niet als zodanig benoemd wordt, maar wel voor de hand liggend is (zie Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 18, voor de aanbeveling om beperkingen te stellen aan de uitvoerende macht).

<sup>266</sup> Van der Woude 2009, p. 53-62.

<sup>267</sup> Van der Woude 2009, p. 53.

<sup>268</sup> Van der Woude 2009, p. 53-58, Van der Woude’s bespreking aldaar (op p. 56-57) van het belang van het parlement en de machtsverdeling binnen het tweekamerstelsel, heeft overigens raakvlakken met de hieronder besproken waarborgen ‘sterk parlement’ en de introductie van (meer) ‘consensus’-elementen.

<sup>269</sup> Van der Woude 2009, p. 58-61.

Nederlandse stelsel met de stelsels van Duitsland en Turkije in 2015.<sup>270</sup> Naast de ook bij Van der Woude genoemde supra-constitutionaliteit, vinden we nog de grondwettelijke regeling van partij- en verenigingsverboden en het in de grondwet vastleggen van de positie van politieke partijen.<sup>271</sup> Het partij- en verenigingsverbod wordt in deze bijdrage niet nader besproken (zie hieronder onder 'Uitsluitingen'). Een grondwettelijke verankering van (in ieder geval) een recht op het vormen van, en deelnemen aan, politieke partijen treffen we ook in onze set aan studies aan.

Tot slot vinden we in het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel enkele aanvullende waarborgen. Ten eerste bespreekt de Staatscommissie uitgebreid het invoeren van een Constitutioneel Hof.<sup>272</sup> Deze waarborg zal in het vervolg van dit hoofdstuk begrepen worden als onderdeel van de te bespreken aanvullende waarborg 'constitutionele toetsing', de primaire taak van het Constitutioneel Hof in het voorstel van de Staatscommissie.<sup>273</sup> Constitutionele toetsing kwam binnen onze set aan studies regelmatig naar voren. Daarnaast worden door de Staatscommissie nog kort de eeuwigheidsclausule en een constitutioneel recht op verzet genoemd,<sup>274</sup> twee additionele waarborgen die ook uit onze set studies naar voren zijn gekomen.

### *Uitsluitingen*

Bij het filteren van de waarborgen uit de set aan studies hebben we een aantal 'uitsluitingen' gehanteerd. Ten eerste hebben we alleen waarborgen meegenomen die ook daadwerkelijk als waarborg tegen (een vorm van) democratische erosie worden

---

<sup>270</sup> Ook hier geldt dat ze niet als aanbeveling worden gepresenteerd. De conclusie van de notitie was in 2015 immers dat het Nederlandse bestel 'op zichzelf voldoende waarborgen om – als sluitstuk op het zelfreinigende vermogen van de democratie – omverwerping en afschaffing van de democratische rechtsorde te voorkomen', zie *Kamerstukken II 2014/15*, 29 279, nr. 266, p. 19.

<sup>271</sup> *Kamerstukken II 2014/15*, 29 279, nr. 266, p. 14-17. De verwerking van grondrechten (grondrechten mogen niet ingezet worden tegen de grondrechten zelf, zie p. 15) en de 'Wesenhaltgarantie' (grondrechten mogen 'niet in hun kern aangetast' worden, zie p. 15) beschouwen we hier, in overeenstemming met Van Sasse van Ysselt, als grotendeels onderdeel van (de inrichting van) de reeds bestaande waarborg grondrechten en dus niet als zelfstandige waarborg (p. 16). Indien relevant op basis van de set aan studies worden ze in dit hoofdstuk dan ook bij die waarborg besproken.

<sup>272</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 202-216.

<sup>273</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, zie in kort bestek: p. 214-215, en voor de overige taken (waaronder het partijverbod): p. 215.

<sup>274</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 220. Ook kan nog opgemerkt worden dat de Staatscommissie op meerdere plaatsen het belang van diverse vormen van machtsverdeling, *checks and balances* en een sterk parlement bespreekt (zie met name p. 261-338), zonder dat ze expliciet als waarborg worden gepresenteerd (zoals in dit hoofdstuk opgevat). In onze set aan studies zijn deze kenmerken wel explicieter naar voren gekomen als constitutionele waarborgen tegen democratische erosie en ze zullen in het navolgende ook als zodanig besproken worden.

uitgelegd in de betreffende studie.<sup>275</sup> Ook dienen de waarborgen voldoende 'individualiseerbaar' te zijn als waarborg. Daarom hebben we het vraagstuk van de 'redactie' van grondwetten (onder meer de mate van detail en de uitgebreidheid) beschouwd als 'achtergrond-voorwaarde', en dus uitgesloten als mogelijke (afzonderlijke) aanvullende waarborg.<sup>276</sup>

De laatste uitsluitingsgrond die we in onze zoektocht hebben gehanteerd is dat de waarborg, wil deze 'mogelijk aanvullend' zijn, wel op een basaal niveau moet 'passen' in het Nederlandse bestel.<sup>277</sup> Daarmee vallen sommige waarborgen af. Een specifieke waarborg als beperkingen aan de eenzijdige 'decree power' van een president in een presidentieel stelsel is maar moeizaam te vertalen naar de Nederlandse situatie.<sup>278</sup>

Een grensgeval ten aanzien van deze laatste uitsluitingsgrond is het 'maximaal aantal termijnen' voor presidenten (en regeringsleiders). Dat vergt enige toelichting. Deze waarborg heeft een presidentieel systeem als 'natuurlijke habitat'. In een presidentieel systeem bestaat er geen vertrouwensrelatie tussen president en volksvertegenwoordiging (met ieder een eigen mandaat) en kan de president (buiten 'impeachment' niet weg worden gestuurd).<sup>279</sup> Behalve de beperking in de tijdsduur van

---

<sup>275</sup> Let wel: het is daarbij, voor opname en bespreking in dit overzicht, niet nodig dat de waarborg daadwerkelijk onderzocht is op effectiviteit – over die beperktere categorie gaat deel 7.3 hierna.

<sup>276</sup> Zachary Elkins, Tom Ginsburg en James Melton wijzen op een relatie tussen de 'specificity' (de mate van detail en de uitgebreidheid van een grondwettekst) en 'inclusion' (hoe inclusief het maakproces was en hoe inclusief de bepalingen zijn) enerzijds en de levensduur van de constitutie anderzijds (Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 207, voor de respectievelijke aspecten, zie p. 78-81 en 84-88). Deze aspecten zullen waarschijnlijk vooral de kracht van individuele waarborgen (eventueel in hun onderlinge samenhang) kunnen versterken, en laten zich, omdat ze in principe gaan over 'het geheel' van een constitutie, moeilijk 'individualiseren' tot een afgebakende waarborg. Zie ook Dixon & Ginsburg 2011, p. 648-650, waar 'in algemene zin' een positief verband wordt gevonden tussen het gebruik van delegatiebepalingen in de constitutie en 'constitutionele levensduur'. Zie ten aanzien van de redactie-discussie ook Fruhstorfer 2019, maar dan over (in)consistenties in het ontwerp van grondwetteksten. Elkins, Ginsburg en Melton 2009 bespreken overigens nog een derde factor die van invloed is op de levensduur van een constitutie: de flexibiliteit. Dit vatten we op als onderdeel van de discussie over de wijzigingsprocedure van de Grondwet (artikel 137 Grondwet), waarvan de effectiviteit, mede op basis van hun studie, in deel 7.3 wordt besproken.

<sup>277</sup> Daarmee is dus niets gezegd over hun daadwerkelijke geschiktheid, zie over de ingewikkelde vragen rond 'constitutional transfers' o.a.: Frankenberg 2010.

<sup>278</sup> Zie over de 'decree power': Gutmann & Voigt 2023, p. 383, 391 en 398. De bredere categorie van 'beperkingen aan de uitvoerende macht' wordt hieronder overigens wel behandeld. De literatuur over de effecten van presidentiële en parlementaire systemen *als zodanig* is niet meegenomen, omdat een waarborg als 'een parlementair systeem' (of 'een presidentieel systeem') niet goed individualiseerbaar is tot een zelfstandige waarborg. Een ander voorbeeld is het vertalen van overwegingen rond de betekenis van de Islam als staatsgodsdienst in de constitutie voor *de facto* niveaus van vrijheid in 'muslim-majority'-landen (Dastgeer & Stewart 2021, p. 5017-5019).

<sup>279</sup> Linz 1998, p. 25.

een afzonderlijke presidentiële termijn,<sup>280</sup> wordt dan als extra slot op de deur een limiet gesteld aan het aantal keer dat een persoon überhaupt het ambt mag uitoefenen. Zo'n eis van een maximumtermijn kan op verschillende manieren worden vormgegeven.<sup>281</sup> De maximumtermijn-norm is een norm waarover, zo stelt politicoloog Juan Linz, uitzonderlijk sterke gevoelens bestaan in presidentiële systemen: 'The proposal to change the no-re-election norm has generated violent protests, even riots, and been one of the arguments in support of coups d'état.'<sup>282</sup>

In parlementaire systemen is de weerstand tegen aanblijvende minister-presidenten die zich steeds opnieuw weten te verzekeren van meerderheidssteun in het parlement minder.<sup>283</sup> Een verklaring daarvoor ligt volgens Linz in de vertrouwensrelatie tussen regering (en de minister-president) en parlement: een minister-president kan *altijd* weggestuurd worden – daardoor zouden langere zittingsduren toch nog steeds als vooral 'tijdelijk' of 'voorlopig' worden ervaren.<sup>284</sup>

Maximumtermijnen voor regeringsleiders zijn echter niet per definitie onverenigbaar met een parlementair systeem, en (voorzichtige) pleidooien in die richting zijn in Nederland en elders te horen.<sup>285</sup> Gutmann en Voigt merken bijvoorbeeld op:

'It might be worthwhile thinking about term limits for heads of parliamentary governments, too. On the one hand, they can be kicked out of office by a parliamentary majority at any time. On the other hand, they might develop a deeply rooted network of political supporters over time, giving them more leeway in misusing their offices.'<sup>286</sup>

Maximumtermijnen worden in deze bijdrage daarom meegenomen als mogelijk aanvullende waarborg (binnen de samenstellingswaarborgen).

---

<sup>280</sup> De duur en het aantal termijnen hangen natuurlijk nauw samen; een beperking in aantal termijnen heeft geen gewicht meer als de termijnen zelf uitzonderlijk lang zijn. In Latijns-Amerika is de modale termijn nu vijf jaar, terwijl er in de 19<sup>e</sup> eeuw termijnen van acht jaar voorkwamen. Zie Elkins 2021, p. 330.

<sup>281</sup> Historisch gezien het vaakst voorkomend is de norm die wel meerdere termijnen toestaat, maar twee *opvolgende* termijnen verbiedt; ook regelmatig voorkomend is de eis, zoals in de Verenigde Staten, dat er sowieso maar twee termijnen vervuld mogen worden (in welke sequentie dan ook), Ginsburg, Melton & Elkins 2011, p. 1836.

<sup>282</sup> Linz 1998, p. 25.

<sup>283</sup> Linz 1998, p. 25.

<sup>284</sup> Linz 1998, p. 25-26; Ginsburg, Melton & Elkins 2011, p. 1816-1817.

<sup>285</sup> Ginsburg, Melton & Elkins 2011, p. 1836; Heringa 2021; Rijkkema 2022a.

<sup>286</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 383, noot 14.

Tot slot nog twee opmerkingen. Ten eerste over partijverboden. In Nederland wordt het partijverbod niet geregeld in de Grondwet. Het partijverbod als onderdeel van de grondwet kwam in onze set aan studies naar boven als mogelijke aanvullende waarborg.<sup>287</sup> Onderzoek van Elkins laat zien dat ongeveer 30 procent van de constituties wereldwijd een dergelijke regeling bevat (waarbij overigens de mogelijke effectiviteit niet door Elkins getoetst wordt).<sup>288</sup> Hier is er echter voor gekozen deze waarborg niet in de notitie te betrekken.<sup>289</sup> Het is immers al een van de meest besproken instrumenten tegen 'democratic backsliding';<sup>290</sup> bovendien heeft een van de auteurs van dit hoofdstuk in eerder werk al uitgebreid over het partijverbod (en in het verlengde daarvan over het verenigingsverbod) geschreven, waarbij ook studies over de mogelijke effectiviteit zijn besproken.<sup>291</sup> Gelet op het beperkte bestek van deze verkennende bijdrage wordt daarom met deze opmerking volstaan, onder verwijzing naar eerder onderzoek.<sup>292</sup>

Ten tweede treffen we in de studies nog een aantal mogelijk aanvullende waarborgen aan die in beginsel wel voldoen aan onze definitie van constitutionele waarborg, maar slechts beperkt worden uitgewerkt en/of (te) onhelder waren in hun relatie tot democratische erosie. Deze waarborgen hebben we ook niet opgenomen.<sup>293</sup>

In Tabel 3, aan het einde van dit deel, zijn de mogelijke toevoegingen aan het Nederlandse systeem per type waarborg in beeld gebracht (de grijs-gemarkeerde velden), naast de reeds aanwezige waarborgen. Die tabel biedt een toegankelijk overzicht van de opbrengsten als het gaat om aanvullende waarborgen. De aanvullende waarborgen worden hier per categorie waarborgen besproken.

---

<sup>287</sup> En buiten de set aan studies bij Van Sasse van Ysselst met de Duitse uitsplitsing tussen het afzonderlijk in de grondwet geregelde partij- en verenigingsverbod, zie *Kamerstukken II* 2014/15, 29 279, nr. 266, p. 14.

<sup>288</sup> Elkins 2022, p. 187.

<sup>289</sup> Het partijverbod zou vanwege het huidige niet-constitutionele karakter dan een aanvullende waarborg zijn voor Nederland.

<sup>290</sup> Zo ook Tinnevelt 2022, p. 420; een voorbeeld is de uitgebreide bespreking in *Staatscommissie parlementair stelsel* 2018, p. 217-230.

<sup>291</sup> Rijpkema 2015, p. 117-131; Rijpkema 2018, p. 93-103.

<sup>292</sup> Zie o.a. Rijpkema 2015/2018a; Molier & Rijpkema 2017; Rijpkema 2020.

<sup>293</sup> Dit zijn de waarborgen 'het meritocratisch aanstellen van ambtenaren' (Gutmann & Voigt 2023, p. 392), 'the right to pardon' (Gutmann & Voigt 2023, p. 384; in Nederland wordt de mogelijkheid tot gratie geboden in artikel 122 van de Grondwet), 'automatische triggers': min of meer directe sancties bij overtreding van constitutionele normen, (Gutmann & Voigt 2023, p. 388; een specifieke variant van constitutionele 'automatische triggers' was te vinden in Honduras in relatie tot maximumtermijnen, en wordt bij die laatste waarborg besproken, zie daarvoor paragraaf 7.3.2) en een brede categorie aan 'non-majoritarian institutions' (Gutmann & Voigt 2023, p. 386).

## Samenstellingswaarborgen

Ten aanzien van de samenstellingswaarborgen (wie zijn de spelers binnen de politieke staatsmachten?) zien we, naast het geïncorporeerde (en hierboven al besproken) grensgeval maximumtermijnen, nog een aantal andere mogelijke aanvullende waarborgen.

Een waarborg die door Gutmann en Voigt genoemd wordt in de context van het voor Nederland minder relevante fenomeen van 'gerrymandering' (het in electoraal-gunstige zin hertekenen van kiesdistricten; wat niet mogelijk is in ons kiesstelsel voor de Tweede Kamer) is de constitutioneel verankerde onafhankelijkheid van de 'electoral commission'.<sup>294</sup> Niettemin is de relevantie van zo'n waarborg ook denkbaar als bescherming tegen andere vormen van 'democratic backsliding' rond het verkiezingsproces. De positie van de Kiesraad wordt in Nederland primair geregeld in een reguliere wet: de Kieswet.<sup>295</sup> Andere belangrijke onafhankelijke organen die wel constitutioneel zijn verankerd zijn: de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman (in hoofdstuk 4 van de Grondwet).

Een waarborg die ook in de set van studies naar voren komt is het grondwettelijk vastleggen van regels rondom politieke partijen.<sup>296</sup> Uit onderzoek van Elkins blijkt dat zulke partijregels een 'kern-kenmerk' van moderne constituties zijn: meer dan 80 procent van de huidige constituties noemt politieke partijen; in ongeveer 60 procent van alle constituties worden rechten om partijen te vormen of je erbij aan te sluiten opgenomen, terwijl, zoals hierboven al opgemerkt, zo'n 30 procent van alle constituties regels bevat over het verbieden van politieke partijen.<sup>297</sup>

Achter 'regels over politieke partijen' schuilt dus een brede waaier aan mogelijke betekenissen en invullingen in constituties.<sup>298</sup> In plaats van eisen aan politieke partijen in brede zin (of het enkel noemen van partijen in een grondwet) – wat een plaats onder samenstellingswaarborgen zou rechtvaardigen, maar een nogal diffuse waarborg zou opleveren –, richten we ons in dit hoofdstuk enkel op het constitutionaliseren van een

---

<sup>294</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 385.

<sup>295</sup> Zie verder ook 'Onafhankelijkheid Kiesraad', kiesraad.nl

<sup>296</sup> Elkins 2022, p. 187; Gutmann & Voigt 2023, p. 391.

<sup>297</sup> Elkins 2022, p. 187.

<sup>298</sup> In Nederland zijn regels over politieke partijen verspreid door de wetgeving heen te vinden; het is de bedoeling dat een nieuwe Wet op de politieke partijen die regels gaat samenbrengen (maar dus niet in de constitutie). Zie uitgebreid over deze discussie: Gijsenbergh & Tinnevelt 2022.

*recht* op politieke partijen. Een keuze die aansluit bij de voornaamste categorie van min of meer afgebakende constitutionele regels rond partijen die Elkins identificeert (in 60% van de constituties)<sup>299</sup> en de manier waarop bijvoorbeeld Gutmann en Voigt deze waarborg in hun onderzoek opvatten.<sup>300</sup> Politieke partijen zijn daarom terug te vinden als het ‘constitutioneel vastleggen van het recht op politieke partijen’ binnen de categorie ‘aanvullende grondrechten’ (opgenomen als hiërarchische waarborg, zie verderop in dit deel).

Het onderzoek van Jack Goldstone en Jay Ulfelder wijst ons op twee mogelijk aanvullende waarborgen die proberen ‘factionalized’ politiek te voorkomen.<sup>301</sup> Goldstone en Ulfelder identificeren dit type politiek in een studie naar de oorzaken van ‘politieke instabiliteit’ (breed opgevat, maar ook democratische teruggang omvattend)<sup>302</sup> van staten (van volwaardige liberale democratieën tot volkomen autocratieën) als het grootste risico voor de stabiliteit van democratieën, gevolgd door het stellen van weinig beperkingen aan de uitvoerende macht (hierna afzonderlijk besproken).<sup>303</sup> Zij doen die constatering in een artikel in de *Washington Quarterly*, waarin zij verslag doen van onderzoek door een groep onderzoekers van de Political Instability Task Force, samengebracht door de Amerikaanse inlichtingendienst, op initiatief van toenmalig vice-president Al Gore in 1994.<sup>304</sup>

De auteurs suggereren twee *mogelijke* constitutionele waarborgen: a) de vorming van ‘factionalized’ politieke partijen blokkeren of ontmoedigen, en b) de macht van meerderheden gebaseerd op ‘gemeenschappelijke identiteiten of regionale groepen’

---

<sup>299</sup> Elkins 2022, p. 187.

<sup>300</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 391.

<sup>301</sup> Zij definiëren dit soort politiek als bestaande uit ‘parochialism’ (een focus op groepsbelangen gecombineerd met ‘favoritism’), ‘polarization’ (de politieke strijd om de ‘central authority’ is een ‘winner-take-all struggle’) en ‘mobilization’ (‘frequent and sometimes violent collective action’ voor deelbelangen), zie Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 15.

<sup>302</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 10.

<sup>303</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 15: ‘Among these and other characteristics, the ones with the greatest impact on the risk of instability were found to be the character of political competition among major political groups, followed by the power of the chief executive’. Goldstone en Ulfelder stellen dat je de grootste kans op politieke *stabiliteit* hebt in een (vrijwel) volkomen autocratie (als voorbeelden worden Saudi-Arabië en Noord-Korea genoemd), waarin de uitvoerende macht nagenoeg onbeperkt is en politieke competitie praktisch non-existent is, of juist in een volwaardige liberale democratie waarin de uitvoerende macht beperkt wordt door rechters en het parlement, gecombineerd met open politieke competitie, zonder ‘factionalized politics’ dus; in ‘tussenliggende regimes’ neemt het risico op politieke instabiliteit toe (zie Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 15). De bevinding ten aanzien van ‘factionalized politics’ is later herhaald in een vervolgstudie naar politieke instabiliteit (met ook wederom ‘democratic backsliding’ daaronder begrepen) door dezelfde auteurs (met co-auteurs): Goldstone e.a. 2010, p. 205.

<sup>304</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 9; en zie daarover Adler 2001, toen nog als de State Failure Task Force; zie het artikel tevens voor (verdere verwijzingen naar) kanttekeningen bij de methoden.

beperken, bijvoorbeeld door ‘verschillend gekozen’ staatsorganen een eigenstandige democratische legitimatie te geven (zoals bij de verkiezing van de President en de verkiezing van het Congres in de Verenigde Staten).<sup>305</sup>

Vervolgens zien we binnen de samenstellingswaarborgen nog een laatste mogelijk aanvullende waarborg, namelijk: het afzetten van een staatshoofd of regeringsleider bij het schenden van de constitutie. Onderzoek van Jerg Gutmann, Katarzyna Metelska-Szaniawska en Stefan Voigt legt een relatie tussen dat mechanisme en de mate van ‘constitutional compliance’, een relevante indicator voor democratische erosie.<sup>306</sup>

### **Systematische waarborgen**

Binnen de categorie systematische waarborgen (hoe wordt het spel gespeeld tussen en binnen de politieke staatsmachten?) komen drie additionele waarborgen in beeld. De eerste is het versterken van de positie van het parlement. Onderzoek van Rollin Tusalem wijst in de richting van een samenhang tussen sterke parlementen en de verankering (‘entrenchment’) van de rechtsstaat en daarmee, zo zou kunnen worden gesteld, de afwezigheid van ‘backsliding’.<sup>307</sup>

Voor een goed begrip van wat deze waarborg dan precies inhoudt, is het belangrijk te zien wat Tusalem verstaat onder een ‘sterk(er) parlement’. Voor het onderzoek heeft hij zich gebaseerd op de Parliamentary Power Index (PPI) en de Weighted Legislative Powers Score (WLPS). De PPI meet de kracht van een parlement aan de hand van 32 afzonderlijke ‘powers’: van de vertrouwensregel en de mogelijkheid om parlementaire enquêtes te houden tot de parlementaire ervaring van parlementariërs en de omvang van hun ondersteuning; de WLPS doet dat ook, maar differentieert tussen het belang van de 32 verschillende ‘powers’.<sup>308</sup> Op beide indexen hoort het Nederlandse parlement wereldwijd al bij de sterkste parlementen.<sup>309</sup>

---

<sup>305</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 18.

<sup>306</sup> Gutmann, Metelska-Szaniawska & Voigt 2024, p. 111-112.

<sup>307</sup> Tusalem 2023, p. 304.

<sup>308</sup> Tusalem 2023, p. 300-301; Chernykh, Doyle & Power 2016.

<sup>309</sup> Fish & Kroenig 2009, p. 756 en 481; Chernykh, Doyle & Power, p. 314. In de PPI zijn er slechts zes landen met hogere scores (0.84 voor o.a. Duitsland; 0.81 voor o.a. Tsjechië) en heeft Nederland samen met zeven andere landen (waaronder het Verenigd Koninkrijk) een score van 0.78; in de WLPS staat Nederland op plaats negen.

Een volgende waarborg binnen deze categorie is een nogal brede, grofmazige waarborg: de introductie van (meer) 'consensus'-elementen in de constitutie.<sup>310</sup> Arend Lijphart heeft in zijn *Patterns of Democracy* op basis van data van 36 democratieën onderbouwd hoe het 'consensus'-model van democratie (een samenstel van systeemkenmerken) betere prestaties levert op indicatoren voor 'government performance' dan het 'majoritarian' of 'Westminster'-democratiemodel.<sup>311</sup> Het 'consensusmodel' van democratie is een model dat 'tries to share, disperse, and restrain power in a variety of ways', in tegenstelling tot de 'concentration of power' in het 'Westminster'-model;<sup>312</sup> het doet dat op tien verschillende manieren, bijvoorbeeld door breed-samengestelde regeringen, een 'meerpartijensysteem', 'federaal en gedecentraliseerd bestuur' en 'rechterlijke toetsing'.<sup>313</sup> Daarmee is het, zoals gezegd, een nogal veelomvattende of grofmazige waarborg.

Een derde waarborg die te scharen is onder 'systematische waarborgen' is het stellen van voldoende grenzen aan de uitvoerende macht.<sup>314</sup> Goldstone en Ulfelder wijzen naast de risico's van 'factionalized politics' in hun studie naar politieke instabiliteit (zoals hierboven besproken) ook op de uitvoerende macht: 'For regimes that elect their leadership, however, dominance by the chief executive points towards instability'.<sup>315</sup> Een waarborg zou daarom gelegen zijn in 'clear limits on executive authority'.<sup>316</sup> Een waarborg die nauw samenhangt met 'power sharing' en het 'consensusmodel' van democratie (en ook als kenmerk, te weten het beperken van 'executive dominance', door Lijphart meegenomen wordt).<sup>317</sup> Uiteraard is er ook een verband met de waarborg 'sterke parlementen': grenzen aan de uitvoerende macht worden deels vormgegeven door 'power sharing' tussen de

---

<sup>310</sup> 'Power sharing' vat behoorlijk goed de gemene deler samen van de tien verschillende kenmerken die Lijphart schaaft onder het 'consensus-model' van democratie. Zelf vat Lijphart de tien kenmerken ook wel (preciezer) samen als twee categorieën van enerzijds 'joint power' (machtsdeling, bijvoorbeeld in een breed-samengestelde regering) en anderzijds 'divided power' (spreiding van macht over verschillende organen, zoals in decentraal bestuur of bij rechterlijke toetsing), zie Lijphart 2012, p. 239. Qua plaatsing van deze waarborg in de categorie 'systematische waarborgen' kan uiteraard gezegd worden dat de 'fit' met de categorie niet volkomen is, omdat een deel van de kenmerken die we hier met Lijphart begrijpen onder 'power sharing' eerder een 'samenstellingswaarborg' betreft, zoals het 'meerpartijensysteem' en 'evenredige vertegenwoordiging'; het merendeel van de kenmerken gaat echter over machtsdeling tussen en binnen (reeds samengestelde) organen.

<sup>311</sup> Lijphart 2012.

<sup>312</sup> Lijphart 2012, p. 33.

<sup>313</sup> Lijphart 2012, p. 3-4, 33-40.

<sup>314</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 18.

<sup>315</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 16.

<sup>316</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 18.

<sup>317</sup> Lijphart 2012, p. 105-129.

uitvoerende macht (regering) en de wetgevende macht (parlement), of anders gezegd: een sterk parlement is dat in belangrijke mate *in verhouding tot* de uitvoerende macht.<sup>318</sup>

### Hiërarchische waarborgen

Binnen de categorie hiërarchische waarborgen vinden we vier mogelijke additionele waarborgen. De bekendste, genoemd in een groot aantal studies, is zonder meer constitutionele toetsing door de rechter. Ook wetten in formele zin (artikel 81 Grondwet) kunnen dan door de rechter aan de constitutie worden getoetst, met als mogelijk gevolg dat een onconstitutionele wet bijvoorbeeld vernietigd wordt of buiten toepassing gelaten wordt.<sup>319</sup> Een mogelijkheid die in Nederland nu niet bestaat, vanwege artikel 120 Grondwet, maar ondervangen wordt door toetsing aan verdragen, op basis van artikel 93 en 94 Grondwet. Op 1 juli 2022 stuurde de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief naar de Tweede Kamer over de uitwerking van een vorm van constitutionele toetsing voor Nederland,<sup>320</sup> in het verleden strandde het initiatiefvoorstel-Halsema ter introductie van constitutionele toetsing in de tweede lezing van de grondwetsherziening.<sup>321</sup>

Vervolgens komt de mogelijk aanvullende waarborg 'eeuwigheidsclausule' in beeld.<sup>322</sup> Een eeuwigheidsclausule maakt delen van de Grondwet onwijzigbaar, met welke meerderheid dan ook. Een bekend voorbeeld vinden we in art. 79 lid 3 van de Grundgesetz in Duitsland:

'Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.'

---

<sup>318</sup> Zie hiervoor de verschillende 'powers' in de indexen waar Tusalem 2023 zich op baseert, bij: Chernykh, Doyle & Power 2016, p. 316-317.

<sup>319</sup> Een overzicht van ontwerpkeuzes ten aanzien van de rechtsgevolgen is te vinden in de 'Hoofdlijnenbrief constitutionele toetsing' van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Rechtsbescherming van 1 juli 2022 (*Kamerstukken II* 2021/22, 35925-VII, nr. 169), p. 7. In deze bijdrage zal hierna met 'wet' steeds een wet in formele zin worden bedoeld.

<sup>320</sup> 'Hoofdlijnenbrief constitutionele toetsing' van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Rechtsbescherming van 1 juli 2022 (*Kamerstukken II* 2021/22, 35925-VII, nr. 169).

<sup>321</sup> Zie uitgebreider over voorstellen tot aanpassing van artikel 120 Grondwet: Ellian & Manenschijn 2022, p. 484-485.

<sup>322</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 381-382.

De vraag is vervolgens natuurlijk wie beoordeelt of een wijziging van de Grondwet in strijd is met de eeuwigheidsclausule. In Duitsland is dat de (constitutionele) rechter; in het huidige Nederlandse systeem zou dat het parlement zijn. De waarborg van de 'eeuwigheidsclausule' houdt daarom verband met de waarborg 'rechterlijke toetsing'.<sup>323</sup>

Daarnaast vonden we, in een studie van Gutmann en Voigt, nog een aantal specifieke grondrechten die we niet als zodanig in de Nederlandse Grondwet kennen als mogelijke waarborg tegen (vormen van) democratische erosie. Dit zijn het opnemen van een afzonderlijk grondrecht op (het vormen van of deel te nemen aan) respectievelijk vakbonden, NGO's en politieke partijen.<sup>324</sup> Deze grondrechten zullen we in het onderzoek groepsgewijs meenemen als 'aanvullende grondrechten'.

Tot slot wijzen Gutmann en Voigt nog op constitutionele verzetsnormen als mogelijke waarborg,<sup>325</sup> een variant daarvan is eveneens bekend uit Duitsland. In artikel 20 lid 4 van de Grundgesetz is een uiterst recht van verzet vastgelegd.<sup>326</sup>

---

<sup>323</sup> Roznai & Hostovsky Brandes 2020 bespreken de potentie van eeuwigheidsclausules gecombineerd met rechterlijk toezicht in de context van 'democratic backsliding'.

<sup>324</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 391, 396; de grondrechten op het mogen vormen van vakbonden en politieke partijen wordt ook onderzocht in Chilton & Versteeg 2020, in respectievelijk hoofdstuk 10 en 11.

<sup>325</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 387; een overzicht biedt: Ginsburg, Lansberg-Rodriguez & Versteeg 2013.

<sup>326</sup> Artikel 20 lid 4 van de Grundgesetz luidt: 'Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.' Het is in Duitsland overigens niet een onomstreden onderdeel van de Grondwet, zie daarover o.a. Gesk 2012, p. 1078-1079.

<b>Tabel 3</b>		
<b>Constitutionele waarborgen in Nederland (wit) en mogelijke aanvullingen (grijs)</b>		
<b>Type waarborg</b>	<b>Vindplaats in de Grondwet</b>	<b>Paginanummer(s) in deel 7.2 met toelichting waarborg</b>
<b>Samenstellingswaarborgen</b>		
Ontzetting uit het kiesrecht	Artikel 56 en artikel 54 lid 2 Grondwet	Zie tabel 1, p. 183
Periodieke verkiezingen	Artikel 52 lid 1 Grondwet	Zie tabel 1, p. 183
Evenredige vertegenwoordiging	Artikel 53 Grondwet	p. 186-187
Maximumtermijnen		p. 194-195
Grondwettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid van de Kiesraad		p. 197
Blokken of ontmoedigen van de vorming van 'factionalized' politieke partijen		p. 198-199
Beperken van de macht van meerderheden gebaseerd op specifieke 'gemeenschappelijke of regionale identiteiten'		p. 198-199
Mogelijkheid afzetting staatshoofd of regeringsleider bij schending constitutie		p. 199
<b>Systematische waarborgen</b>		
Tweekamerstelsel	Artikel 81 e.v. Grondwet	Zie tabel 1, p. 183
Ontbindingsrecht regering	Artikel 64 Grondwet	Zie tabel 1, p. 183-184
(Verder) versterken van de positie van het parlement		p. 199
Introductie van (meer) 'consensus'-elementen		p. 200
(Verdere) beperkingen aan de uitvoerende macht		p. 200-201
<b>Hiërarchische waarborgen</b>		
Algemene bepaling	Algemene bepaling	p. 187
Grondrechten	Hoofdstuk 1 van de Grondwet	P. 187

Procedure Grondwetsherziening	Artikel 137 Grondwet	Zie tabel 1, p. 184
Rechterlijke toetsing van lagere regelgeving aan de Grondwet	Artikel 71 en 120 Grondwet (uitzonderingen op de toetsingsbevoegdheid)	Zie tabel 1, p. 184
Rechterlijke toetsing aan verdragen	Artikel 93 en 94 Grondwet	Zie tabel 1, p. 184
Constitutionele toetsing door de Raad van State bij start van de wetgevingsprocedure	Artikel 73 Grondwet	p. 187
Grondwettelijke regeling uitzonderingstoestand	Artikel 103 Grondwet	p. 188-189
Ambtseed voor ministers, staatssecretarissen en Kamerleden	Artikel 49 en 60 Grondwet	p. 189
Strafrechtelijke vervolging voor ambtsmisdrijven	Artikel 119 Grondwet	p. 189
Rechterlijke toetsing aan de Grondwet		p. 201
Eeuwigheidsclausule		p. 201-202
Aanvullende grondrechten: recht op vakbonden, recht op NGO's en een recht op politieke partijen		p. 197-198 en p. 202
Constitutionele verzetsnorm		p. 202

### **7.3. De effectiviteit van constitutionele waarborgen**

#### **7.3.1. Inleiding**

In het vorige deel hebben we de kaart getekend: welke constitutionele waarborgen kent het Nederlandse systeem en welke mogelijke aanvullende waarborgen zijn denkbaar? Dat heeft een behoorlijk uitgestrekt veld opgeleverd. We identificeerden veertien in het Nederlandse bestel aanwezige constitutionele waarborgen en nog eens twaalf mogelijk aanvullende waarborgen. In dit deel gaan we die kaart verder inkleuren. Ons gereedschap is ook hier primair de set aan studies over de effecten van waarborgen. Die literatuur wordt in het onderstaande overzicht zo goed mogelijk betrokken op de verschillende geïdentificeerde waarborgen, en waar relevant en mogelijk aangevuld met ander onderzoek. Daarmee worden de eerste kleuren en het eerste reliëf gegeven aan de kaart, maar dat alles wel binnen de beperkingen van deze bijdrage (zie daarover paragraaf 7.1.4).

#### **7.3.2. De effectiviteit van constitutionele waarborgen**

##### **Samenstellingswaarborgen**

###### *Algemeen*

Ten aanzien van de samenstellingswaarborgen (zowel de bestaande als mogelijk aanvullende waarborgen) bevat onze set literatuur geen studies die inzicht bieden in de effectiviteit van de ontzetting uit het kiesrecht of de constitutionele verankering van periodieke verkiezingen.

###### *Evenredige vertegenwoordiging*

Het onderzoek in onze set aan studies ging maar in beperkte mate specifiek in op evenredige vertegenwoordiging als waarborg tegen democratische erosie. Pippa Norris laat in een studie zien dat er een voor democratische erosie relevant verband lijkt te bestaan tussen systemen van evenredige vertegenwoordiging en betere prestaties als het gaat om 'electoral integrity'.<sup>327</sup> Ook de studie van Arend Lijphart, besproken in paragraaf 7.3.2, gaat in op evenredige vertegenwoordiging: het is een onderdeel van 'consensusdemocratieën', die vervolgens beter lijken te presteren op het gebied van democratie en de 'rule of law'.<sup>328</sup> Andere studies laten daartegen een gemengd of

---

<sup>327</sup> Norris 2015, p. 130-131.

<sup>328</sup> De studie is Lijphart 2012, voor de bespreking zie paragraaf 7.3.2.

negatiever beeld zien als het gaat om de relatie tussen evenredige vertegenwoordiging en het tegengaan van politieke corruptie.<sup>329</sup>

Ten aanzien van evenredige vertegenwoordiging kan tot slot, buiten onze set aan studies, nog gewezen worden op de studie van Tom van der Meer en Bastiaan Rijkema.<sup>330</sup> De auteurs proberen op basis van een patroon in prominente gevallen van 'democratic backsliding' en een analyse van 'incentives en resources' van politieke actoren aannemelijk te maken dat een 'minority to majority'-effect bijdraagt aan 'democratic backsliding'. Met het 'minority to majority'-effect wordt een specifiek effect bedoeld dat (een combinatie van) verschillende kiesstelsel-aspecten (zoals kiesdrempels, bonuszetels, een districtenstelsel) kan hebben: het vertalen van een minderheid aan stemmen in meerderheidsmacht. Een systeem van evenredige vertegenwoordiging wordt besproken als een waarborg om dit 'minority to majority'-effect, en daarmee de kans op 'democratic backsliding', te voorkomen. De relatie wordt in de studie echter niet kwantitatief onderzocht.

#### *Maximumtermijnen*

In *The Endurance of National Constitutions* uit 2009 vonden Zachary Elkins, Tom Ginsburg en James Melton ten aanzien van maximumtermijnen een beperkt positief verband met de levensduur van een constitutie. De aanwezigheid van 'maximumtermijnen voor de uitvoerende macht' in constituties lijkt samen te gaan met 'a slight decrease in the mortality rate' van die constituties.<sup>331</sup>

Nu is het natuurlijk de vraag of de levensduur van een constitutie *an sich* een nastrevenswaardig doel is, in het bijzonder vanuit het perspectief van democratische erosie.<sup>332</sup> Het is niet het eigenlijke onderwerp van hun studie (dat is het verklaren van verschillen in levensduur), maar Elkins, Ginsburg en Melton besteden er wel enige aandacht aan. Ze leveren enkel 'suggestive evidence' dat 'constitutionele stabiliteit' nastrevenswaardig is, onder meer door te wijzen op de sterke correlatie tussen een 'stabiele democratie', gedefinieerd als 30 jaar zonder 'breakdown', en 'constitutionele

---

<sup>329</sup> Persson, Tabellini & Trebbi 2003, p. 983-984; Kunicová & Rose-Ackerman 2005, o.a. p. 593.

<sup>330</sup> Van der Meer & Rijkema 2022. De relevantie van regels omtrent het kiesstelsel (en kiesdistricten, waaronder vragen rond 'gerrymandering') wordt ook benoemd, maar niet op effectiviteit getoetst, in Gutmann & Voigt 2023, p. 384-385.

<sup>331</sup> Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 142. In een niet-peer-reviewed artikel uit 2011 concluderen dezelfde auteurs, op basis van een analyse van 352 'potential overstayers', dat maximumtermijn in het overgrote deel van de gevallen nageleefd worden en dat daarmee 'term limits seem to "work" in the vast majority of cases', zie Ginsburg, Melton & Elkins 2011, p. 1848 en 1866.

<sup>332</sup> Zie daarover ook bij Voermans 2023, p. 250-251.

stabiliteit'.<sup>333</sup> Het blijft echter 'suggestive evidence': het laatste hoeft vanzelfsprekend niet het eerste te verklaren; de causale relatie kan ook andersom zijn.<sup>334</sup>

In een studie uit 2021 heeft Elkins de relatie tussen overschrijdingen van maximumtermijnen en de levensduur van constituties onderzocht. In de studie analyseert Elkins onder meer data over de zittingstermijn van 1898 leiders wereldwijd en 583 leiders in Latijns-Amerika tussen 1875 en 2006.<sup>335</sup> Elkins komt tot de conclusie dat overschrijdingen van maximumtermijnen sterk samenhangen met 'constitutionele instabiliteit' (gedefinieerd als een vervanging van de constitutie). Het is ongeveer 'vier keer zo waarschijnlijk' dat een termijn-overschrijdende leider de constitutie wil vervangen dan een leider die zich aan de maximumtermijn houdt.<sup>336</sup> Tegelijkertijd lijkt constitutionele instabiliteit zelf ook weer overschrijdingen van maximumtermijnen in de hand te werken: een vicieuze cirkel dus.<sup>337</sup>

Belangrijk is het uiteraard om te bedenken dat het bij deze studie niet gaat om de effecten van een waarborg op 'backsliding'. Het gaat, zou je kunnen zeggen, juist om de effecten van het *negeren van een waarborg* (de termijnoverschrijding) op de staat van democratie en rechtsstaat – even gesteld dat we het vervangen van de constitutie zien als onderdeel van democratische erosie. Elkins begrijpt het vraagstuk zelf in ieder geval als relevant voor 'democratic backsliding'. Hij probeert in dezelfde studie uit 2021 aansluiting te vinden bij ideeën rond 'militant democracy' om de waarborg van maximumtermijnen, ter bevordering van 'constitutional compliance', 'harder' te maken.<sup>338</sup> De gedachte die hij oppert is het verankeren van maximumtermijnen in een 'onveranderlijke kern' van de constitutie – wat al gebeurd is in zo'n twintig staten in Latijns-Amerika en Afrika.<sup>339</sup> In een

---

<sup>333</sup> Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 32, ook: 'On average, countries are richer, more democratic, more politically stable, and experience fewer crises, as their constitution ages', zie ook p. 33-35, 207.

<sup>334</sup> Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 33.

<sup>335</sup> Elkins 2021, p. 341.

<sup>336</sup> Elkins 2021, p. 341.

<sup>337</sup> Elkins 2021, p. 342. Het is wat Elkins een 'non-compliance cycle' noemt waarin non-compliance leidt tot instabiliteit, die weer verdere non-compliance lijkt te veroorzaken, zie Elkins 2021, p. 336 en 340. Vgl. echter (de niet-peer-reviewed studie) Ginsburg, Melton & Elkins 2011, p. 1866: 'Even when term limits are violated, the consequences are not always negative. Our evidence suggests that, on average, overstay does not lead to denigration of democracy', maar ook (p. 1849): 'Setting aside those who overstayed through constitutional amendment, we may say that roughly forty-two cases of overstay - 11.9 percent of all potential overstayers - resulted in a severe break to the constitutional order, and another eighteen attempts to overstay were unsuccessful.'

<sup>338</sup> Elkins 2021, p. 342-343.

<sup>339</sup> Elkins 2021, p. 343.

vervolgstudie uit 2022 diept Elkins de relatie tussen dergelijke ‘harde’ maximumtermijnen en het denken rond weerbare democratie verder uit.<sup>340</sup>

In onderzoek van Gutmann en Voigt naar een groot aantal constitutionele waarborgen kon tot slot niet worden aangetoond dat de kans groter is dat een regeringsleider de constitutie naleeft als een maximumtermijn (in algemene zin, dus niet per se een ‘harde’ maximumtermijn) in de constitutie opgenomen is, dan wanneer dat niet zo is.<sup>341</sup> De auteurs benadrukken echter dat het gaat om een eerste, verkennende studie, met slechts een beperkte, grofmazige toets.<sup>342</sup>

#### *Grondwettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid van de Kiesraad*

De onafhankelijkheid van ‘electoral authorities’ troffen we in een aantal studies aan. In onderzoek van Gutmann en Voigt wordt het wel, zoals beschreven in paragraaf 7.2.2, genoemd als constitutionele waarborg, maar wordt het mogelijke effect ervan niet verder onderzocht. Studies van Norris en van Carolien van Ham en Holly Ann Garnett benadrukken dat het effect van de juridische regeling van (de onafhankelijkheid van) organen als de Kiesraad niet overschat moet worden: ‘informele culturele normen’ in het publieke bestel en factoren die bijdragen aan *de facto* onafhankelijkheid hebben waarschijnlijk een grotere impact.<sup>343</sup>

#### *Waarborgen tegen ‘factionalized’ politics*

Politicalologen Goldstone & Ulfelder komen in twee studies naar politieke instabiliteit tot de conclusie dat het voor democratieën van groot belang is om ‘factionalized’ politiek te voorkomen.<sup>344</sup> Als voorbeeld van de effecten van zulke politiek noemen de auteurs de opkomst van president Hugo Chavez in Venezuela in 1998, die het land verdeelde in voor- en tegenstanders van diens ‘Boliviaanse’ revolutie.<sup>345</sup> ‘Venezuela has thus far managed to avoid a civil war or an obvious abrogation of democracy’, schrijven de auteurs midden

---

<sup>340</sup> Elkins 2022. Hij laat onder meer zien dat het idee van het ‘onwijzigbaar’ maken van de maximumtermijnen al in de Ecuadoraanse constitutie van 1851 voorkwam (p. 191); een voorbeeld uit Honduras laat zien dat aan pogingen om de maximumtermijn te wijzigen sancties gekoppeld kunnen worden (p. 190-191).

<sup>341</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 393 en 391.

<sup>342</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 390.

<sup>343</sup> Norris 2015, p. 158-159; Van Ham & Garnett 2019, p. 328 en 329.

<sup>344</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 15 en Goldstone e.a. 2010. Onder ‘factionalized politics’ wordt door de auteurs verstaan: een combinatie van ‘parochialism’, ‘polarization’ en ‘mobilization’, zie Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 15.

<sup>345</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 16: ‘The resulting struggles have pitted much of the country’s middle and upper class against its rural and urban poor, each pursuing its own vision with little room for compromise. The intensity of the conflict has been manifest in mass protests and general strikes that have sometimes turned violent.’

jaren 2000, maar het land 'may yet experience either or both'.<sup>346</sup> Inmiddels zijn de democratie en rechtsstaat in Venezuela ernstig aangetast en laat het in de *Freedom House* 'Freedom in the World'-ranking over 2022 zelfs de slechtste score van Noord- en Zuid-Amerika zien (een score van 15 op een schaal van 100), op Cuba na.<sup>347</sup>

Op basis van hun analyse van data over democratieën en dictaturen (of autocratieën) van 1955 tot 2002 stellen Goldstone en Ulfelder dat politieke instituties een 'overwhelming impact' hebben op de kansen op 'politieke instabiliteit'.<sup>348</sup> Dat inzicht blijft ook overeind wanneer er rekening gehouden wordt met zaken als 'geografie', 'internationale handel' en 'etnische spanningen'.<sup>349</sup> Binnen de categorie politieke instituties heeft vervolgens 'factionalized political competition' (naast 'dominance of the chief executive') 'de grootste impact op het risico op instabiliteit'.<sup>350</sup>

Daar verbinden de auteurs de conclusie aan dat waarborgen die dat type politiek helpen voorkomen waarschijnlijk een bijdrage aan politieke stabiliteit zullen leveren. Ze schetsen hoe twee van zulke waarborgen eruit zouden kunnen zien:

1. het ontstaan van 'factionalized' politieke partijen zou moeten worden ontmoedigd of geblokkeerd;<sup>351</sup>
2. de macht van meerderheden die steunen op 'gemeenschappelijke identiteiten of regionale groepen' zou moeten worden beperkt;<sup>352</sup>

---

<sup>346</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 16.

<sup>347</sup> 'New Report: Freedom in the Americas Declined in 2022, Nicaragua Receives Largest Score Decrease in Region', [freedomhouse.org](https://freedomhouse.org), 9 maart 2023; zie verder 'Marking 50 Years in the Struggle for Democracy', [freedomhouse.org](https://freedomhouse.org).

<sup>348</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 9-10, 14, waaronder ook begrepen vormen van democratische erosie, maar dan wel de meest drastische: 'such as an abrupt shift from democratic toward autocratic rule'.

<sup>349</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 14.

<sup>350</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 15-16, andere onderzochte politieke instituties zijn onder meer de vorm van verkiezingen en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De conclusie wordt grotendeels herhaald in uitgebreider vervolgonderzoek van dezelfde auteurs (met coauteurs), waarin ook kritiek op de gebruikte data wordt betrokken: 'We thus are confident that it is not violence per se, but a certain kind of relationship among political elites – a polarized politics of exclusive identities of ideologies, in conjunction with partially democratic institutions – that our categories capture, and that most powerfully presages instability.' Zie Goldstone e.a. 2010, p. 198.

<sup>351</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 17: 'Perhaps the most direct way is to block or create powerful disincentives for the formation of factionalized political parties. Whatever constitutional provisions, electoral systems, or other institutions are adopted for a given country, they must encourage political parties to seek support from varied social groups to gain power and must reward the ability to compromise.'

<sup>352</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 18: 'Rules that limit the power of popular majorities based on communal identities or regional groupings thus appear to be a critical part of building stability into democratic systems.'

Het is uiteraard belangrijk om te bedenken dat de auteurs de relatie tussen de gesuggereerde waarborgen en democratische erosie niet direct (en gedifferentieerder) hebben getoetst. Dat wil zeggen: er is niet gekeken of deze specifieke waarborgen tegen 'factionalism' zich dan vervolgens ook vertalen in een verminderde kans op politieke instabiliteit (en vormen van democratische erosie).

#### *Mogelijkheid afzetting staatshoofd of de regeringsleider bij schending constitutie*

Een vrij specifieke constitutionele waarborg, onderzocht door Gutmann, Metelska-Szaniawska en Voigt, is de grondwettelijke regel die het mogelijk maakt dat een staatshoofd of regeringsleider afgezet kan worden bij een overtreding van constitutionele regels. Zij onderzochten deze en andere waarborgen met behulp van hun recent gelanceerde 'Comparative Constitutional Compliance Database', met data over constitutionele (non-)compliance in 175 landen tussen 1900 en 2020.<sup>353</sup> De auteurs constateren: 'We find that constitutional compliance is significantly higher if the constitution allows for the dismissal of the head of state or the head of government for violating constitutional rules.'<sup>354</sup>

Het kunnen afzetten van een regeringsleider bij schending van de constitutie lijkt dus bij te dragen aan de naleving van constitutionele regels, waarmee het een dam kan zijn tegen (vormen van) democratische erosie door politieke actoren. Ze verklaren dit effect door de aanwezigheid van 'costly sanctions', waarbij het schenden van de constitutie dus daadwerkelijk 'pijn doet'.<sup>355</sup>

### **Systematische waarborgen**

#### *Algemeen*

Voor het ontbindingsrecht van de regering bevat onze set aan studies geen onderzoeken waarin dit recht specifiek onderzocht wordt in relatie tot (een vorm van) 'democratic backsliding'. Wel is dit recht van de regering (waarvan bovendien uiteenlopende varianten bestaan, van 'vrijwel ongelimiteerd' tot slechts een beperkt recht)<sup>356</sup> natuurlijk een

---

<sup>353</sup> Gutmann, Metelska-Szaniawska & Voigt 2024, p. 97.

<sup>354</sup> Gutmann, Metelska-Szaniawska & Voigt 2024, p. 112.

<sup>355</sup> Gutmann, Metelska-Szaniawska & Voigt 2024, p. 112.

<sup>356</sup> Lijphart 2012, p. 114. De Nederlandse Grondwet biedt in art. 64 lid 1 Gw, naar de letter genomen, de regering een ongelimiteerd recht om de Eerste en Tweede Kamer te ontbinden, maar in de literatuur bestaat discussie over hoe vrij dit recht (wel of niet ingekaderd door gewoonterecht) van de regering is, zie Van der Woude 2009, p. 27-29; voor een uitgebreidere bespreking van dit leerstuk en deze discussie, zie Geertjes 2022, in het bijzonder p. 318-321. Overigens zij hier opgemerkt dat ontbinding van de Eerste Kamer niet bijzonder veel impact zal hebben, zie daarover hierna bij het 'Tweekamerstelsel'.

onderdeel van de verhouding tussen regering en parlement – het is daarmee onderdeel van de balans tussen de uitvoerende en wetgevende macht. Die balans komt wel terug in studies waarin gekeken wordt naar aspecten van democratische erosie. Het ontbindingsrecht kan dan worden gezien als onderdeel van de totale balans tussen de machten, waarna die balans, samen met andere systeemkenmerken, gerelateerd wordt aan onder meer niveaus van ‘rule of law’, zoals gebeurt in Lijpharts *Patterns of Democracy*.<sup>357</sup>

### *Tweekamerstelsel*

Een tweekamerstelsel, zoals in Nederland aanwezig, kan functioneren als een constitutionele waarborg. Tegenwicht tegen antidemocratische of antidemocratische plannen vanuit de Tweede Kamer kan dan geboden worden door de Eerste Kamer.<sup>358</sup> Van der Woude schrijft daarover:

‘Het tweekamerstelsel is een belangrijke voetangel voor een antidemocratische meerderheid in de Tweede Kamer. Wil een dergelijke meerderheid of een daarop steunende regering namelijk bepaalde beleidsdoelen verwezenlijkt zien, dan kan zij niet om de Eerste Kamer heen.’<sup>359</sup>

De positie van de Nederlandse Eerste Kamer is sterk. De Eerste Kamer beschikt over deels dezelfde instrumenten als de Tweede Kamer.<sup>360</sup> Haar belangrijkste bevoegdheid is uiteraard dat de Eerste Kamer wetgeving kan blokkeren, waaronder begrotingen – daarmee vormt ze een serieuze barrière.<sup>361</sup> Tot slot is de positie van de Eerste Kamer in een bepaald opzicht nog sterker dan de Tweede Kamer. Het ontbindingsrecht van de regering uit artikel 64 Grondwet zal in beginsel weinig uitrichten tegenover de Eerste Kamer: een ontbonden Eerste Kamer wordt vervolgens weer gekozen door dezelfde (niet-

---

<sup>357</sup> Lijphart 2012, p. 113-114; zie verder de bespreking van Lijphart in deel 7.2 en hieronder in paragraaf 7.3.2. Bovend’Eert pleit overigens in de Nederlandse context, eveneens vanuit het idee van machtsbalans, voor behoud van een onbeperkt ontbindingsrecht voor de regering, zie Geertjes 2022, p. 319. Het ontbindingsrecht kan ook – gerelateerd, maar beperkter – worden gezien als een bijdrage aan de macht van de regering, terwijl je de uitvoerende macht misschien juist meer wil beperken, zoals andere studies suggereren, waaronder Goldstone & Ulfelder 2004-2005.

<sup>358</sup> Dit veronderstelt wel een democratische en rechtsstatelijke Eerste Kamer: ‘Hierboven is uitgegaan van een democratische Eerste Kamer tegenover een antidemocratische Tweede Kamer. Andersom kan natuurlijk ook. Een dergelijke situatie is in zoverre minder problematisch dat daaraan doorgaans geen antidemocratische regering gekoppeld is’, zie Van der Woude 2009, p. 27. Als beide kamers het eens zijn over een antidemocratische of antirechtsstatelijke koers, vervalt überhaupt de waarborgfunctie.

<sup>359</sup> Van der Woude 2009, p. 25.

<sup>360</sup> Van der Woude 2009, p. 25.

<sup>361</sup> Van der Woude 2009, p. 26, ook ten aanzien van de discussie over de vertrouwensregel in de verhouding tussen Eerste Kamer en regering.

ontbonden) Provinciale Staten, waarmee een vergelijkbare samenstelling van de Eerste Kamer verwacht mag worden.<sup>362</sup>

Voor de relatie tussen een tweekamerstelsel en het voorkomen van ‘democratic backsliding’ bevat onze set aan studies twee min of meer relevante onderzoeken.<sup>363</sup> José Luis Castro Montero onderzocht de vervanging van constituties in vijf Zuid-Amerikaanse landen tussen 1946 en 2016.<sup>364</sup> Uit de studie komt naar voren dat de aanwezigheid van een tweekamerstelsel de kans op vervanging van de constitutie lijkt te verminderen.<sup>365</sup> Het sluit aan bij de verwachting dat wanneer ‘meer politieke actoren’ nodig zijn voor het aannemen van een nieuwe constitutie een constitutie langer voortleeft.<sup>366</sup> In een andere studie van 18 Latijns-Amerikaanse landen tussen 1904 en 2010 kon echter geen significant verband aangetoond worden tussen de aanwezigheid van een tweekamerstelsel en de kans op vervanging van een constitutie.<sup>367</sup>

#### *(Verder) versterken van de positie van het parlement*

In een recente studie heeft Tusalem de invloed van parlementen op de prestaties van democratisch bestuur onderzocht.<sup>368</sup> Op basis van de analyse van een dataset waarin voor 150 landen gegevens over de ‘legislative strength’ van parlementen en indicatoren op het gebied van bestuur samen zijn gebracht,<sup>369</sup> concludeert Tusalem dat sterke parlementen<sup>370</sup> leiden tot betere prestaties als het gaat om goed bestuur.<sup>371</sup> Het gaat dan onder meer om ‘accountability’, ‘bureaucratic effectiveness’ en ‘control of corruption’, maar ook ‘rule of law entrenchment’.<sup>372</sup> Over de resultaten ten aanzien van de ‘rule of law entrenchment’ (de ‘verankering van de rechtsstaat’) zegt Tusalem:

---

<sup>362</sup> Van der Woude 2009, p. 27.

<sup>363</sup> Zie voor een overzicht van empirisch onderzoek naar de democratische prestaties van tweekamersystemen in algemene zin: Congleton 2006.

<sup>364</sup> Castro Montero 2017, p. 71, vervanging wordt daarbij gedefinieerd als ‘de complete vervanging van de oude constitutie en de aanneming van een, als zodanig aangeduide, nieuwe constitutie’ en dus niet als een wijziging van de bestaande constitutie.

<sup>365</sup> Castro Montero 2017, p. 81 en 82.

<sup>366</sup> Castro Montero 2017, p. 72. Bij het resultaat moeten uiteraard de nodige clausuleringen in acht genomen worden. Het is een studie van een specifieke set aan staten (met bijvoorbeeld een presidentieel systeem in plaats van parlementair systeem, zoals het Nederlandse).

<sup>367</sup> Perez-Liñán & Castagnola 2016, p. 408, 400-401. Daarnaast is er natuurlijk de vraag hoe waardevol het ‘simpelweg’ lang voortbestaan van een constitutie is (zie daarover hierboven in paragraaf 7.3.2 onder maximumtermijnen).

<sup>368</sup> Tusalem 2023, p. 291-292.

<sup>369</sup> Tusalem 2023, p. 301-303.

<sup>370</sup> Voor hoe een ‘sterk parlement’ wordt gedefinieerd, zie de uitleg hierboven in paragraaf 7.2.2.

<sup>371</sup> Tusalem 2023, p. 304.

<sup>372</sup> Tusalem 2023, p. 304.

(...), legislative strength (using the PPI and WLPS index) is highly positively correlated with rule of law entrenchment (...). This result corroborates case-study evidence that strong legislatures can subdue elected officials under the rule of law that can promote a culture of horizontal accountability (...).<sup>373</sup>

Tusalem raadt democratieën daarom aan parlementen verder te versterken in het belang van de rechtsstaat.<sup>374</sup> Dat kan door in te zetten op sterke en duurzame 'oversight capacity mechanisms' binnen parlementen, waarvan hij een aantal voorbeelden geeft, zoals het creëren van een onafhankelijke parlementaire ombudspersoon (een 'legislative ombuds')<sup>375</sup> en parlementaire commissies die zich richten op bijvoorbeeld het onderzoeken van corruptie of de besteding van gelden.<sup>376</sup> Ook de Staatscommissie parlementair stelsel maakte in 2018 het 'versterken van het commissiestelsel' tot een van haar centrale aanbevelingen om de slagkracht van het parlement te verbeteren.<sup>377</sup> Overigens hoort Nederland binnen de indexen die Tusalem gebruikt al bij de sterkste parlementen ter wereld.<sup>378</sup>

Daarnaast is in onderzoek van Lijphart een balans tussen de uitvoerende en wetgevende macht, in plaats van 'uitvoerende dominantie', (en dus in ieder geval een *voldoende* sterk parlement) een kenmerk van de beter presterende 'consensusdemocratieën' (het onderzoek wordt hierna uitgebreider besproken).<sup>379</sup> Tot slot kan nog worden gewezen op het verband tussen een sterk parlement en eerlijke verkiezingen ('electoral integrity'). Pippa Norris analyseerde die relatie op basis van de PPI-index enerzijds<sup>380</sup> en de

---

<sup>373</sup> Tusalem 2023, p. 304. Dit sluit aan bij de verwachting die Tusalem op basis van de literatuur, over onder meer de dynamiek tussen parlementen en de uitvoerende macht, kon formuleren: 'Overall, it is expected that strong legislatures that exhibit substantive strength based on their influence over the executive, institutional autonomy, specified powers and institutional capacity are likely to generate less corrupt polities with high levels of rule of law entrenchment', zie Tusalem 2023, p. 299.

<sup>374</sup> Zie ook Fish 2006. Deze studie (niet-peer-reviewed) van de grondlegger van de door Tusalem gehanteerde Parliamentary Powers Index (PPI) concludeert 'the presence of a powerful legislature is an unmixed blessing for democratization', zie Fish 2006, p. 5.

<sup>375</sup> Voor een overzicht van de variatie aan ombudspersonen, naast de variant die we in Nederland kennen (de 'classical ombuds'), de website van de International Ombuds Association: 'Frequently Asked Questions About Ombuds', [ombudsassociation.org](http://ombudsassociation.org).

<sup>376</sup> Tusalem 2023, p. 311.

<sup>377</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 270 e.v.; in de Tweede Kamer stemde recent een meerderheid voor de oprichting van een Kamercommissie die wetten op hun grondwettigheid gaat doorlichten, zie Chaudron 2024.

<sup>378</sup> Zie daarover paragraaf 7.2.2 hierboven en noot 309.

<sup>379</sup> Zie o.a. Lijphart 2012, p. 3, 264, 279.

<sup>380</sup> Ook gebruikt door Tusalem, zie daarover in paragraaf 7.2.2.

Perceptions of Electoral Integrity-index anderzijds.<sup>381</sup> Norris' analyse toont een 'sterke en significante relatie' tussen 'strong parliaments' en 'electoral integrity'.<sup>382</sup> Norris concludeert dan ook ten aanzien van sterke parlementen: 'The oversight role of parliaments, and their capacity to check abuses of executive power and exert horizontal accountability, is also associated with greater electoral integrity (...)'.<sup>383</sup>

#### *Introductie van (meer) consensus-elementen*

In hoofdstuk twee hierboven werd al uitgelegd hoe Lijphart zicht biedt op een nogal grofmazige waarborg: de introductie van meer 'consensus'-elementen in een constitutie. In *Patterns of Democracy* (de tweede editie, uit 2012) onderscheidt hij aan de hand van tien kenmerken een 'consensus'-model van democratie van het 'Westminster'-model.<sup>384</sup> In het eerste staat het 'delen', 'versnipperen' en 'beperken' van macht centraal; in het tweede de 'concentratie van macht'.<sup>385</sup>

Lijphart heeft vervolgens voor de kenmerken die de twee modellen van elkaar onderscheiden variabelen geconstrueerd, bijvoorbeeld om voor het 'consensus'-kenmerk 'meerpartijensysteem' het 'effectieve aantal politieke partijen' te meten.<sup>386</sup> Daardoor kan vastgesteld worden of een systeem meer 'consensus' is, of meer 'Westminster'. Wanneer die variabelen geconfronteerd worden met indicatoren rond overheidspresteren, laat het 'consensusmodel' volgens Lijphart duidelijk betere prestaties zien.<sup>387</sup>

Zo constateert Lijphart onder meer betere prestaties op het gebied van de 'rule of law' voor consensusedemocratieën.<sup>388</sup> Lijphart heeft zijn data voor consensusedemocratieën

---

<sup>381</sup> Norris 2015, p. 125-126; zie voor meer informatie over de PEI Index: 'Perceptions of Electoral Integrity', [electoralintegrityproject.com](http://electoralintegrityproject.com).

<sup>382</sup> Norris 2015, p. 126-127.

<sup>383</sup> Norris 2015, p. 129, waarbij nog wordt opgemerkt: '(...) although legislative strength is a weaker predictor than media freedom'; overigens kon voor rechterlijke onafhankelijkheid geen significant verband aangetoond worden, zie Norris 2015, p. 127.

<sup>384</sup> Lijphart 2012, p. 3-4, 33.

<sup>385</sup> Lijphart 2012, p. 33.

<sup>386</sup> Lijphart 2012, p. 60-238.

<sup>387</sup> Lijphart 2012, p. 295.

<sup>388</sup> Lijphart 2012, p. 264: 'Consensus democracy has a favorable effect on government performance in all four areas, and the correlations are strong and statistically significant at the 5 percent level in three of them [waaronder 'rule of law']'. De betere prestaties binnen de hier besproken verbanden heeft Lijphart kunnen laten zien voor (de variabelen van) vijf 'consensus'-kenmerken als geheel, samengenomen in de 'executives-parties' of 'joint power dimension' (Lijphart 2012, p. 242 en 5). Het gaat om de kenmerken: machtsdeling in regeringen, de balans tussen de uitvoerende en de wetgevende macht, meerpartijensysteem, evenredige vertegenwoordiging en 'coordinated and compromise-orientated' belangengroepen (Lijphart 2012, p. 3, 158, 242). Overigens lieten de andere vijf kenmerken (de 'federal-unitary' of 'divided power dimension') (zie

ook getoetst aan de hand van de data over kwaliteit van democratie. De voor ons hier meest relevante indicatoren zijn die van de Economist Intelligence Unit Democracy Index; regelmatig aangehaalde cijfers als het gaat om het duiden van het niveau van democratie in staten en het in kaart brengen van ‘backsliding’-trends wereldwijd.<sup>389</sup> Ook daar laat het consensusmodel op een behoorlijk aantal variabelen ‘erg sterke’ positieve effecten zien.<sup>390</sup> Bovendien scoort de gemiddelde consensusdemocratie ‘meer dan een half punt hoger’ op de 10-puntschaal van de Democracy Index dan de gemiddelde ‘Westminster-model’-democratie.<sup>391</sup> Norris heeft laten zien dat een aantal ‘consensus’-elementen (onder verwijzing naar Lijphart), ieder voor zich, een belangrijke waarborg voor eerlijke verkiezingen lijken te zijn.<sup>392</sup> Daarnaast lijkt er ook een positief verband te bestaan, in onderzoek naar (presidentiële) democratieën in Latijns-Amerika, tussen ‘institutional power-sharing’ en een lagere wijzigings- en vervangingsgraad van de constitutie.<sup>393</sup>

Deze resultaten lijken een aanwijzing te zijn dat het inbouwen van ‘consensus’-elementen in een constitutie bijdraagt aan het hooghouden van rechtsstaat en democratie, en daarmee aan het voorkomen van ‘democratic backsliding’.<sup>394</sup> Daarbij moet dus wel de kanttekening worden gemaakt dat de introductie van (meer) ‘consensus’-elementen, zoals gehanteerd door Lijphart, een nogal breed geformuleerde waarborg is die in feite de effecten van een heel aantal constitutionele keuzes bundelt.<sup>395</sup>

---

eveneens Lijphart 2012, p. 242 en 5), ook geclusterd getoetst, geen substantieel effect zien, zie Lijphart 2012, p. 272 en 293.

<sup>389</sup> Het meest recente rapport is beschikbaar via: ‘Democracy Index 2022’, eiu.com.

<sup>390</sup> Lijphart 2012, p. 279.

<sup>391</sup> Lijphart 2012, p. 279.

<sup>392</sup> Norris 2015, p. 120 en p. 132: ‘The evidence presented in this chapter provides considerable support for the advantages of several institutions that are at the heart of any power-sharing constitutional arrangements. Hence, proportional electoral systems, strong parliaments, and freedom of the press each serve to safeguard the integrity of the electoral process, providing checks on manipulation and malfeasance at different stages of the electoral cycle.’

<sup>393</sup> Negretto 2012, p. 768 en 774.

<sup>394</sup> Over het belang van machtsdeling zie ook Andrews & Montinola 2004. In hun onderzoek naar de rechtsstaat in opkomende democratieën constateren ze een positief verband tussen het aantal ‘veto players’ (‘a political actor—an individual or a collective—whose agreement is required to enact policy change, zie p. 56, en daarmee dus een mate van machtsdeling) en niveaus van de ‘rule of law’: ‘an increase of one veto player increases a country’s ranking on the rule-of-law index by 0.16. This result confirms the hypothesis from our simultaneous model that as the number of veto players increases, so too does the rule of law. The analyses in Table 1 thus show that the number of veto players influences the degree to which a political system supports the rule of law’ (zie p. 80, en verder p. 82).

<sup>395</sup> Het gaat dan om het cluster: machtsdeling in regeringen, de balans tussen de uitvoerende en de wetgevende macht, meerpartijensysteem, evenredige vertegenwoordiging en ‘coordinated and compromise-orientated’ belangengroepen (Lijphart 2012, p. 3, 158, 242; zie daarover ook noot 388 hierboven). Een tweede clausulering is dat, hoewel Lijphart opmerkt dat het in algemene zin niet lastig hoeft te zijn om consensus-elementen in een constitutie te verwerken, hij stelt dat nu juist de hier genoemde ‘joint power’-

### *(Verdere) beperkingen aan de uitvoerende macht*

Uit het hierboven reeds besproken (eerste) onderzoek van Goldstone en Ulfelder kwam ook een verband tussen 'beperkingen aan de uitvoerende macht' en 'politieke instabiliteit' naar voren – dit aspect was na 'factionalized' politiek de grootste veroorzaker van politieke instabiliteit.<sup>396</sup> Het is daarom volgens Goldstone en Ulfelder belangrijk om 'clear limits on executive authority' te plaatsen; waarvan ze de effectiviteit niet apart nader hebben onderzocht.<sup>397</sup>

Wel kan voor de mogelijke effectiviteit van '(verdere) beperkingen aan de uitvoerende macht' steun gevonden worden in de resultaten van de studies die we bespraken bij de twee hiervoor besproken waarborgen. Immers: een 'sterk parlement' is tevens een 'check' op de uitvoerende macht.<sup>398</sup> En de balans tussen parlement en regering is een belangrijk aspect van consensusedemocratieën.<sup>399</sup>

## **Hiërarchische waarborgen**

### *Algemeen*

Binnen de categorie hiërarchische waarborgen bevat de set aan gevonden studies geen effectiviteitsstudies die relevant lijken te zijn voor de algemene bepaling zoals deze onlangs in Nederland van kracht is geworden. De algemene bepaling opent de Grondwet sinds 2022 met de tekst: 'De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.'

---

kenmerken van consensusedemocratie 'niet zo direct berusten op constitutionele bepalingen' als de kenmerken uit de andere dimensie (zoals rechterlijke toetsing aan de grondwet of een federaal stelsel) (Lijphart 2012, p. 297). Tot slot merkt Lijphart nog op dat een consensusedemocratie ook ondersteund lijkt te moeten worden door een politieke cultuur die op consensus is gericht (Lijphart 2012, p. 300).

<sup>396</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 15 en 16.

<sup>397</sup> Goldstone & Ulfelder 2004-2005, p. 18. Net als bij de waarborg over 'factionalized politics' leggen de auteurs het verband tussen het fenomeen en een vorm van democratische erosie, maar hebben ze de daaruit afgeleide waarborg niet apart weer getest op het *voorkomen* van het fenomeen (als instrument, in de zin van een waarborg). Ook zij opgemerkt dat 'beperkingen aan de uitvoerende macht' natuurlijk een nog vrij 'open' waarborg is – anders gezegd: wanneer 'heb' je de waarborg en wanneer niet, en wanneer schiet je bijvoorbeeld door in de beperkingen?

<sup>398</sup> In de Weighted Legislative Powers Score (een van de indexen gebruikt in Tusalem 2023) hangen de geraadpleegde experts het zwaarste gewicht aan (vrijwel uitsluitend; afhankelijk van definities uiteraard) de bevoegdheden van het parlement *ten opzichte van* de uitvoerende macht, zie Chernykh, Doyle & Power 2016, p. 301-302.

<sup>399</sup> Zie uitgebreid Lijphart 2012, p. 3, 105-129.

De nieuwe algemene bepaling is onderdeel van de hoofdtekst van de Grondwet. Dat was, zo schrijft Barbara Oomen, een expliciete keuze van de grondwetgever: de bepaling 'moest juridische betekenis' krijgen en meer zijn dan een 'symbolische of declaratoire tekst'.<sup>400</sup> Het artikel staat op gelijke voet met de rest van de Grondwet, maar dat betekent ook: zonder hógere status binnen diezelfde Grondwet; daarmee is de bepaling van een andere orde dan eeuwigheidsclausules (zoals hieronder binnen deze paragraaf besproken).<sup>401</sup>

Ten aanzien van de *inhoud* van algemene bepaling kan nog wel gewezen worden op onderzoek van Ginsburg en Versteeg, waarin gekeken is naar de correlatie tussen het noemen van de 'rule of law' (de 'rechtsstaat', zoals ook de Nederlandse algemene bepaling doet) in een constitutie en de daadwerkelijke score van een land op indicatoren voor de 'rule of law'. Dat blijkt een negatieve correlatie te zijn: '(...) countries that have little respect for the RoL [Rule of Law] are most likely to declare its importance in their founding documents'.<sup>402</sup>

Ook troffen we in de set geen studies aan die ingaan op constitutionele toetsing *ex ante*, zoals in Nederland plaatsvindt door de Raad van State,<sup>403</sup> rechterlijke toetsing van wetten aan verdragen of rechterlijke toetsing van lagere regelgeving aan de Grondwet.<sup>404</sup> Voor

---

<sup>400</sup> Oomen 2022, p. 83, zoals doorgaans in preambules (voorafgaand aan de hoofdtekst) wordt aangetroffen. Er zijn ook preambules waar wel bindende kracht aan verbonden wordt. Zie Voermans, Stremmer & Cliteur 2017, p. 89-91. Onze set aan studies bevat overigens één studie over de relatie tussen preambules en constitutionele levensduur: Fiddler 2014. In die studie wordt de preambule echter niet als waarborg *als zodanig* bestudeerd of opgeworpen, maar gaat het over hoe bepaalde varianten *van* preambules verband houden met constitutionele levensduur. 'Preambules' zijn daarom in het voorgaande hoofdstuk niet meegenomen als mogelijk aanvullende waarborg.

<sup>401</sup> Zie uitgebreid: Zoethout 2022, Oomen 2022.

<sup>402</sup> Ginsburg & Versteeg 2017, p. 517. Er wordt hier door de auteurs expliciet niet beweerd dat er een causaal verband bestaat, in de zin dat een minder goede rechtsstaat *leidt* tot het willen opnemen van een bepaling over de rechtsstaat in de constitutie (zie ook Ginsburg & Versteeg 2017, p. 523). Uit het resultaat spreekt alleen dat je in een land met een minder goede staat van dienst op het gebied van de rechtsstaat relatief vaker het belang van de rechtsstaat onderstreept zal zien in de constitutie. De recente opnemings van de algemene bepaling in de Nederlandse Grondwet kan worden gezien als uitzondering op dat patroon.

<sup>403</sup> Wel zij verwezen naar de uitgebreide studie van Mentko Nap: Nap 2021. In deze juridische studie onderzoekt Nap de manier waarop de Raad van State adviseert over grondwettigheid in 168 adviezen om onder meer te concluderen dat, met mitsen en maren, aangenomen kan worden dat 'de Raad van State actief bijdraagt aan de grondwettigheid van wetgeving' (zie Nap 2021, p. 299, 22, 58). In ons onderzoek hebben we de studie niet meegenomen in de set aan kwantitatieve effectstudies omdat de studie zich alleen richt op de rolinvulling door de Raad van State in de constitutionele dialoog (om bovenstaande verwachting uit te spreken) en niet op een analyse van de effecten op het daadwerkelijke handelen van de 'dialoogpartners' (zoals regering en wetgever; een keuze die de auteur verantwoordt op p. 24, zie ook p. 22).

<sup>404</sup> *Mutatis mutandis* kan voor die twee laatste waarborgen het deel over 'rechterlijke toetsing aan de grondwet' verderop in deze paragraaf worden gelezen.

de mogelijkheid tot strafrechtelijke vervolging van onder meer ministers geldt hetzelfde.<sup>405</sup>

### *Grondrechten*

Hoewel de afgelopen jaren het aantal grondrechten in nationale constituties is toegenomen, en steeds meer landen constitutionele toetsing van de grondwet toestaan,<sup>406</sup> laat het empirisch bewijs in onze set aan studies een wisselend beeld zien ten aanzien van de effectiviteit van het opnemen van grondrechten in een constitutie.<sup>407</sup> *De jure* grondrechten leiden niet vanzelfsprekend of ondubbelzinnig tot *de facto* bescherming van deze grondrechten.<sup>408</sup> Andere onderzoekers zijn positiever gestemd en wijzen er bijvoorbeeld op dat de effecten van de opname van grondrechten pas zichtbaar worden in een langdurig proces.<sup>409</sup>

Christian Davenport heeft de relatie onderzocht tussen bepaalde grondrechten en noodbevoegdheden in constituties en het gebruik van 'repressie' door de overheid, onder meer door censuur van 'nieuwsmedia'.<sup>410</sup> In deze studie werd binnen een redelijk diverse set van 39 staten tussen 1948 en 1982 gevonden dat het opnemen van de vrijheid van de media en regels omtrent de noodtoestand in een constitutie lijken te leiden tot lagere niveaus van politieke repressie.<sup>411</sup> Davenport concludeert: 'Quite simply, constitutions do

---

<sup>405</sup> Wel is het zo dat de afzetting van regeringsleiders die de constitutie schenden, een waarborg die hierboven besproken is in paragraaf 7.3.2, vanwege het sanctie-karakter *enig* verband houdt met deze waarborg.

<sup>406</sup> Chilton & Versteeg 2020, p. 79-80; Loughlin 2022, p. 130.

<sup>407</sup> We beperken we ons hier vooral tot een bespreking van aangetroffen studies die een zelfstandige werking van grondrechten in beeld brengen, dus bijvoorbeeld *naast* hun werking als toetsingskader bij rechterlijke toetsing. Voor een bespreking van de voor grondrechten ook relevante rechterlijke toetsing aan de grondwet verwijzen we naar die specifieke waarborg. Uiteraard zijn we ons ervan bewust dat dit een versimpeling is van de complexe relatie tussen beide waarborgen. Internationale mensenrechten zijn niet meegenomen in dit overzicht, daar zij buiten onze definitie van constitutionele waarborgen vallen. Voor een overzicht van relevante studies, zie: Chilton & Versteeg 2020, p. 65 en noot 46.

<sup>408</sup> Zie bijvoorbeeld Pritchard 1986 en Keith 2002a, zie ook Hafner-Burton & Tsutsui 2005, waarin de auteurs stellen een negatief effect te hebben gevonden, weliswaar ten aanzien van mensenrechtenverdragen. Ball, Dave & Dodds 2023 stellen op basis van een spel-experiment dat 'positief-geformuleerde' grondrechten (een 'recht op') zouden kunnen leiden tot minder 'pro-social' gedrag (zie p. 406, 409 en 423).

<sup>409</sup> Aangehaald bij Keith 2012, p. 4, met een overzicht van diverse opvattingen en verklaringen op p. 1-5.

<sup>410</sup> Davenport 1996; repressie wordt door Davenport gedefinieerd als de inzet van censuur (beperkingen aan 'nieuwsmedia') of het opleggen van 'politieke beperkingen' (aan individuen of partijen), zie p. 636. De indicator 'politieke repressie', gezien als de beperking van politieke rechten, ook in de te bespreken studies hierna het richtpunt, is relevant voor (vormen van) democratische erosie.

<sup>411</sup> Davenport 1996, p. 645-646.

matter in that they provide a clear indication of government willingness to follow “guiding principles” across time, space, and context’.<sup>412</sup>

Later onderzoek van Linda Keith lijkt steun te bieden voor de bevindingen van Davenport. In een uitgebreide analyse van de effecten van constitutionele bepalingen op politieke repressie vindt zij een verband tussen de formele bescherming van ‘civil liberties’ als de vrijheid van meningsuiting, vereniging, betoging en religie en een vermindering van ‘repressive state behavior’, maar komt in tegenstelling tot Davenport, tot wisselende bevindingen voor de noodtoestand.<sup>413</sup> De aanwezigheid van het meer individuele recht op een eerlijk proces (‘due process’-rechten) kan leiden tot een afname van repressie, maar dat effect wordt sterk beïnvloed door de aanwezigheid van onafhankelijke rechtspraak.<sup>414</sup> Onderzoek van Voigt en Gutmann laat een vergelijkbaar belang van de aanwezigheid van onafhankelijke rechtspraak zien voor de effectuering van eigendomsrechten.<sup>415</sup>

Onderzoek van Chilton en Versteeg bevestigt deels de uitkomsten van Keith.<sup>416</sup> Zij constateren dat de opname van een aantal politieke rechten met een meer ‘groeps karakter’ (zoals het recht om politieke partijen op te richten of de vrijheid van religie) in de grondwet een significant positief effect heeft op de *de facto* bescherming van diezelfde rechten.<sup>417</sup> En stellen dat de opname van dit type rechten een sterker effect heeft dan in het geval van individuele rechten.<sup>418</sup> Chilton en Versteeg verklaren in hun studie het verschil vanuit het groeps karakter van de grondrechten zelf.<sup>419</sup> Voor de

---

<sup>412</sup> Davenport 1996, p. 648, ook voor de bespreking van nog aanvullende resultaten uit hetzelfde onderzoek. Ten aanzien van de noodtoestand zou dat ‘commitment’ er dan vooral in zitten dat de staat, door expliciet regels over de noodtoestand te constitutionaliseren, zich controleerbaar verplicht noodbevoegdheden en dus ook de beperking van grondrechten – een potentieel repressiemiddel – alleen in te zetten binnen bepaalde beperkingen (zie Davenport 1996, p. 646.)

<sup>413</sup> Keith 2012, p. 290, zie verder nog Keith, Tate & Poe 2009.

<sup>414</sup> Keith 2012, p. 228, 291.

<sup>415</sup> Voigt & Gutmann 2013.

<sup>416</sup> Chilton & Versteeg 2016; Chilton & Versteeg 2020, met kanttekeningen bij de benadering van Keith op p. 71.

<sup>417</sup> Chilton & Versteeg 2016, p. 582-583; het recht op vereniging is net niet significant, maar wel significant in een ander soort model, en daarom wordt er toch gesteld dat dit recht een significante positieve relatie heeft met *de facto* bescherming.

<sup>418</sup> Hierbij moet nadrukkelijk worden aangetekend dat Keith en Chilton en Versteeg wel grotendeels vergelijkbare ‘groepsrechten’ identificeren (zoals het recht op vereniging of het recht om politieke partijen te vormen en de vrijheid van religie), maar dat het bij Keith in het geval van individuele rechten gaat over het recht op een eerlijk proces, terwijl het bij Chilton en Versteeg, in bijvoorbeeld hun onderzoek uit 2016, gaat om het recht op vrije meningsuiting (voor Keith juist onderdeel van de ‘civil liberties’) en ‘movement’, zie Chilton & Versteeg 2016, p. 579-580.

<sup>419</sup> Chilton & Versteeg 2020, p. 25-58; Chilton & Versteeg 2016, p. 586.

verdediging van zulke 'organizational rights' bestaan (of ontstaan) organisaties die zich inzetten voor de naleving van deze (en hun) rechten.<sup>420</sup> Het meest treffende voorbeeld zijn politieke partijen en vakbonden die logischerwijs opkomen voor het recht op, respectievelijk, politieke partijen en vakbonden.<sup>421</sup> In een studie van Charles Crabtree en Michael Nelson wordt ingegaan op zowel het belang van rechterlijke onafhankelijkheid als het groeps karakter van rechten voor daadwerkelijke grondrechtenbescherming. Het onderzoek lijkt te tonen dat de meerwaarde van onafhankelijke rechtsspraak groter is bij de bescherming van individuele rechten dan bij de bescherming van groepsrechten – mogelijk te verklaren door het effect van de genoemde groepsrechten-verdedigende organisaties op de naleving van de (eigen) grondrechten.<sup>422</sup>

De besproken studies helpen de waarborgfunctie van grondrechten in perspectief te plaatsen. Positieve effecten van grondrechten in constituties zijn vooral te zien bij rechten met een 'groeps karakter' en wanneer grondrechten ondersteund worden door onafhankelijke rechtsspraak – een behoorlijk cruciale 'achtergrond-voorwaarde' dus. Bij het denken over grondrechten als constitutionele waarborg moet dus, zo laten de studies zien, aandacht zijn voor de ondersteunende *factoren* die eraan kunnen bijdragen dat grondrechten daadwerkelijk hun waarborgfunctie vervullen.

De bespreking van deze studies over de relatie tussen grondrechten en politieke repressie geeft ook aanleiding de mogelijke tegengestelde 'belangen' of effecten van de weerbare democratie en de weerbare rechtsstaat nader te overdenken, zoals ook Gutmann en Voigt opperen.<sup>423</sup> Gutmann en Voigt stellen dat een al te absolute bescherming van rechten rond politieke partijen en mediavrijheid, onder het mom van de 'weerbare rechtsstaat' ook de democratie en rechtsstaat zouden kunnen schaden. Gutmann en Voigt tonen dat de constitutionele bescherming van het recht op politieke partijen en mediavrijheid verband lijkt te houden met een grotere kans op verminderde naleving van de constitutie door regeringsleiders.<sup>424</sup>

---

<sup>420</sup> Chilton & Versteeg 2016, p. 579.

<sup>421</sup> Chilton & Versteeg 2016, p. 579.

<sup>422</sup> Crabtree & Nelson 2017, p. 212, en p. 222: '(...) we found evidence for a protection mechanism: in line with the predictions of Chilton and Versteeg (2016), *de facto* judicial independence is positively associated with the protection of empowerment rights, but the presence of constitutional provisions that create self-reinforcing organizational rights lessen the substantive importance of independent courts.'

<sup>423</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 394.

<sup>424</sup> Gutmann & Voigt 2023, 394; het effect van mediavrijheid is alleen significant binnen een specifieke subset van landen met hoge inkomens.

Gutmann en Voigt vermoeden dat dit komt doordat een robuuste bescherming van het recht op politieke partijen en mediavrijheid aan antidemocratische actoren meer ruimte biedt om deze rechten te misbruiken; het zou dan een 'weerbare democratie'-respons (zoals een partijverbod) verhinderen door ook 'redelijke' beperkingen van deze rechten te bemoeilijken.<sup>425</sup> Het is uiteraard slechts een eerste indicatie van hoe de waarborgen en maatregelen uit de kaders van de weerbare rechtsstaat en de weerbare democratie in de praktijk op elkaar kunnen inwerken.<sup>426</sup> Bovendien laat onderzoek van Chilton en Versteeg een positief verband zien tussen een constitutioneel recht op politieke partijen en de electorale dimensie van democratie.<sup>427</sup> Het onderstreept niettemin het belang van een kader waarin de (soms mogelijk tegengestelde) maatregelen van de weerbare democratie en de weerbare rechtsstaat in hun onderlinge samenhang bestudeerd en beoordeeld kunnen worden.<sup>428</sup>

### *Procedure grondwetsherziening*

Het wijzigingsmechanisme van de Grondwet lijkt de meest (kwantitatief) bestudeerde constitutionele waarborg. Het wijzigingsmechanisme speelt op twee manieren een rol als constitutionele waarborg. Een rigide (dat wil zeggen: moeilijke) wijzigingsprocedure kan een dam opwerpen tegen 'democratie en rechtsstaat eroderende' grondwetswijzigingen.<sup>429</sup> Maar een té rigide wijzigingsprocedure kan ertoe leiden dat regeringen en/of parlementen in plaats van via formele wijze de grondwet te wijzigen, deze simpelweg schenden of volledig vervangen.<sup>430</sup> Meer rigide hoeft dus niet per definitie

---

<sup>425</sup> Gutmann & Voigt 2023, 394 en 398.

<sup>426</sup> Hierbij kan nog worden opgemerkt dat de 'verwerking van grondrechten'-bepaling uit de Duitse Grondwet (artikel 18 Grundgesetz) (zie noot 271 hierboven) deze spanning probeert te verzachten (grondrechten mogen niet *tegen* grondrechten ingezet worden; een misbruikverbod als ook te vinden in artikel 17 EVRM), zie voor een kritische bespreking van de toegevoegde waarde van artikel 18 Grundgesetz Van Sasse van Ysselt in *Kamerstukken II* 2014/15, 29 279, nr. 266, p. 16.

<sup>427</sup> Chilton & Versteeg 2020, p. 308, 311.

<sup>428</sup> Ook het onderzoek van Chilton & Versteeg 2020 laat uiteindelijk het belang daarvan zien: een van de indicatoren voor een hogere bescherming van het recht op politieke partijen bij Chilton en Versteeg is namelijk een *gebrek* aan partijverboden (zie p. 310-311). Overigens maken Chilton & Versteeg 2020 ook kort melding van deze spanning als zij opmerken: 'These provisions [partijverboden], which Karl Loewenstein famously characterized as those of a "militant democracy," have been used by courts in countries like Turkey and Germany to ban parties, and have spurred a substantial literature. While these provisions are not the focus of our analysis, it is worth noting that such requirements are generally considered to be a permissible limitation on the right to form parties (zie p. 300).'

<sup>429</sup> Rasch & Congleton 2006, p. 320-323; Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 209.

<sup>430</sup> Negretto 2012, p. 757-758; Lutz 2006, p. 182: 'when a constitution is replaced, everything is once again up for grabs – a situation in which constitutional safeguards against external costs are no longer in effect at the very time externalities are threatened on all serious political matters'; Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 209.

beter te zijn.<sup>431</sup> In de literatuur spelen dan ook twee vragen die relevant zijn.<sup>432</sup> Heeft het wijzigingsmechanisme impact op de wijzigingsgraad van een grondwet? En heeft vervolgens de wijzigingsgraad impact op democratische erosie?

Ten aanzien van de relatie *wijzigingsmechanisme-wijzigingsgraad* troffen we een wisselend beeld aan in onze set aan studies. Vijf studies wijzen erop dat een rigide wijzigingsprocedure lijkt te leiden tot minder grondwetswijzigingen.<sup>433</sup> Bij vijf andere studies kon geen significante relatie vastgesteld worden.<sup>434</sup> Het is echter lastig de studies onderling te vergelijken, omdat de verschillende studies gebruik maken van verschillende methodologieën; rigiditeit van constituties kan op behoorlijk verschillende manieren begrepen worden.<sup>435</sup> Daarnaast zijn er ook andere factoren dan rigiditeit die impact lijken te hebben op de wijzigingsgraad, zowel institutioneel (bijvoorbeeld de lengte van de constitutie), als niet-institutioneel (de zogenoemde 'wijzigingscultuur').<sup>436</sup> Dit maakt het lastig om de verschillende relaties tussen al deze factoren te ontrafelen. George Tsebelis wees recent op de 'mismatch' tussen de theorie, waarin het belang van het wijzigingsmechanisme benadrukt wordt, en de empirische studies, die 'mixed results' opleveren als het gaat om de relatie tussen het wijzigingsmechanisme en de wijzigingsgraad.<sup>437</sup> Deze stand van zaken maakt dat binnen het bestek van dit hoofdstuk

---

<sup>431</sup> Negretto 2012, p. 758; Lutz 2006, p. 182.

<sup>432</sup> Uiteraard zou er ook een andere 'causale keten' kunnen zijn die de wijzigingsprocedure direct, of via een andere tussenliggende factor dan de wijzigingsgraad, verbindt met democratische erosie. In de set aan studies vonden we daar geen expliciete aanknopingspunten voor; we richten ons hier dan ook op de meest voor de hand liggende mogelijke causale keten.

<sup>433</sup> Lutz 1994; Lutz 2006; Negretto 2012; Tsebelis 2022; Rasch & Congleton 2006; Closa 2012. Het zijn er zes als de studie van Ferejohn 1997 wordt meegeteld. Hij laat zien dat, wanneer de data van Lutz uitgesplitst wordt, een sterke correlatie te vinden is tussen bepaalde vormen van rigiditeit en de wijzigingsgraad. De studie van Closa 2012 is hier ook meegeteld. Hoewel Closa geen significante relatie vindt tussen de algemene indicator voor rigiditeit en de wijzigingsgraad, vindt Closa in een uitsplitsing van rigiditeit wel een significante relatie tussen vormen van vetospelers en de wijzigingsgraad. De twee studies van Lutz zijn als één studie geteld, omdat ze berusten op dezelfde data.

<sup>434</sup> Lorenz 2005; Roberts 2009; Ginsburg & Melton 2015; Tsebelis & Nardi 2016; Pérez-Linan & Castagnola 2016. En hier zouden het er zes zijn als je de bevindingen van Closa 2012 ten aanzien van rigiditeit in algemene zin hier zou meetellen (zie noot 433 hierboven).

<sup>435</sup> En deze methodologische uitdagingen raken ook aan de voorspellende kracht van de uitkomsten (zie Ginsburg & Melton 2015, p. 697, 712), verschillende vormen van rigiditeit kunnen verschillende impact hebben op de wijzigingsgraad. Vgl. de verschillende benaderingen bij bijvoorbeeld Rasch & Congleton 2006, p. 546 en Tsebelis 2017.

<sup>436</sup> Ginsburg & Melton 2015, p. 687.

<sup>437</sup> Tsebelis 2022, p. 293, 280-282. Tsebelis vindt in zijn eigen analyse bewijs voor de stelling dat 'institutional rigidity is a sufficient but not necessary condition for low amendment frequency', en constateert dat 'high rigidity makes amendments rare, but low rigidity simply enables amendments, which may or may not occur, depending on political, social or economic factors' (beide p. 293).

niet overtuigend gezegd kan worden of de rigiditeit van een grondwet (in al haar vormen) een effect heeft op de wijzigingsgraad.

Ten aanzien van de relatie *wijzigingsgraad-democratische erosie* moet vervolgens de vraag gesteld worden wat vanuit 'het voorkomen van erosie'-perspectief wenselijk is ten aanzien van wijzigingen van de constitutie – veel, gemiddeld of weinig wijzigingen?

Donald Lutz suggereert dat er een soort optimale wijzigingsgraad gevonden kan worden die bijdraagt aan 'constitutionele stabiliteit' of 'constitutionele levensduur',<sup>438</sup> wat voor democratische erosie een in beginsel relevant gegeven zou zijn. In later onderzoek is deze suggestie onderzocht en bevestigd.<sup>439</sup> Volgens Lutz is de ideale wijzigingsgraad 0.75 tot 1.25 wijzigingen per jaar.<sup>440</sup> Volgens Elkins, Ginsburg en Melton ligt de ideale wijzigingsgraad op 0.54 wijzigingen per jaar.<sup>441</sup> Twee studies naar constitutionele verandering in Latijns-Amerikaanse landen laten zien dat een hogere wijzigingsgraad verband lijkt te houden met een langere levensduur.<sup>442</sup>

Uit de verschillende besproken onderzoeken rijst aldus het volgende beeld op. Aan onderzoek naar de effecten van wijzigingsmechanismen in grondwetten is geen gebrek. Duidelijk is dat er wisselende aanwijzingen zijn over de impact van wijzigingsprocedures op de wijzigingsgraad van de constitutie. Gesteld *dat* die impact er is, zijn er onderzoeken die in de richting van een ideaal of optimaal aantal wijzigingen voor constitutionele levensduur wijzen. Het wijzigingsmechanisme zou dan, via een bijdrage aan het bereiken van zo'n optimale wijzigingsgraad, de levensduur van een constitutie kunnen verlengen.

#### *Grondwettelijke regeling uitzonderingstoestand*

Onder de waarborg 'grondrechten' hierboven werd al ingegaan op de onderzoeken van Davenport en Keith ten aanzien de uitzonderingstoestand in het kader van

---

<sup>438</sup> Lutz 1994, p. 361 en 365.

<sup>439</sup> Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 140; de bevinding komt ook terug in Lutz 2006, p. 180, op basis van de bijdrage in Lutz 1994.

<sup>440</sup> Lutz 1994, p. 365; Lutz 2006, p. 180. Zie over de waarschijnlijkheid van grondwetsvervanging in het geval dat de wijzigingsgraad buiten de gewenste bandbreedte ligt: Lutz 2006, p. 163. Onderzoek van Jurgen Goossens en Koen Haex naar de feitelijke wijzigingsgraad voor Nederland (van 1814 tot en met 2023), geteld volgens de methode van Lutz, komt uit op een gemiddelde wijzigingsgraad van 0.68, zie Goossens & Haex 2023, p. 28. Dit is het gemiddelde aantal wijzigingswetten per jaar (en dus niet het gemiddelde aantal gewijzigde artikelen per jaar, laatstgenoemde zou uitkomen op een gemiddelde van 5.93 artikelen per jaar, zie p. 30).

<sup>441</sup> Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 140.

<sup>442</sup> Castro Montero 2017, p. 84; Negretto 2017, p. 771; Negretto concludeert bovendien dat de wijzigingsgraad niet té hoog kan zijn, zoals de 'optimale wijzigingsgraad'-gedachte stelt (p. 771-772, noot 45).

grondrechten(beperkingen). Het zijn ook de enige studies in onze set die we aantreffen waarin er een verband onderzocht is tussen de uitzonderingstoestand en de voorkoming van 'democratic backsliding', althans een in beginsel relevant aspect daarvan: politieke repressie.

De resultaten zijn niet eenduidig. Davenport's studie wijst in de richting van een verband tussen de aanwezigheid van regels omtrent de uitzonderingstoestand en verminderde politieke repressie.<sup>443</sup> Keith concludeert echter: '(...) state of emergency clauses were much less consistent in their effect, and in some circumstances were associated with greater repression rather than less.'<sup>444</sup>

#### *Ambtseed voor ministers, staatssecretarissen en Kamerleden*

Voor de effectiviteit van de ambtseed zijn aanknopingspunten te vinden in een recente studie van Gutmann, Metelska-Szaniawska en Voigt. Zij komen tot de conclusie dat alleen het afleggen van een eed door politieke ambtsdragers geen effect lijkt te hebben op naleving van de constitutie. De onderzoekers vermoeden dat dit komt door het ontbreken van sancties op het schenden van de eed.<sup>445</sup>

#### *Rechterlijke toetsing aan de Grondwet (constitutionele toetsing)*

Uit meerdere onderzoeken komt naar voren dat er geen (of een slechts een heel beperkte) significante relatie is tussen constitutionele toetsing en de levensduur van de constitutie.<sup>446</sup> In onderzoek van Gabriel Negretto naar 18 Latijns-Amerikaanse staten tussen 1946 en 2008 is wel een statistische significante relatie tussen de mate van constitutionele toetsing en een verminderde kans op vervanging van de constitutie gevonden.<sup>447</sup> In het onderzoek van Negretto wordt een meer verfijnde graadmeter van

---

<sup>443</sup> Davenport 1996, p. 645-646.

<sup>444</sup> Keith 2012, p. 290.

<sup>445</sup> Gutmann, Metelska-Szaniawska & Voigt 2024, p. 112, dit vermoeden komt voort uit het feit dat het afzetten van het staatshoofd voor het overtreden van de constituties wel een statistisch significante relatie had met het naleven van de constitutie (zie hierboven in deze paragraaf 7.3.2, onder 'samenstellingswaarborgen').

<sup>446</sup> Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 141; Pérez-Liñán & Castagnola 2016, p. 409; Castro Montero 2017, p. 69. Uiteraard kunnen die uitkomsten ook te maken hebben met beperkingen aan de onderzoeksopzet. De exacte werking (of aanwezigheid) van een systeem van constitutionele toetsing laat zich niet altijd goed afleiden uit de tekst van de Grondwet. Zo benadrukken Elkins, Ginsburg en Melton onder meer dat hun data slechts de formele regels omtrent constitutionele toetsing bevatten, die niet altijd overeenkomen met de praktijk, met als meest sprekende voorbeeld de Verenigde Staten, zie Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 109, 141; ook Castro Montero maakt melding van deze beperking, zie Castro Montero 2017, p. 80. In de hier besproken onderzoeken wordt soms van 'constitutional review' gesproken en soms van het bredere 'judicial review', in dat laatste geval is dat dan wel steeds min of meer expliciet als toetsing van wetgeving aan de constitutie (zie bijvoorbeeld Ginsburg en Versteeg 2017, p. 507).

<sup>447</sup> Negretto 2012, p. 764, 771-772.

constitutionele toetsing in Latijns-Amerikaanse landen gebruikt, vandaar dat hij ook kan spreken van de 'mate van' of 'kracht' van constitutionele toetsing.<sup>448</sup> Onderzoek van Aníbal Pérez-Liñán en Andrea Castagnola lijkt deze bevinding te ondersteunen. Deze auteurs vonden geen significante relatie tussen rechterlijke toetsing en constitutionele levensduur als zodanig, maar ze vonden zo'n relatie wél als het specifiek ging om constitutionele toetsing door een constitutioneel hof (een factor in de graadmeter gehanteerd door Negretto).<sup>449</sup> De kans op vervanging van de constitutie neemt dan af.<sup>450</sup>

Daarnaast is constitutionele toetsing ook onderzocht in relatie tot daadwerkelijke niveaus van 'rule of law' in landen. Is constitutionele toetsing een middel dat de naleving van de rechtsstaat stimuleert, en daarmee kan bijdragen aan het voorkomen van 'backsliding'? Uit onderzoek van Ginsburg en Versteeg blijkt dat de aanwezigheid van constitutionele toetsing niet direct samenhangt met een hogere daadwerkelijke bescherming van de *rule of law*, althans voor zover gemeten op basis van de World Governance Indicators.<sup>451</sup> Ze vinden zelfs een negatieve significante correlatie tussen constitutionele toetsing en de *rule of law*-score in een land, maar omkleden die bevinding met de nodige kanttekeningen.<sup>452</sup> Eigenlijk is op basis van de beperkte analyse alleen mogelijk om te zeggen dat: 'a mere declaration that courts possess the power of judicial review is likely insufficient to improve respect for the RoL [Rule of Law].'<sup>453</sup>

Ander onderzoek laat zien dat rechterlijke toetsing als onderdeel van een mix van factoren een rol van betekenis lijkt spelen bij het hooghouden van de 'rule of law', in het bijzonder als het gaat om grondrechtenbescherming. Uit onderzoek van Chilton en Versteeg blijkt

---

<sup>448</sup> Negretto 2012, p. 764, 767-768, zie voor de gebruikte index: Ríos-Figueroa 2011.

<sup>449</sup> Pérez-Liñán & Castagnola 2016, p. 409; voor de onderdelen in de door Negretto gebruikte index, zie Ríos-Figueroa 2011, p. 41.

<sup>450</sup> Pérez-Liñán & Castagnola 2016, p. 409. Daarnaast laat het onderzoek van Negretto ook nog een significante positieve relatie zien tussen constitutionele toetsing en de wijzigingsgraad van de grondwet, waarbij constitutionele toetsing leidt tot een hogere wijzigingsgraad. Deze bevinding is ook bevestigd door Pérez-Liñán & Castagnola en (in mindere mate) in onderzoek van Ginsburg & Melton (zie Pérez-Liñán & Castagnola 2016, p. 409; Ginsburg & Melton 2015, p. 711). Negretto suggereert dat constitutionele toetsing en constitutionele wijzigingen elkaar aanvullen als manieren van interpretatie-'aanpassing' en aanpassing van de grondwet, het kan steun bieden aan ideeën over de 'dialogue' tussen (grond)wetgever en rechter, zie Negretto 2012, p. 774 en 761, en over die dialoog: Uzman 2013.

<sup>451</sup> Ginsburg & Versteeg 2017, p. 522 en 510.

<sup>452</sup> Ginsburg & Versteeg 2017, p. 522, eveneens voor de kanttekeningen: ook hier is de gebruikte indicator voor constitutionele toetsing een louter formele geweest, op basis van de tekst van de constitutie (zie eveneens hierboven in dit blokje), daarnaast gaat hier enkel om een analyse op basis van correlaties (zie ook p. 515), het is bijvoorbeeld mogelijk dat de uitkomst verklaard wordt doordat landen die al een goede 'rule of law' hadden niet kiezen voor rechterlijke toetsing, terwijl het in landen met een minder goede score daadwerkelijk tot verbetering (door de tijd heen) heeft geleid.

<sup>453</sup> Ginsburg & Versteeg 2017, p. 522.

dat grondrechten die zij kwalificeren als 'groepsrechten' over het algemeen betere feitelijke bescherming opleveren dan individuele rechten, juist vanwege de groepsgewijze actie die ze mogelijk maken:

'Constitutional rights are less like firmly tied ropes and more like speedbumps. When used strategically by organized groups of citizens, rights slow down governments that seek to transgress their powers.'<sup>454</sup>

Rechterlijke toetsing *kan* van die mobilisatie door groepen een onderdeel zijn, maar is niet het enige middel dat groepen tot hun beschikking hebben.<sup>455</sup>

Daarnaast is ook het 'ontwerp' van de waarborg van belang. Het onderzoek van Lijphart in onze set aan studies laat zien dat de keuze voor een constitutioneel hof, vergeleken met een systeem van gespreide toetsing, waarschijnlijk leidt tot een stevigere vorm van toetsing.<sup>456</sup> '(...) if a special body is created for the express and exclusive purpose of reviewing the constitutionality of legislation, it is very likely to carry out this task with some vigor', zo redeneert Lijphart ter verklaring van dat resultaat.<sup>457</sup> De constatering van Lijphart kan steun vinden in een recente juridische 'case study' waarin Monica Claes en collega's constitutionele toetsing in zes landen onderzochten en tot vergelijkbare bevindingen kwamen.<sup>458</sup> In het stelsel van constitutionele toetsing dat de Staatcommissie voorstelt is deze bevoegdheid voorbehouden aan een nog op te richten constitutioneel hof.<sup>459</sup>

### *Eeuwigheidsclausule*

De effectiviteit van eeuwigheidsclausules is slechts in één studie kwantitatief onderzocht. In een recente studie met data uit 157 landen tussen 1950 en 2015 laten Gutmann & Voigt zien dat de aanwezigheid van een eeuwigheidsclausule (die een deel van de grondwet onwijzigbaar maken) in welvarende landen verband lijkt te houden met een lagere kans op een teruggang in 'constitutional compliance'.<sup>460</sup> In minder welvarende landen is dit

---

<sup>454</sup> Chilton & Versteeg 2020, p. 12; zie ook Chilton & Versteeg 2016, p. 586.

<sup>455</sup> Chilton & Versteeg 2016, p. 578. In een niet-'peer-reviewed' studie gaan dezelfde auteurs specifiek in op de rol van de rechter bij het bewaken van daadwerkelijke grondrechtenbescherming en vinden ze, tegen de algemene verwachting in, een slechts beperkte rol, zie Chilton & Versteeg 2018.

<sup>456</sup> Lijphart 2012, p. 297 en 214-218.

<sup>457</sup> Lijphart 2012, p. 218.

<sup>458</sup> Claes e.a. 2021, o.a. p. 61 en 62.

<sup>459</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, o.a. p. 214.

<sup>460</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 391 en 394.

effect niet zichtbaar.<sup>461</sup> De Staatscommissie parlementair stelsel concludeerde in 2018 overigens dat een eeuwigheidsclausule toevoegen aan de Nederlandse Grondwet 'naar haar oordeel geen noemenswaardige toegevoegde heeft'.<sup>462</sup>

### *Aanvullende grondrechten*

Naast de al bestaande grondrechten in de Nederlandse Grondwet, troffen we ook een aantal studies aan die voor de Nederlandse Grondwet onbekende grondrechten onderzochten in relatie tot democratische erosie: het recht op vakbonden, het recht op NGO's en het recht (specifiek) op het vormen van politieke partijen. Verschillende studies wijzen op de mogelijke relevantie van vakbonden voor de voorkoming van 'democratic backsliding'.<sup>463</sup> In de studies in onze set is het effect van een grondrecht 'to unionize' in een directe relatie tot democratische erosie onderzocht in het onderzoek van Gutmann en Voigt, waarbij zij geen significant effect konden aantonen op niveaus van 'constitutional compliance'.<sup>464</sup> Hetzelfde geldt voor het recht op NGO's in het onderzoek van Gutmann en Voigt.<sup>465</sup> Chilton en Versteeg vonden daarentegen wel een positief significant effect van een constitutioneel recht op vakbonden op de feitelijke naleving van vakbondsrechten.<sup>466</sup>

In het onderzoek van Gutmann en Voigt werd voor het recht op het vormen van politieke partijen en de naleving van de constitutie door regeringsleiders een negatieve relatie gevonden, waarbij het recht op politieke partijen verband lijkt te houden met een groter risico dat de constitutie niet nageleefd wordt.<sup>467</sup> Dit zou te maken kunnen hebben met de soms tegengestelde belangen tussen de 'weerbare democratie' en 'weerbare rechtsstaat' – het bemoeilijken van 'weerbare democratie'-maatregelen als partijverboden ter bescherming van de rechtsstaat, wat verder hierboven besproken is in deze paragraaf

---

<sup>461</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 394. De auteurs geven echter zelf nadrukkelijk aan dat het slechts gaat om een eerste, verkennende studie, en dat een meer verfijnde methodologie nodig is om recht te doen aan de complexiteit van de bestudeerde fenomenen (zie Gutmann & Voigt 2023, p. 390).

<sup>462</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 220.

<sup>463</sup> Chilton & Versteeg 2020, p. 331: 'For example, it is possible that political parties or trade unions mobilize for the protection of free speech, and therefore improve free speech rights. If so, constitutionalizing party or union rights not only protects political parties and trade unions, but also has positive spillovers on other rights'; Lijphart 2012, waar een bepaalde houding van, en inrichting van het veld aan, belangengroepen een kenmerk is van de democratisch en rechtsstatelijk beter presterende 'consensusdemocratie' (zie de besprekingen van Chilton & Versteeg en Lijphart elders in deze paragraaf).

<sup>464</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 391, 395-397.

<sup>465</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 381, 395-397.

<sup>466</sup> Chilton & Versteeg 2020, p. 281.

<sup>467</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 394. Belangrijk te bedenken is dat het slechts één studie betreft, en een behoorlijk grofmazige naar een aantal mogelijke constitutionele waarborgen tegelijkertijd, waarvan ook de auteurs zelf zeggen dat afzonderlijke, meer precieze empirische 'follow-ups' nodig zijn, zie p. 390.

onder het kopje 'grondrechten'.<sup>468</sup> Chilton en Versteeg laten een positief verband zien tussen een constitutioneel recht op politieke partijen en de electorale aspecten van democratie (en de bescherming van politieke partijen zelf).<sup>469</sup>

#### *Constitutionele verzetsnorm*

Het recht op verzet troffen we in onze set ook alleen aan in het onderzoek van Gutmann en Voigt. Het opnemen van een constitutioneel recht om je, onder omstandigheden, te verzetten tegen de overheid lijkt te leiden tot een kleinere kans op een teruggang in het naleven van de constitutie, maar dat resultaat was alleen significant in Aziatische landen.<sup>470</sup> De Staatscommissie parlementair stelsel adviseerde negatief over de invoering van een constitutionele verzetsnorm, waarbij zij meer nadelen dan voordelen zag aan het invoeren van een dergelijke waarborg.<sup>471</sup>

---

<sup>468</sup> Zie Gutmann & Voigt 2023, p. 394.

<sup>469</sup> Chilton & Versteeg 2020, p. 308, 311. Voor de electorale aspecten van democratie gebruiken Chilton en Versteeg de volgende indicator (zie p. 308): 'We specifically use CIRI's variable on Electoral Self-Determination, which measures the extent to which "citizens enjoy freedom of political choice and the legal right and ability in practice to change the laws and officials that govern them through free and fair elections"; voor de bescherming van politieke partijen worden de variabelen 'Party Ban', 'Barriers to Parties' en 'Opposition Party Autonomy' gebruikt uit de dataset van V-Dem (zie p. 310).

<sup>470</sup> Gutmann & Voigt 2023, p. 390 en 399.

<sup>471</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 220.

<b>Tabel 4</b>		
<b>Overzicht van Nederlandse waarborgen (wit) en mogelijk aanvullende waarborgen (grijs), mate van empirische aandacht en verwijzing naar de plaats van bespreking effectiviteit in deel 7.3</b>		
<b>Type waarborg</b>	<b>Mate van empirische aandacht in set aan studies</b>	<b>Paginanummers(s) in deel 7.3 over effectiviteit<sup>472</sup></b>
<b>Samenstellingswaarborgen</b>		
Ontzetting uit het kiesrecht	-	p. 205
Periodieke verkiezingen	-	p. 205
Evenredige vertegenwoordiging	+	p. 205-206
Maximumtermijnen	+/-	p. 206-208
Grondwettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid van de Kiesraad	+/-	p. 208
Blokken of ontmoedigen van de vorming van 'factionalized' politieke partijen	+/-	p. 208-210
Beperken van de macht van meerderheden gebaseerd op specifieke 'gemeenschappelijke of regionale identiteiten'	+/-	p. 208-210
Mogelijkheid afzetting staatshoofd of regeringsleider bij schending constitutie	+/-	p. 210
<b>Systematische waarborgen</b>		
Tweekamerstelsel	+/-	p. 211-212
Ontbindingsrecht regering	-	p. 210-211
(Verder) versterken van de positie van het parlement	+	p. 212-214
Introductie van (meer) 'consensus'-elementen	+	p. 214-215
(Verdere) beperkingen aan de uitvoerende macht	+/- <sup>473</sup>	p. 216
<b>Hiërarchische waarborgen</b>		
Algemene bepaling	-	p. 216-217
Grondrechten	+	p. 218-221
Procedure Grondwetsherziening	+	p. 221-223

Rechterlijke toetsing van lagere regelgeving aan de Grondwet	-	p. 217
Rechterlijke toetsing aan verdragen	-	p. 217
Constitutionele toetsing door de Raad van State bij start van de wetgevingsprocedure	-	p. 217
Grondwettelijke regeling uitzonderingstoestand	+/-	p. 223-224
Ambtseed voor ministers, staatssecretarissen en Kamerleden	+/-	p. 224
Strafrechtelijke vervolging voor ambtsmisdrijven	-	p. 237-238
Rechterlijke toetsing aan de Grondwet	+	p. 224-226
Eeuwigheidsclausule	+/-	p. 226-227
Aanvullende grondrechten: recht op vakbonden, recht op NGO's en een recht op politieke partijen	+/-	p. 227-228
Constitutionele verzetsnorm	+/-	p. 228

- = niet aangetroffen

+/- = onderzocht in een of twee studies

+ = onderzocht in drie of meer studies

<sup>472</sup> Er is hier gekozen om alleen te verwijzen naar de respectievelijke pagina's waarop de mogelijke effectiviteit van een waarborg besproken wordt, omdat een korte indicatie (als +, +/- of -) geen recht zou doen aan de complexiteit van de beoordeling van de mogelijke effectiviteit van de verschillende waarborgen.

<sup>473</sup> Een van de drie besproken studies ten aanzien van deze waarborg constateert een mogelijk effect van een dominante uitvoerende macht op 'politieke stabiliteit', maar onderzoekt niet, omgekeerd, het mogelijke effect van de waarborg (bepaalde) beperkingen aan de uitvoerende macht op 'politieke stabiliteit', vandaar dat gekozen is voor de aanduiding +/-.

## **7.4. Conclusie**

### **7.4.1. Inleiding**

In deze bijdrage is een eerste poging gedaan om het veld aan bestaande en mogelijke constitutionele waarborgen voor Nederland te laten zien. Dat was in belangrijke mate een oefening in beperking. In het gestructureerde literatuuronderzoek voor deze studie hebben we ons alleen kunnen richten op peer-reviewed studies waarin verslag gedaan wordt van kwantitatief empirisch onderzoek. Daarnaast hebben we ons moeten beperken tot waarborgen tegen 'democratic backsliding' of 'democratische erosie' door politieke actoren. Ook hebben we als constitutionele waarborgen alleen de smallere categorie van 'grondwettelijke waarborgen' meegenomen. Een gedetailleerde uitleg en verantwoording van de gemaakte keuzes is te vinden in paragraaf 7.1.4. Vervolgens hebben we, soms zeker aanvechtbare, keuzes moeten maken bij conceptuele vragen rond het gevonden materiaal. Beschouwen we bijvoorbeeld 'rechterlijke onafhankelijkheid', of de manier waarop (een onderdeel van) de Grondwet is geformuleerd, als afzonderlijke en zelfstandige waarborgen of eerder als 'achtergrond-voorwaarden'? Dergelijke keuzes worden, waar relevant, toegelicht in de delen 7.2 en 7.3.

In deze conclusie worden eerst de algemene resultaten van het onderzoek besproken (7.4.2), met onder meer een overzicht van de geïdentificeerde in Nederland aanwezige en mogelijk aanvullende waarborgen. Daarna geven we op hoofdlijnen de opbrengsten ten aanzien van de effectiviteit van constitutionele waarborgen weer (7.4.3). Ter afsluiting wordt kort ingegaan op de staat van de Nederlandse constitutionele verdedigingslinie en op wat mogelijk relevant vervolgonderzoek zou kunnen zijn (7.4.4).

### **7.4.2. Algemene resultaten en gevonden waarborgen**

We identificeerden 48 Engelstalige en één Nederlandstalige peer-reviewed studie waarin constitutionele waarborgen worden onderzocht op hun mogelijke effectiviteit, als het gaat om de voorkoming van (verschillende vormen van) democratische erosie door politieke actoren. Die (specifieke) set aan studies is te raadplegen als aparte bron in bijlage B (en overlapt dus vanzelfsprekend deels met de algemene literatuurlijst van onze bijdrage). Bijlage A doet verslag van het gestructureerde literatuuronderzoek om tot deze set te komen.

Op basis van die set aan studies hebben we in deel 7.2 eerst naar het Nederlandse bestel gekeken. Aan de constitutionele waarborgen die Van der Woude reeds had opgenomen

in zijn voor dit onderwerp belangrijke rapport *Democratische waarborgen* (**zeven** in totaal), konden we nog **zeven** in Nederland aanwezige, constitutionele waarborgen toevoegen; een deel daarvan was ook al als zodanig geïdentificeerd in het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel. Het totaal aantal waarborgen in Nederland komt daarmee op **veertien**. In Tabel 5 hieronder worden ze schematisch weergegeven, binnen de categorieën zoals ontwikkeld door Van der Woude (en gevolgd in deze bijdrage). De paginanummers in de tabel verwijzen naar de meer gedetailleerde besprekingen van de waarborgen die te vinden zijn in paragraaf 7.2.1.

<b>Tabel 5</b>		
<b>Reeds bestaande constitutionele waarborgen in Nederland</b>		
<b>Constitutionele waarborgen in Nederland bij Van der Woude</b>	<b>Andere constitutionele waarborgen in Nederland op basis van de set aan studies</b>	<b>Paginanummer(s) in paragraaf 7.2.1</b>
<b>Samenstellingswaarborgen</b>		
Ontzetting uit het kiesrecht		Zie tabel 1, p. 183
Periodieke verkiezingen		Zie tabel 1, p. 183
	Evenredige vertegenwoordiging	p. 186-187
<b>Systematische waarborgen</b>		
Tweekamerstelsel		Zie tabel 1, p. 183
Ontbindingsrecht regering		Zie tabel 1, p. 183-184
<b>Hiërarchische waarborgen</b>		
Procedure Grondwetsherziening		Zie tabel 1, p. 184
Rechterlijke toetsing van lagere regelgeving aan de Grondwet		Zie tabel 1, p. 184
Rechterlijke toetsing aan verdragen		Zie tabel 1, p. 184
	Algemene bepaling	p. 187
	Grondrechten	p. 187

	Constitutionele toetsing door de Raad van State bij start van de wetgevingsprocedure	p. 187
	Grondwettelijke regeling uitzonderingstoestand	p. 188-189
	Ambtseed voor ministers, staatssecretarissen en Kamerleden	p. 189
	Strafrechtelijke vervolging voor ambtsmisdrijven	p. 189

In paragraaf 7.2.2 hebben we de blik vervolgens gericht op mogelijke aanvullende waarborgen voor Nederland. We hebben daarbij geen oordeel geveld over de mogelijke inpasbaarheid van die waarborgen, dat is een vraag die buiten deze studie ligt, maar we hebben wel als ‘ondergrens’ gehanteerd dat het minimaal *voorstelbaar* (desnoods met enige interpretatie) moet kunnen zijn dat de waarborg ingepast wordt. Die minimale eis van relevantie maakt dat we bijvoorbeeld waarborgen rond de eenzijdige ‘decree power’ van presidenten niet opgenomen hebben, maar wel de invoering van maximumtermijnen voor regeringsleiders.

Dat bracht **twaalf** mogelijke aanvullende waarborgen voor Nederland in beeld. Verdeeld naar de typologie van Van der Woude kwamen er **vijf** mogelijke aanvullende waarborgen in beeld voor de categorie samenstellingswaarborgen (wie zijn de spelers in de uitvoerende en wetgevende macht?), **drie** mogelijke aanvullingen voor de systematische waarborgen (de verhoudingen binnen en tussen de ‘politieke’ staatsmachten) en **vier** voor de hiërarchische waarborgen (de gebondenheid van de spelers aan ‘hoger recht’, al dan niet onder toezicht van de derde staatsmacht: de rechter).<sup>474</sup> In Tabel 6 is wederom een overzicht te vinden, met dit keer alleen de mogelijk aanvullende waarborgen, onder verwijzing naar de paginanummer(s) in paragraaf 7.2.2 met de meer gedetailleerde bespreking.

---

<sup>474</sup> Dit is een wat bredere interpretatie dan Van der Woude zelf geeft aan deze categorieën. We verantwoorden die keuze in paragraaf 7.2.1.1.

<b>Tabel 6</b>	
<b>Mogelijke aanvullende constitutionele waarborgen geïdentificeerd in de set aan studies</b>	
<b>Constitutionele waarborg</b>	<b>Paginanummer(s) in paragraaf 7.2.2</b>
<b>Samenstellingswaarborgen</b>	
Maximumtermijnen	p. 194-195
Grondwettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid van de Kiesraad	p. 197
Blokken of ontmoedigen van de vorming van 'factionalized' politieke partijen	p. 198-199
Beperken van de macht van meerderheden gebaseerd op specifieke 'gemeenschappelijke of regionale identiteiten'	p. 198-199
Mogelijkheid afzetting staatshoofd of regeringsleider bij schending constitutie	p. 199
<b>Systematische waarborgen</b>	
(Verder) versterken van de positie van het parlement	p. 199
Introductie van (meer) 'consensus'-elementen	p. 200
(Verdere) beperkingen aan de uitvoerende macht	p. 200-201
<b>Hiërarchische waarborgen</b>	
Rechterlijke toetsing aan de Grondwet	p. 201
Eeuwigheidsclausule	p. 201-202
Aanvullende grondrechten: recht op vakbonden, recht op NGO's en een recht op politieke partijen	p. 197-198 en p. 202
Constitutionele verzetsnorm	p. 202

Samengenomen hebben we veertien Nederlandse constitutionele waarborgen en twaalf mogelijk aanvullende waarborgen in kaart gebracht. In deel 7.3 zijn we vervolgens voor die **zesentwintig** constitutionele waarborgen nagegaan wat er op basis van de gevonden studies over hun effectiviteit in de voorkoming van democratische erosie te zeggen is.

Voor **achttien** van de zesentwintig waarborgen bleken in enige mate empirische studies beschikbaar.

### **7.4.3. De effectiviteit van constitutionele waarborgen**

Een meer gedetailleerde bespreking van de studies die gevonden zijn over de effectiviteit van de waarborgen is te vinden in deel 7.3. Aan het einde van dat deel verwijst Tabel 4 naar de specifieke pagina's waar een waarborg besproken wordt, met daarbij een indicatie van hoeveel studies er gevonden zijn. Om in een oogopslag een overzicht te krijgen verwijzen we naar die tabel, te vinden op pagina 229-230.

Hier doen we enkele meer algemene constatering ten aanzien van de effectiviteit. Waarbij we nog wel willen wijzen op de beperkingen bij de interpretatie van de gevonden studies: de 'winstwaarschuwing' zoals besproken in paragraaf 7.1.4.

Niet verrassend bleken drie 'prominente' hiërarchische waarborgen – grondrechten, rechterlijke toetsing en de procedure voor de grondwetsherziening – ook de waarborgen te zijn waarvoor we de meeste empirische studies aantreffen, steunend op (meestal) de literatuur uit het empirisch vergelijkend staatsrecht. Daarnaast laat de set aan studies zien dat er bij onderzoek naar constitutionele waarborgen veel te winnen is door het oor te luister te leggen bij meer politicologische studies. De verhouding tussen staatsmachten wordt immers nadrukkelijk door politicologen onderzocht en een deel van de constitutionele waarborgen is in die verhouding te vinden; het gaat dan in de termen van Van der Woude om systematische waarborgen.

Als we per categorie constitutionele waarborgen tegen democratische erosie naar de resultaten kijken, valt het volgende op.

#### *Samenstellingswaarborgen*

Bij de samenstellingswaarborgen troffen we een groot aantal waarborgen aan waarvoor geen studies beschikbaar waren (ontzetting uit het kiesrecht, periodieke verkiezingen), of er slechts beperkt materiaal was (de overige samenstellingswaarborgen). De meeste empirische aandacht lijkt uit te gaan naar de waarborg die een systeem van evenredige vertegenwoordiging kan bieden. Van één waarborg binnen deze categorie was er een studie uitgesproken positief: de mogelijkheid om een staatshoofd of regeringsleider af te zetten bij het schenden van de constitutie. De auteurs laten zien dat de aanwezigheid van een dergelijke sanctie in de constitutie een positief effect lijkt te hebben op de mate van naleving van de constitutie. Maar hiervoor geldt uiteraard dat dit slechts één studie is waarin dit verband gesuggereerd wordt.

### *Systematische waarborgen*

Binnen de categorie systematische waarborgen vinden we alleen voor het ontbindingsrecht van de regering geen studies. Voor het tweekamerstelsel en beperkingen aan de uitvoerende macht vonden we er slechts een beperkt aantal. Voor de twee overige waarborgen kan naar drie studies gekeken worden, die bovendien sterk verband houden met elkaar. Dat zijn de waarborgen rond een sterk parlement en de 'consensus'-elementen in een democratie.

Hier kan gesteund worden op een rijke politicologische literatuur over de verhouding tussen verschillende politieke instituties – waarvan in onze gestructureerde literatuurstudie een deel naar boven kwam als relevant voor de vraag naar constitutionele waarborgen en democratische erosie. Uit de besproken studies spreekt voor deze drie waarborgen de verwachting van een positief effect op een divers aantal indicatoren: 'rule of law', 'rule of law entrenchment', 'electoral integrity', de 'Democracy Index' en 'constitutional endurance'. Indicatoren die we in dit hoofdstuk hebben aangemerkt als relevant voor de voorkoming van democratische erosie (zie paragraaf 7.1.4).

De gemene deler van deze twee samenstellingswaarborgen, gecombineerd met 'beperkingen aan de uitvoerende macht', zou kunnen worden omschreven als het belang van machtsdeling binnen en machtsverspreiding tussen politieke organen. Een onderstreping van het idee van machtsverspreiding, met een duidelijk accent op de rol van een sterk parlement binnen de 'trias', in ieder geval in verhouding tot de uitvoerende macht. De resultaten zijn ook in die zin interessant nu voor instrumenten van democratische of rechtsstatelijke zelfverdediging de aandacht snel uit kan gaan naar de waarborgen die we vinden onder de 'hiërarchische waarborgen' (zoals eeuwigheidsclausules of rechterlijke toetsing) en minder naar deze systematische waarborgen. De aangetroffen studies lijken van deze waarborgen toch een zeker effect ter voorkoming van democratische erosie te verwachten. De bevinding sluit ook aan bij de aanbeveling van de Staatscommissie parlementair stelsel om, in algemene zin, de positie van het Nederlandse parlement te versterken.<sup>475</sup>

### *Hiërarchische waarborgen*

De laatste categorie kent de meeste waarborgen: in totaal dertien. Van die gevonden

---

<sup>475</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018; de Staatscommissie besteedt er het zevende hoofdstuk aan.

waarborgen heeft Nederland er op dit moment negen.<sup>476</sup> Het gaat om de volgende waarborgen: de algemene bepaling, grondrechten, een verzwaarde grondwetswijzigingsprocedure, rechterlijke toetsing van lagere regelgeving aan de Grondwet, rechterlijke toetsing van wetten aan verdragen, constitutionele toetsing door de Raad van State, een grondwettelijke regeling van de uitzonderingstoestand, de ambtseed en de mogelijkheid tot strafrechtelijke vervolging voor ambtsmisdrijven.

Drie waarborgen uit deze categorie krijgen ruime aandacht in verschillende onderzoeken in onze set aan studies: grondrechten, de grondwetswijzigingsprocedure en constitutionele toetsing. De studies laten echter behoorlijk wisselende resultaten zien – we staan hier wat langer stil bij de twee reeds in Nederland aanwezig waarborgen: grondrechten en de grondwetswijzigingsprocedure.<sup>477</sup>

We maken hier melding van twee specifieke bevindingen. Ten eerste de *grondrechten*. Meerdere studies wijzen in de richting van mogelijk versterkende factoren rond de waarborg grondrechten. Het groepskarakter van bepaalde grondrechten (bijvoorbeeld de verenigingsvrijheid of godsdienstvrijheid) en de aanwezigheid van onafhankelijke rechtspraak lijken de waarborgfunctie van grondrechten te versterken.

Ten tweede het *grondwetswijzigingsmechanisme*. Het is uiteraard voorstelbaar hoe het wijzigingsmechanisme een drempel kan vormen voor voorstellen die de democratie en rechtsstaat dreigen aan te tasten. Terwijl een té moeilijk te wijzigen constitutie juist weer kan uitnodigen tot het negeren of geheel vervangen van de constitutie, vanuit de voorkoming van democratische erosie bezien een negatief scenario. Het blijkt echter behoorlijk complex om de precieze relatie bloot te leggen tussen het wijzigingsmechanisme en de wijzigingsgraad van een constitutie, en vervolgens weer tussen die wijzigingsgraad en democratische erosie. Onderzoekers hebben geprobeerd om te komen tot een ‘ideaal’ aantal wijzigingen vanuit het perspectief van ‘constitutionele levensduur’, waar dan een bepaalde inrichting van het wijzigingsmechanisme zich op zou

---

<sup>476</sup> Dat beeld is natuurlijk enigszins vertekend omdat we specifiek naar Nederland hebben gekeken, naast de set aan algemene kwantitatieve studies – en er dus enkele specifieke in Nederland ‘aangetroffen’ waarborgen worden meegerekend bij Nederland en optellen bij het totaal.

<sup>477</sup> Voor een meer precieze bespreking van de waarborgen ‘grondrechten’ en de grondwetswijzigingsprocedure verwijzen we naar de respectievelijke delen van de notitie waar ze behandeld worden.

kunnen proberen te richten.<sup>478</sup> Het toont de complexiteit van de beoordeling van de effectiviteit van wat niet onbegrijpelijk als een vrij evidente waarborg wordt gezien.<sup>479</sup>

Bij de vier nog niet in Nederland aanwezige hiërarchische waarborgen (de eeuwigheidsclausule, rechterlijke toetsing aan de Grondwet, de verzameling aanvullende grondrechten, en een constitutionele verzetsnorm) waren er alleen in het geval van constitutionele toetsing drie of meer studies beschikbaar. Het gevonden onderzoek raakt echter zozeer aan verschillende aspecten van de relatie tussen rechterlijke toetsing en democratische erosie dat daar moeilijk algemenere uitspraken over gedaan kunnen worden.

Vermeldenswaard tot slot is nog de 'eeuwheidsclausule' (een onwijzigbaar deel van de constitutie); een ander 'klassiek', maar niet in Nederland aanwezig, weerbare democratie en/of rechtsstaat-instrument. We troffen ten aanzien van dit instrument slechts één studie aan waarin het in een enigszins directe relatie getoetst werd voor wat betreft de voorkoming van 'democratic backsliding'. In die studie werd een positief verband met naleving van de constitutie gevonden, maar dat effect was alleen significant in welvarende landen.

#### **7.4.4. Enkele opmerkingen bij de constitutionele verdedigingslinie in Nederland en mogelijk vervolgonderzoek**

Op basis van het hier gepresenteerde eerste overzicht van het veld aan constitutionele waarborgen en hun mogelijke effectiviteit richten we in deze paragraaf tot slot de blik op Nederland en mogelijk vervolgonderzoek.

In algemene zin kan gezegd worden dat de Nederlandse Grondwet over een behoorlijk aantal waarborgen tegen democratische erosie beschikt. We vonden er, ondersteund door onze set aan studies, veertien in totaal. Vijf daarvan zijn nog niet expliciet als constitutionele waarborg in het Nederlandse systeem geïdentificeerd in eerdere (deels

---

<sup>478</sup> Andere manieren waarop het wijzigingsmechanisme mogelijk zou kunnen beschermen tegen democratische erosie (dus niet over de 'keten': wijzigingsmechanisme-wijzigingsgraad-erosie) hebben we buiten beschouwing moeten laten.

<sup>479</sup> Zie bijvoorbeeld de Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 219, 312-314, over de waarborgfunctie, met overigens een pleidooi voor een beperkte versoepeling (de tweede lezing in de Tweede en Eerste Kamer houden in Verenigde Vergadering); een dergelijk wijzigingsvoorstel ligt in eerste lezing bij de Eerste Kamer (*Kamerstukken I* 2019/20 35 533, nr. 2). Zie voor waarderingen van de Nederlandse herzieningsprocedure door de jaren heen en (onder meer) het argument op basis van 'stabiliteit': Van Leeuwen 2022.

andersoortige) inventarisaties door Van der Woude, Van Sasse van Ysselst en de Staatscommissie parlementair stelsel.<sup>480</sup>

Van de reeds bestaande waarborgen in Nederland bleek vooral ten aanzien van grondrechten en de grondwetsherzieningsprocedure een behoorlijk aantal kwantitatieve studies naar effectiviteit beschikbaar te zijn. De resultaten gaven echter een wisselend beeld. Tabel 4 aan het einde van deel 7.3 maakt het mogelijk om onder meer de hoeveelheid gevonden studies per Nederlandse waarborg te vergelijken en verwijst door naar de relevante besprekingen.

Kunnen de resultaten van de verkenning ons daarnaast nog iets meer leren over de staat van de constitutionele verdedigingslinie in Nederland? Hieronder volgen drie tentatieve constatering, daarna volgen enkele opmerkingen over mogelijk vervolgonderzoek.

### *1. Relatief beperkt aantal samenstellingswaarborgen tegen democratische erosie*

Het valt op dat de samenstellingswaarborgen – dus waarborgen die zien op wie (wanneer en hoe lang) het politieke ‘spel’ mag spelen – relatief beperkt in aantal zijn. Nederland telt er drie: de ontzetting uit het (actieve) kiesrecht (het recht om gekozen te worden), de periodieke verkiezingen en evenredige vertegenwoordiging. Samenstellingswaarborgen als maximumtermijnen (uiteraard meer voor de hand liggen in presidentiële systemen), het kunnen afzetten van een regeringsleider bij schending van de constitutie of constitutionele regels rond het orgaan dat toeziet op verkiezingen (de Kiesraad) ontbreken. De mogelijkheid tot het afzetten van het staatshoofd of de regeringsleider bij schending van de constitutie kwam bovendien in een recente studie (maar dus wel maar in één studie) naar boven als een maatregel met een positief effect op de naleving van constituties. Zo bezien heeft de Nederlandse Grondwet een ‘licht’ regime als het gaat om het reguleren van toegang tot de politieke arena; zeker als het gaat om beperkingen, denk aan afzetting of een harde uitsluiting van een nieuwe termijn door maximumtermijnen. In dat patroon past ook de wat pragmatische Nederlandse regeling van het fundamentele vraagstuk van de partijverboden, als onderdeel van de algemene verbodsbepaling voor

---

<sup>480</sup> Dat zijn grondrechten (als zodanig, dus ook los van toetsing; zie echter wel bij Van Sasse van Ysselst, *Kamerstukken II* 2014/15, 29 279, nr. 266, p. 16), de grondwettelijke regeling van de uitzonderingstoestand, de ambtseed en de strafrechtelijke vervolging voor ambtsmisdrijven. De vijfde is de algemene bepaling, maar die was niet van kracht toen de andere inventarisaties gemaakt werden.

rechtspersonen in het Burgerlijk Wetboek en niet in een afzonderlijke (grond)wettelijke regeling.<sup>481</sup>

## 2. *Potentie van systematische waarborgen en (daarbinnen) een sterk parlement tegen democratische erosie*

De Nederlandse Grondwet kent twee systematische waarborgen – die gaan over de verhouding tussen de spelers in de politieke arena – dat zijn: het tweekamerstelsel en het ontbindingsrecht van de regering. Van de mogelijke aanvullende waarborgen lijkt te kunnen worden gezegd dat de gemene deler is: democratische erosie voorkomen door machtsdeling en -spreiding. Waarborgen als de introductie van meer ‘consensus’-elementen in het bestel, een sterk parlement en beperkingen aan de uitvoerende macht zoeken bescherming tegen democratische teruggang in de verhoudingen tussen en binnen de ‘politieke’ staatsmachten: de uitvoerende en wetgevende macht. Daarbij komt nadrukkelijk het belang van een sterk parlement naar voren, en dan met name tegenover de uitvoerende macht.

Nederland beschikt binnen de daarvoor gehanteerde indicatoren reeds over een van de sterkste parlementen ter wereld. Tegelijkertijd zijn er ook in Nederland zorgen geuit over de positie van het parlement, met name tegenover de groeiende uitvoerende macht.<sup>482</sup> Daarbij wees ook Van der Woude er in 2009 al op dat over de regels van ons parlementaire stelsel, grotendeels het resultaat van ‘precedenten’, nogal wat onduidelijkheden bestaan.<sup>483</sup> ‘Daardoor biedt het parlementaire stelsel niet de bescherming die het in potentie biedt’, aldus Van der Woude.<sup>484</sup> Tot slot benadrukte de Staatscommissie parlementair stelsel recent nog het belang van een sterk parlement in meer algemene zin,<sup>485</sup> maar constateerde ook dat de slagkracht van de Tweede Kamer niet optimaal is en doet daarom ‘aanbevelingen om de Kamer te versterken als een voor burgers herkenbare en invloedrijke volksvertegenwoordiging’.<sup>486</sup> De resultaten van deze verkenning

---

<sup>481</sup> Zie Molier & Rijkema 2017; in die situatie is uiteraard beweging gekomen met de Wet Verruiming mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen uit 2021 en het ontwerp van een Wet op de politieke partijen, zie daarover: Molier, Rijkema & Stam 2021, p. 3468.

<sup>482</sup> Voermans 2021; Passchier 2020; vgl. ook Brenninkmeijer 2012, waar vooral het belang van rechterlijke *checks* tegenover het ‘politieke bestuur’, een vanwege ‘de complexe overheidstaak’ wellicht niet te voorkomen versmelting van regering en parlement, worden benadrukt.

<sup>483</sup> Van der Woude 2009, p. 51.

<sup>484</sup> Van der Woude 2009, p. 51.

<sup>485</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 261-338.

<sup>486</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 261, zoals ook al even genoemd hierboven in paragraaf 7.4.3.

suggereren dat inzetten op een sterker parlement ook specifiek ter voorkoming van democratische erosie zou kunnen lonen.

### 3. *Hiërarchische waarborgen en het belang van 'mediërende factoren'*

Nederland beschikt over een groot aantal hiërarchische waarborgen: hogere regels die de spelers in de uitvoerende en wetgevende macht binden. Wetten en regelgeving worden onderworpen aan toetsing: constitutionele toetsing van wetten vooraf door de Raad van State en achteraf door de rechter (aan verdragen); terwijl lagere regelgeving getoetst kan worden aan (onder meer de grondrechten in) de Grondwet. De algemene bepaling voorziet in een op z'n minst argumentatieve hindernis wanneer kernwaarden van de Grondwet dreigen te worden aangetast, terwijl de herzieningsprocedure grondwetswijzigingen überhaupt een ingewikkeld proces van de lange adem maakt.

Hoewel een behoorlijk aantal hiërarchische waarborgen onderzocht is op effectiviteit geven de studies een wisselend beeld over de *directe* effectiviteit van de afzonderlijke waarborgen. Ten aanzien van de effectiviteit van rechterlijke toetsing en grondrechten kwamen in de set aan studies drie 'mediërende factoren' naar voren. Verschillende studies wijzen op het belang van de 'achtergrond-voorwaarde' rechterlijke onafhankelijkheid voor de effectiviteit van grondrechten in een constitutie. Hetzelfde geldt voor het karakter van de grondrechten: rechten met een groeps karakter lijken beter geëffectueerd te worden. Ook wordt troffen we in de set aan studies een studie aan waaruit de verwachting spreekt dat de aanwezigheid van een constitutioneel hof leidt tot een actievere vorm van constitutionele toetsing.

Die inzichten kunnen in potentie de keuzes die op dit moment in Nederland voorliggen rond de vormgeving van hiërarchische waarborgen informeren. Dan gaat het om de invoering van constitutionele toetsing door iedere rechter, zoals de regering onlangs voor heeft gesteld, of door een speciaal constitutioneel hof, zoals de Staatscommissie parlementair stelsel bepleitte. Maar ook om de borging van de onafhankelijkheid van onze (huidige) hoogste rechter: de Hoge Raad, en de voorstellen daaromtrent (inzake de benoemingsprocedure in de Tweede Kamer) die de Staatscommissie gedaan heeft.<sup>487</sup>

---

<sup>487</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 216; zie ook Graaf & Mak 2022, p. 474-482.

#### 4. Enkele richtingen voor vervolgonderzoek

Deze bijdrage – het zij nog maar eens benadrukt – presenteert de resultaten van een eerste verkenning: een tekening van het veld. We hebben daardoor wel *veel* in kaart kunnen brengen, maar konden daardoor *weinig* de diepte in: we moesten bij de bestudering van de afzonderlijke gevonden waarborgen noodzakelijkerwijs aan de oppervlakte blijven. Daarom volgen hier enkele richtingen voor mogelijk vervolgonderzoek.

Door de opzet van het onderzoek is ten eerste niet zeker dat alle relevante literatuur over constitutionele waarborgen tegen democratische erosie door politieke actoren gevonden is. We hebben een aantal vrij ‘harde’ afbakeningen moeten hanteren (zoals ‘staat het in een grondwet?’) en hebben de bestudering van kwalitatieve studies naar effectiviteit uit moeten sluiten. Een waardevolle vervolgstap zou daarom zijn om de gestructureerde literatuurstudie in een uitgebreide variant te herhalen, eventueel als daadwerkelijke ‘systematic literature review’, maar dan toegespitst op een specifieke waarborg, een cluster aan waarborgen of een van de gedane tentatieve constatering in deze paragraaf. Dat zou dan materiaal kunnen opleveren voor een meer afgewogen oordeel over mogelijk veelbelovende individuele aanvullende waarborgen. Maar ook over bijvoorbeeld de extra waarborgen tegen democratische erosie die gevonden kunnen worden in de verhoudingen binnen en tussen de staatsmachten (de systematische waarborgen), mede in het licht van de reeds gedane aanbevelingen van de Staatscommissie. Of meer gedragen inzicht van de effecten op democratische erosie van nog te maken keuzes rond de vormgeving (en ‘mediërende factoren’) bij hiërarchische waarborgen als constitutionele toetsing.

Daarnaast is meer normatieve en conceptuele theorievorming rond de ‘weerbare rechtsstaat’ en de verdediging van de rechtsstaat (en democratie) van belang. In dit hoofdstuk hebben we ons bewust niet gewaagd aan een afbakening van het concept ‘weerbare rechtsstaat’: deze studie brengt waarborgen in beeld die onder ‘weerbare rechtsstaat’ geschaard zouden *kunnen* worden. Het geeft voeding aan die discussie, er kan immers ten aanzien van zesentwintig waarborgen de vraag gesteld worden: zou dit onderdeel moeten zijn van een concept van ‘weerbare rechtsstaat’? Wat maakt de inzet legitiem, wanneer, en tegen welke politieke actoren? Daar liggen belangrijke vragen voor vervolgonderzoek, ook als het gaat om de mogelijke tegengestelde effecten van de

‘weerbare rechtsstaat’- en ‘weerbare democratie’-maatregelen.<sup>488</sup> Het concept ‘weerbare rechtsstaat’ heeft, zoals in paragraaf 7.1.1 al werd opgemerkt, vergeleken met de ‘weerbare democratie’,<sup>489</sup> een nog weinig conceptueel en normatief omljnd karakter.

---

<sup>488</sup> Zie onder ‘grondrechten’ in paragraaf 7.3.2.

<sup>489</sup> Zie niettemin de discussie in Bourne & Rijkema 2022.

## **Dankwoord**

We danken het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de opdracht tot het uitvoeren van deze verkenning, de gesprekken met ambtenaren over het onderzoek en de vrijheid waarin we deze opdracht hebben kunnen volbrengen. Ook danken we mr. dr. Gelijk Molier (Universiteit Leiden), mr. dr. drs. Niels Graaf (Universiteit van Amsterdam), prof. dr. Carolien van Ham (Radboud Universiteit Nijmegen, tevens co-projectleider van het overkoepelende onderzoeksproject 'Democratische erosie en respons') en mr. dr. Joost Westerweel (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) voor hun feedback op eerdere versies van dit hoofdstuk.

## Bijlage A – Opzet en bespreking gestructureerde literatuurstudie

### *Opzet en resultaten gestructureerde literatuurstudie*

Aan de hand van een vooraf vastgestelde lijst met zoektermen is in drie verschillende wetenschappelijke zoekmachines naar literatuur gezocht.<sup>490</sup> Het gaat dan om specifieke en bredere zoekopdrachten op termen als ‘militant democracy’, ‘constitutions’, ‘constitutional compliance’ in relatie tot termen als ‘empirical’, ‘effectiveness’ en ‘democratic backsliding’ (zie de tabel hieronder). Er is gezocht in de wetenschappelijke zoekmachines van Google Scholar, Web of Science en de Universitaire Bibliotheken Leiden. Daarbij hebben wij alleen studies meegenomen die gepubliceerd en beschikbaar waren voor de start van dit onderzoek, dat wil zeggen tot eind oktober 2023.

Dit heeft bijna 900 individuele studies opgeleverd. Op basis van de titel en de abstract van de studie is beoordeeld of de studie de potentie had om te voldoen aan vooraf opgestelde ‘in- en exclusiecriteria’.<sup>491</sup> Na deze filtering waren er nog ruim 300 studies over. Vervolgens zijn deze studies beoordeeld aan de hand van de volgende in- en exclusiecriteria:

Criterion 1: Gaat het over een waarborg die vastgelegd is in een grondwet?<sup>492</sup>

Criterion 2: Zijn de waarborgen empirisch onderzocht?

Criterion 3: Zijn de effecten van de waarborg onderzocht in relatie tot democratische erosie?

Na het toepassen van deze criteria, bleven er nog ongeveer 100 studies over. Vervolgens is besloten de set aan studies voor dit onderzoek te beperken tot slechts die studies die én peer-reviewed zijn én de resultaten van eigen *kwantitatief* onderzoek rapporteren.<sup>493</sup> Dit bracht het aantal terug tot een kleine 30 studies.

---

<sup>490</sup> De in deze bijlage weergegeven opzet is gebaseerd op met name Petticrew & Roberts 2006, p. 79-124 en verder op Gough, Oliver & Thomas 2017, p. 93-122.

<sup>491</sup> Iedere studie is door één onderzoeker beoordeeld, waarbij steekproefsgewijs controles zijn uitgevoerd om te kijken of de onderzoekers dezelfde criteria hanteerden. Daarbij zijn alle twijfelgevallen door twee onderzoekers bekeken.

<sup>492</sup> We hebben ons moeten beperken tot constitutionele waarborgen die in een grondwet te vinden zijn, zie daarover paragraaf 7.1.3.

<sup>493</sup> Bij de beoordeling of een artikel peer-reviewed is, is in beginsel uitgegaan van de classificering ‘peer-reviewed’ zoals weergegeven in de zoekmachine van de Universitaire Bibliotheken Leiden. Indien er reden was tot twijfel of de classificering juist was, is in het geval van tijdschriften handmatig nagezocht in het redactiebeleid of het tijdschrift werkt met peer-review. Voor boeken zijn we ervan uitgegaan dat boeken uitgegeven door academische uitgeverij peer-reviewed zijn.

Vervolgens is binnen die set de hoeveelheid studies vergroot door op de gevonden kwantitatieve studies de ‘sneeuwbal’-methode toe te passen. Dat wil zeggen: de literatuurlijsten van de gevonden studies zijn doorgenomen op mogelijk nog ontbrekende studies die voldoen aan de drie inclusiecriteria, peer-reviewed zijn en over eigen kwantitatief onderzoek berichten. De ‘sneeuwbal’-methode hebben we vanwege het relatief korte tijdsbestek voor dit onderzoek slechts binnen (daarbij passende) redelijke grenzen kunnen uitvoeren. Daarnaast zijn er enkele studies die aan deze criteria voldeden en bij de onderzoekers bekend waren handmatig aan de database toegevoegd, als extra waarborg in het streven naar een, binnen de beperkingen van deze verkenning, zo volledig mogelijke set aan studies.<sup>494</sup>

Hoewel de zoektermen in het Engels zijn opgesteld, zijn de zoektermen ook vertaald en uitgevoerd in het Nederlands. Het zou immers een gemis zijn om (juist) bij een onderzoek naar de effectiviteit van in Nederland reeds bestaande waarborgen Nederlandstalige studies niet te betrekken. De zoekopdracht leverde slechts een beperkt aantal relevante kwantitatieve studies op, waarvan er één is geïnccludeerd in de set aan studies.<sup>495</sup> Dat is geen onverwacht resultaat, aangezien kwantitatieve studies vaak berusten op grote datasets waarin meerdere landen voorkomen. Slechts een dergelijke internationale landenvergelijking biedt immers de mogelijkheid om de effecten van grondwettelijke waarborgen te toetsen door vergelijkingen te maken tussen landen die bepaalde waarborgen *wel* en landen die bepaalde waarborgen *niet* hebben.<sup>496</sup>

*Tabel met gebruikte zoektermen*

<b>Specifieke zoektermen (3 databases)*</b>	<b>Brede zoektermen (2 databases)**</b>	<b>Titel zoekterm (google scholar)***</b>
'effectiveness of constitutions' AND 'empirical'	'effects of constitutions' AND 'empirical'	'effectiveness of constitutions'
'effectiveness of militant democracy'	'constitution' AND 'democratic backsliding' AND 'empirical'	'effects of constitutions'

<sup>494</sup> Petticrew & Roberts 2006, p. 79-124.

<sup>495</sup> Dat is Goossens & Haex 2023.

<sup>496</sup> In een overzicht van Oomen 2020 zijn nog twee Nederlandstalige onderzoeken te vinden die in principe relevant zouden kunnen zijn (zie p. 71); beide studies zijn echter (niet-peer-reviewed) rapporten en konden niet meegenomen worden: Gerbranda & Kroes 1993 en Barkhuysen e.a. 2009.

'effectiveness of militant constitutionalism'	'constitution' AND 'democratic erosion' AND 'empirical'	'constitution' AND 'democratic backsliding'
'effects of militant democracy'	'constitution' AND 'militant democracy' AND 'empirical'	'constitution' AND 'democratic erosion'
'effects of militant constitutionalism'	'constitutional safeguards' AND 'empirical'	'constitution' AND 'militant democracy'
'constitutional endurance' AND 'empirical'	'constitutional compliance' AND 'empirical'	'constitutional safeguards'
'constitutional survival' AND 'empirical'	'constitutional design' AND 'empirical'	'constitutional compliance'
'constitutional resilience' AND 'empirical'		
'constitutional self-defence' AND 'empirical'		
'constitutional self-defense' AND 'empirical'		
'democratic self-defence' AND 'constitution' AND 'empirical'		
'democratic self-defense' AND 'constitution' AND 'empirical'		

\* gezocht in de zoekmachine van de Universitaire Bibliotheken Leiden, Google Scholar en Web of Science

\*\* gezocht in de zoekmachine van de Universitaire Bibliotheken Leiden en Web of Science

\*\*\* alleen gezocht in Google Scholar met behulp van de functie 'Title Search'.

## **Bijlage B – Gevonden kwantitatieve studies naar de effectiviteit van constitutionele waarborgen**

### **Andrews & Montinola 2004**

J.T. Andrews & G.R. Montinola, 'Veto Players and the Rule of Law in Emerging Democracies', *Comparative Political Studies* (37) 2004, afl. 1, p. 55-87.

### **Ball, Dave & Dodds 2023**

S. Ball, C. Dave & S. Dodds, 'Enumerating rights: more is not always better', *Public choice* (196) 2023, afl. 3/4, p. 403-425.

### **Castro Montero 2017**

J.L. Castro Montero, 'Constitutional replacement in five countries of South America. An Empirical Comparative Analysis', *Estudios de Derecho* 2017, afl. 164, p. 69-88.

### **Chilton & Versteeg 2016**

A.S. Chilton & M. Versteeg, 'Do Constitutional Rights Make a Difference?', *American Journal of Political Science* (60) 2016, afl. 3, p. 575-589.

### **Chilton & Versteeg 2020**

A.S. Chilton & M. Versteeg, *How Constitutional Rights Matter*, New York: Oxford University Press 2020.

### **Closa 2012**

C. Closa, 'Constitutional rigidity and procedures for ratifying constitutional reforms in EU member states', in: A. Benz & F. Knüpling (red.), *Changing Federal Constitutions: Lessons from international comparison*, Leverkusen: Verlag Barbara Budrich 2012, p. 281-310.

### **Crabtree & Nelson 2017**

C. Crabtree & M.J. Nelson, 'New evidence for a Positive Relationship between De Facto Judicial Independence and State Respect for Empowerment Rights', *International studies quarterly* (61) 2017, afl. 1, p. 210-224.

### **Cross 1999**

F.B. Cross, 'The relevance of law in human rights protection', *International Review of Law and Economics* (19) 1999, afl. 1, p. 87-98.

### **Dastgeer & Stewart 2021**

S. Dastgeer & D. Stewart, 'Freedom of Speech and Press in Muslim-Majority Countries', *International Journal of Communication* (15) 2021, p. 5004-5028.

### **Davenport 1996**

C.A. Davenport, "'Constitutional Promises" and Repressive Reality: A Cross-National Time- Series Investigation of Why Political and Civil Liberties are Suppressed', *The Journal of Politics* (58) 1996, afl. 3, p. 627-654.

### **Dixon & Ginsburg 2011**

R. Dixon & T. Ginsburg, 'Deciding not to decide: Deferral in constitutional design', *International Journal of Constitutional Law* (9) 2011, afl. 3/4, p. 636-672.

**Elkins 2021**

Z. Elkins, 'Term-limit evasions and the non-compliance cycle', *Constitutional Political Economy* (32) 2021, afl. 3, p. 326-345.

**Elkins 2022**

Z. Elkins, 'Militant democracy and the pre-emptive constitution: from party bans to hardened term limits', *Democratization* (29) 2022, afl. 1, p. 174-198.

**Elkins, Ginsburg & Melton 2009**

Z. Elkins, T. Ginsburg & J. Melton, *The Endurance of National Constitutions*, New York: Cambridge University Press 2009.

**Ferejohn 1997**

J. Ferejohn, 'The Politics of Imperfection: The Amendment of Constitutions', *Law & Social Inquiry* (22) 1997, afl. 2, p. 501-530.

**Fiddler 2014**

L. Fiddler, 'The Preamble in Constitutional Endurance. Preambular Content and Its Effect on the Lifespan of National Constitutions', *Indonesian Journal of International & Comparative Law* (1) 2014, afl. 2, p. 366-422.

**Fruhstorfer 2019**

A. Fruhstorfer, 'Consistency in constitutional design and its effect on democracy', *Democratization* (26) 2019, afl. 6, p. 1028-1046.

**Ginsburg & Melton 2015**

T. Ginsburg & J. Melton, 'Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty', *International Journal of Constitutional Law* (13) 2015, afl. 3, p. 686-713.

**Ginsburg & Versteeg 2017**

T. Ginsburg & M. Versteeg, 'Constitutional Correlates of the Rule of Law', in: M. Adams, A. Meuwese & E.M.H. Hirsch Ballin (red.), *Constitutionalism and the Rule of Law. Bridging Idealism and Realism*, Cambridge: Cambridge University Press 2017, p. 506-525.

**Goldstone e.a. 2010**

J. Goldstone e.a., 'A Global Model for Forecasting Political Instability', *American Journal of Political Science* (54) 2010, afl. 1, p. 190-208.

**Goldstone & Ulfelder 2004-2005**

J.A. Goldstone & J. Ulfelder, 'How to construct stable democracies', *The Washington Quarterly* (28) 2004-2005, afl. 1, p. 9-20.

**Goossens & Haex 2023**

J. Goossens & K. Haex, 'De rigide Nederlandse Grondwet? Een empirische analyse van de grondwetswijzigingen 1814-2023', in: J.H. Gerards, J. Goossens & E.Y. van Vugt (red.), *Constitutionele verandering in Nederland?. De grondwetswijzigingen van 2022-2023*, Den Haag: Boom Juridisch 2023, p. 15-51.

**Gutmann, Metelska-Szaniawska & Voigt 2024**

J. Gutmann, K. Metelska-Szaniawska & S. Voigt, 'The comparative constitutional compliance database', *The Review of International Organizations* (19) 2024, afl. 1, p. 95-115 (al online gepubliceerd in mei 2023).

**Gutmann & Voigt 2023**

J. Gutmann & S. Voigt, 'Militant constitutionalism: a promising concept to make constitutional backsliding less likely?', *Public Choice* (195) 2023, afl. 3/4, p. 377-404 (al online gepubliceerd in februari 2021).

**Hayo & Voigt 2007**

B. Hayo & S. Voigt, 'Explaining *de facto* judicial independence', *International Review of Law and Economics* (27) 2007, afl. 3, p. 269-290.

**Keith 2002a**

L.C. Keith, 'Constitutional Provisions for Individual Human Rights (1977-1996): Are They More Than Mere "Window Dressing?"', *Political Research Quarterly* (55) 2002, afl. 1, p. 111-143.

**Keith 2002b**

L.C. Keith, 'Judicial independence and human rights protection around the world', *Judicature* (85) 2002, afl. 4, p. 195-200.

**Keith 2012**

L.C. Keith, *Political Repression. Courts and the Law*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press 2012.

**Keith, Tate & Poe 2009**

L.C. Keith, C. Tate & S.C. Poe, 'Is the Law a Mere Parchment Barrier to Human Rights Abuse?', *The Journal of Politics* (71) 2009, afl. 2, p. 644-660.

**Kunicová & Rose-Ackerman 2005**

J. Kunicová & S. Rose-Ackerman, 'Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption', *British Journal of Political Science* (35) 2005, afl. 4, p. 573-606.

**La Porta e.a. 2004**

R. La Porta e.a., 'Judicial Checks and Balances', *Journal of Political Economy* (112) 2004, afl. 2, p. 445-470.

**Lijphart 2012**

A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven (Connecticut): Yale University Press 2012.

**Lorenz 2005**

Lorenz, 'How to measure constitutional rigidity. Four concepts and two alternatives', *Journal of Theoretical Politics* (17) 2005, afl. 3, p. 339-361.

**Lutz 1994**

D.S. Lutz, 'Toward a Theory of Constitutional Amendment', *The American Political Science Review* (88) 1994, afl. 2, p. 355-370.

**Lutz 2006**

D.S. Lutz, *Principles of Constitutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press 2006.

**Melton & Ginsburg 2014**

J. Melton & T. Ginsburg, 'Does De Jure Judicial Independence Really Matter?. A reevaluation of explanations for judicial independence', *Journal of Law and Courts* (2) 2014, afl. 2, p. 187-217.

**Negretto 2012**

G.L. Negretto, 'Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America', *Law & Society Review* (46) 2012, afl. 4, p. 749-779.

**Norris 2015**

P. Norris, *Why Elections Fail*, New York: Cambridge University Press 2015.

**Pérez-Liñán & Castagnola 2016**

A. Pérez-Liñán & A. Castagnola, 'Judicial Instability and Endogenous Constitutional Change: Lessons from Latin America', *British Journal of Political Science* (46) 2016, afl. 2, p. 395-416.

**Persson, Tabellini & Trebbi 2003**

T. Persson, G. Tabellini & F. Trebbi, 'Electoral Rules and Corruption', *Journal of the European Economic Association* (1) 2003, afl. 4, p. 958-989.

**Pritchard 1986**

K. Pritchard, 'Comparative human rights: an integrative explanation', *Politikon* (13) 1986, afl. 2, p. 24-37.

**Rasch & Congleton 2006**

B.E. Rasch & R.D. Congleton, 'Amendment Procedures and Constitutional Stability', in: R.D. Congleton & B. Swedenborg (red.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy. Analysis and Evidence*, Cambridge (Massachusetts): MIT Press 2006, p. 319-341.

**Roberts 2009**

A. Roberts, 'The politics of constitutional amendment in postcommunist Europe', *Constitutional Political Economy* (20) 2009, afl. 2, p. 99-117.

**Tsebelis 2017**

G. Tsebelis, 'The time inconsistency of long constitutions: Evidence from the world', *European Journal of Political Research* (56) 2017, afl. 4, p. 820-845.

**Tsebelis 2022**

G. Tsebelis, 'Constitutional Rigidity Matters: A Veto Players Approach', *British Journal of Political Science* (52) 2022, afl. 1, p. 280-299.

**Tsebelis & Nardi 2016**

G. Tsebelis & D.J. Nardi, 'A Long Constitution is a (Positively) Bad Constitution: Evidence from OECD Countries', *British Journal of Political Science* (46) 2016, afl. 2, p. 457-478.

**Tusalem 2023**

R.F. Tusalem, 'Bringing the Legislature Back In: Examining the Structural Effects of National Legislatures on Effective Democratic Governance', *Government and Opposition* (58) 2023, afl. 2, p. 291-315.

**Van Ham & Garnett 2019**

C. Van Ham & H.A. Garnett, 'Building impartial electoral management? Institutional design, independence and electoral integrity', *International Political Science Review* (40) 2019, afl. 3, p. 313-334.

**Voigt & Gutmann 2013**

S. Voigt & J. Gutmann, 'Turning cheap talk into economic growth: On the relationship between property rights and judicial independence', *Journal of Comparative Economics* (41) 2013, afl. 1, p. 66-73.

## Literatuurlijst

### **Adler 2001**

R. Adler, 'The crystal ball of chaos', *Nature* (414) 2001, afl. 6863, p. 480-481.

### **Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde 2023**

Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde, *Koester de democratie! Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iederéén te laten werken* (eindrapport Adviescommissie VWDR), bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 29279, nr. 823.

### **Andrews & Montinola 2004**

J.T. Andrews & G.R. Montinola, 'Veto Players and the Rule of Law in Emerging Democracies', *Comparative Political Studies* (37) 2004, afl. 1, p. 55-87.

### **Ball, Dave & Dodds 2023**

S. Ball, C. Dave & S. Dodds, 'Enumerating rights: more is not always better', *Public choice* (196) 2023, afl. 3/4, p. 403-425.

### **Barkhuysen e.a. 2009**

Barkhuysen e.a., *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd: anker- of verdwijnpunt?* (onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009.

### **Boogaard & Uzman 2021**

G. Boogaard & J. Uzman, 'Artikel 119 Ambtsmisdrijven', in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge & G. Leenknecht (red.), *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 1141-1148.

### **Bourne & Rijpkema 2022**

A.K. Bourne & B.R. Rijpkema, 'Militant Democracy, Populism, Illiberalism. New Challengers and New Challenges', *European Constitutional Law Review* (18) 2022, afl. 3, p. 375-384.

### **Bovend'Eert, in: T&C Grondwet en Statuut**

P.P.T. Bovend'Eert, 'Artikel 53. Evenredige vertegenwoordiging', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

### **Bovend'Eert, in: T&C Grondwet en Statuut**

P.P.T. Bovend'Eert, 'Artikel 58. Geloofsbrieven', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

### **Bovend'Eert, in: T&C Grondwet en Statuut**

P.P.T. Bovend'Eert, 'Artikel 119. Ambtsmisdrijven', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

### **Brenninkmeijer 2012**

A. Brenninkmeijer, 'Unitas politica', *Nederlands Juristenblad* (176) 2012, afl. 3 (online).

**Castro Montero 2017**

J.L. Castro Montero, 'Constitutional replacement in five countries of South America. An Empirical Comparative Analysis', *Estudios de Derecho* 2017, afl. 164, p. 69-88.

**Chaudron 2024**

J. Chaudron, 'Omtzigts eerste succes: een commissie gaat wetten toetsen aan de Grondwet', *Trouw* 2 januari 2024 (online).

**Chernykh, Doyle & Power 2016**

S. Chernykh, D. Doyle & T. J. Power, 'Measuring Legislative Power: An Expert Reweighting of the Fish-Kroenig Parliamentary Powers Index', *Legislative Studies Quarterly* (42) 2016, afl. 2, p. 295-320.

**Cheibub 2006**

J.A. Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press 2006.

**Chilton & Versteeg 2016**

A.S. Chilton & M. Versteeg, 'Do Constitutional Rights Make a Difference?', *American Journal of Political Science* (60) 2016, afl. 3, p. 575-589.

**Chilton & Versteeg 2018**

A.S. Chilton & M. Versteeg, 'Courts' Limited Ability to Protect Constitutional Rights', *The University of Chicago Law Review* (85) 2018, afl. 2, p. 293-335.

**Chilton & Versteeg 2020**

A.S. Chilton & M. Versteeg, *How Constitutional Rights Matter*, New York: Oxford University Press 2020.

**Claes e.a. 2021**

M. Claes e.a., *Rechtsvergelijkend onderzoek constitutionele toetsing* (verslag van een onderzoek in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35 570-VII, nr. 90.

**Closa 2012**

C. Closa, 'Constitutional rigidity and procedures for ratifying constitutional reforms in EU member states', in: A. Benz & F. Knüpling (red.), *Changing Federal Constitutions: Lessons from international comparison*, Leverkusen: Verlag Barbara Budrich 2012, p. 281-310.

**Congleton 2006**

R.D. Congleton, 'On the Merits of Bicameral Legislatures: Intragovernmental Bargaining and Policy Stability', in: R.D. Congleton & B. Swedenborg (red.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy. Analysis and Evidence*, Cambridge (Massachusetts): MIT Press 2006, p. 163-188.

**Crabtree & Nelson 2017**

C. Crabtree & M.J. Nelson, 'New evidence for a Positive Relationship between De Facto Judicial Independence and State Respect for Empowerment Rights', *International studies quarterly* (61) 2017, afl. 1, p. 210-224.

**Cross 1999**

F.B. Cross, 'The relevance of law in human rights protection', *International Review of Law and Economics* (19) 1999, afl. 1, p. 87-98.

**Daniëls 2021**

S. Daniëls, 'Artikel 103 - Uitzonderingstoestand', in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge & G. Leenknecht (red.), *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 1005-1030.

**Dastgeer & Stewart 2021**

S. Dastgeer & D. Stewart, 'Freedom of Speech and Press in Muslim-Majority Countries', *International Journal of Communication* (15) 2021, p. 5004-5028.

**Davenport 1996**

C.A. Davenport, "'Constitutional Promises" and Repressive Reality: A Cross-National Time- Series Investigation of Why Political and Civil Liberties are Suppressed', *The Journal of Politics* (58) 1996, afl. 3, p. 627-654.

**Dixon & Ginsburg 2011**

R. Dixon & T. Ginsburg, 'Deciding not to decide: Deferral in constitutional design', *International Journal of Constitutional Law* (9) 2011, afl. 3/4, p. 636-672.

**Dixon & Landau 2021**

R. Dixon & D. Landa, *Abusive Constitutional Borrowing. Legal globalization and the subversion of liberal democracy*, Oxford: Oxford University Press 2021.

**Elkins 2021**

Z. Elkins, 'Term-limit evasions and the non-compliance cycle', *Constitutional Political Economy* (32) 2021, afl. 3, p. 326-345.

**Elkins 2022**

Z. Elkins, 'Militant democracy and the pre-emptive constitution: from party bans to hardened term limits', *Democratization* (29) 2022, afl. 1, p. 174-198.

**Elkins, Ginsburg & Melton 2009**

Z. Elkins, T. Ginsburg & J. Melton, *The Endurance of National Constitutions*, New York: Cambridge University Press 2009.

**Ellian & Manenschijn 2022**

A. Ellian & J. Manenschijn, 'Artikel 120: Toetsingsverbod wetten en verdragen', in: A. Ellian & B.R. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022, p. 488-504.

**Ellian & Rijpkema 2022**

A. Ellian & B.R. Rijpkema, 'Inleiding: Constitutionele cultuur in Nederland', in: A. Ellian & B.R. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022, p. 17-23.

**Ferejohn 1997**

J. Ferejohn, 'The Politics of Imperfection: The Amendment of Constitutions', *Law & Social Inquiry* (22) 1997, afl. 2, p. 501-530.

**Fiddler 2014**

L. Fiddler, 'The Preamble in Constitutional Endurance. Preambular Content and Its Effect on the Lifespan of National Constitutions', *Indonesian Journal of International & Comparative Law* (1) 2014, afl. 2, p. 366-422.

#### **Fish 2006**

M.S. Fish, 'Stronger legislatures, stronger democracies', *Journal of Democracy* (14) 2006, afl. 1, p. 5-20.

#### **Fish & Kroenig 2009**

M.S. Fish & M. Kroening, *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*, New York: Cambridge University Press 2009.

#### **Fleuren, in: T&C Grondwet en Statuut**

J.W.A. Fleuren, 'Artikel 103. Uitzonderingstoestand', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

#### **Frankenberg 2010**

G. Frankenberg, 'Constitutional transfer: The IKEA theory revisited', *International Journal of Constitutional Law* (8) 2010, afl. 3, p. 563-579.

#### **Fruhstorfer 2019**

A. Fruhstorfer, 'Consistency in constitutional design and its effect on democracy', *Democratization* (26) 2019, afl. 6, p. 1028-1046.

#### **Geertjes 2021**

G.J.A. Geertjes, *Staatsrecht en conventie in Nederland en het Verenigd Koninkrijk* (diss. Leiden), Zutphen: Paris 2021.

#### **Geertjes 2022**

G.J.A. Geertjes, 'Artikel 64: Kamerontbinding', in: A. Ellian & B. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022, p. 310-332.

#### **Gerbranda & Kroes 1993**

T.J. Gerbranda & M. Kroes, *Grondrechten evaluatie-onderzoek: eindrapport*, Leiden: Stichting NCJM-Boekerij 1993.

#### **Gesk 2012**

G. Gesk, 'Right to Resistance and Terrorism – the Example of Germany', *German Law Journal* (13) 2012, afl. 9, p. 1075-1094.

#### **Gijsenbergh & Tinnevelt 2022**

J. Gijsenbergh & R.B.J. Tinnevelt, 'Politieke partijen', in: A. Ellian & B.R. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022, p. 27-47.

#### **Ginsburg, Lansberg-Rodriguez & Versteeg 2013**

T. Ginsburg, D. Lansberg-Rodriguez & M. Versteeg, 'When to Overthrow your Government: The Right to Resist in the World's Constitutions', *UCLA Law Review* (60) 2013, afl. 5, p. 1184-1261.

#### **Ginsburg & Melton 2015**

T. Ginsburg & J. Melton, 'Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty', *International Journal of Constitutional Law* (13) 2015, afl. 3, p. 686-713.

**Ginsburg, Melton & Elkins 2011**

T. Ginsburg, J. Melton & Z. Elkins, 'On the evasion of executive term limits', *William and Mary Law Review* (52) 2011, afl. 6, p. 1807-1872.

**Ginsburg & Versteeg 2017**

T. Ginsburg & M. Versteeg, 'Constitutional Correlates of the Rule of Law', in: M. Adams, A. Meuwese & E.M.H. Hirsch Ballin (red.), *Constitutionalism and the Rule of Law. Bridging Idealism and Realism*, Cambridge: Cambridge University Press 2017, p. 506-525.

**Goldstone e.a. 2010**

J. Goldstone e.a., 'A Global Model for Forecasting Political Instability', *American Journal of Political Science* (54) 2010, afl. 1, p. 190-208.

**Goldstone & Ulfelder 2004-2005**

J.A. Goldstone & J. Ulfelder, 'How to construct stable democracies', *The Washington Quarterly* (28) 2004-2005, afl. 1, p. 9-20.

**Goossens & Haex 2023**

J. Goossens & K. Haex, 'De rigide Nederlandse Grondwet? Een empirische analyse van de grondwetswijzigingen 1814-2023', in: J.H. Gerards, J. Goossens & E.Y. van Vugt (red.), *Constitutionele verandering in Nederland?. De grondwetswijzigingen van 2022-2023*, Den Haag: Boom Juridisch 2023, p. 15-51.

**Gough, Oliver & Thomas 2017**

D. Gough, S. Oliver & J. Thomas (red.), *An Introduction to Systemic Reviews*, London: Sage Publications 2017.

**Graaf & Mak 2022**

N. Graaf & E. Mak, 'Artikel 117: Benoeming en ontslag van rechters', in: A. Ellian & B.R. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022, p. 467-482.

**Gutmann, Metelska-Szaniawska & Voigt 2024**

J. Gutmann, K. Metelska-Szaniawska & S. Voigt, 'The comparative constitutional compliance database', *The Review of International Organizations* (19) 2024, afl. 1, p. 95-115 (al online gepubliceerd in mei 2023).

**Gutmann & Voigt 2023**

J. Gutmann & S. Voigt, 'Militant constitutionalism: a promising concept to make constitutional backsliding less likely?', *Public Choice* (195) 2023, afl. 3/4, p. 377-404 (al online gepubliceerd in februari 2021).

**Hafner-Burton & Tsutsui 2005**

E.M. Hafner-Burton & K. Tsutsui, 'Human Rights in a Globalizing World. The Paradox of Empty Promises', *American Journal of Sociology* (110) 2005, afl. 5, p. 1373-1411.

**Van Ham & Garnett 2019**

C. Van Ham & H.A. Garnett, 'Building impartial electoral management? Institutional design, independence and electoral integrity', *International Political Science Review* (40) 2019, afl. 3, p. 313-334.

**Hayo & Voigt 2007**

B. Hayo & S. Voigt, 'Explaining *de facto* judicial independence', *International Review of Law and Economics* (27) 2007, afl. 3, p. 269-290.

**Heringa 2021**

A.W. Heringa, 'Een maximum termijn voor de minister-president?', montesquieu-instituut.nl, 26 april 2021.

**Hirsch Ballin 2021**

E.M.H. Hirsch Ballin, 'Inleiding bij Hoofdstuk 1 Grondrechten', in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge & G. Leenknecht (red.), *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 29-41.

**Hirschl 2009**

R. Hirschl, 'The "Design Science" and "Constitutional Success"', *Texas Law Review* (87) 2009, afl. 7, p. 1339-1374.

**Keith 2002a**

L.C. Keith, 'Constitutional Provisions for Individual Human Rights (1977-1996): Are They More Than Mere "Window Dressing?"', *Political Research Quarterly* (55) 2002, afl. 1, p. 111-143.

**Keith 2002b**

L.C. Keith, 'Judicial independence and human rights protection around the world', *Judicature* (85) 2002, afl. 4, p. 195-200.

**Keith 2012**

L.C. Keith, *Political Repression. Courts and the Law*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press 2012.

**Keith, Tate & Poe 2009**

L.C. Keith, C. Tate & S.C. Poe, 'Is the Law a Mere Parchment Barrier to Human Rights Abuse?', *The Journal of Politics* (71) 2009, afl. 2, p. 644-660.

**Kirshner 2014**

A.S. Kirshner, *A Theory of Militant Democracy. The Ethics of Combatting Political Extremism*, New Haven: Yale University Press 2014.

**Kunicová & Rose-Ackerman 2005**

J. Kunicová & S. Rose-Ackerman, 'Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption', *British Journal of Political Science* (35) 2005, afl. 4, p. 573-606.

**Landau 2013**

D. Landau, 'Abusive Constitutionalism', *U.C. Davis Law Review* (47) 2013, afl. 1, p. 189-260.

**La Porta e.a. 2004**

R. La Porta e.a., 'Judicial Checks and Balances', *Journal of Political Economy* (112) 2004, afl. 2, p. 445-470.

### **Van Leeuwen 2022**

K. Van Leeuwen, 'Artikel 137: Grondwetswijzigingsprocedure', in: A. Ellian & B.R. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022, p. 527-539.

### **Lijphart 2012**

A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven (Connecticut): Yale University Press 2012.

### **Linz 1998**

J. Linz, 'Democracy's Time Constraints', *International Political Science Review* (19) 1998, afl. 1, p. 19-37.

### **Lührmann & Lindberg 2019**

A. Lührmann & S.I. Lindber, 'A third wave of autocratization is here: what is new about it?', *Democratization* (26) 2019, afl. 7, p. 1095-1113.

### **Lorenz 2005**

Lorenz, 'How to measure constitutional rigidity. Four concepts and two alternatives', *Journal of Theoretical Politics* (17) 2005, afl. 3, p. 339-361.

### **Loughlin 2022**

M. Loughlin, *Against Constitutionalism*, New Haven: Harvard University Press 2022.

### **Lutz 1994**

D.S. Lutz, 'Toward a Theory of Constitutional Amendment', *The American Political Science Review* (88) 1994, afl. 2, p. 355-370.

### **Lutz 2006**

D.S. Lutz, *Principles of Constitutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press 2006.

### **Malkopoulou & Kirshner 2019**

A. Malkopoulou & A.S. Kirshner (red.), *Militant Democracy and Its Critics. Populism, Parties, Extremism*, Edinburgh: Edinburgh University Press 2019.

### **Manenschijn 2022**

J. Manenschijn, 'Kansen voor de weerbare rechtsstaat in het constitutionele landschap post-Brexit', *Nederlands Juristenblad* (97) 2022, afl. 30, p. 2429-2430.

### **Manenschijn 2023**

J. Manenschijn, 'Transformatieve constitutionele wijzigingen. Lessen voor de weerbare rechtsstaat uit het Verenigd Koninkrijk', *Ars Aequi* (72) 2023, afl. 10, p. 745-754.

### **Van der Meer & Rijpkema 2022**

T. van der Meer & B. Rijpkema, 'Militant Democracy and the Minority to Majority Effect: on the Importance of Electoral System Design', *European Constitutional Law Review* (18) 2022, afl. 3, p. 511-532.

**Melton & Ginsburg 2014**

J. Melton & T. Ginsburg, 'Does De Jure Judicial Independence Really Matter?. A reevaluation of explanations for judicial independence', *Journal of Law and Courts* (2) 2014, afl. 2, p. 187-217.

**Molier & Rijpkema 2017**

G. Molier & B. Rijpkema, 'Naar een afzonderlijke wettelijke bepaling inzake een partijverbod', *Nederlands Juristenblad* 2017, afl. 10, 662-664.

**Molier, Rijpkema & Stam 2021**

G. Molier, B. Rijpkema & J. Stam, 'Wilders II: Het onverdraagzaamheids criterium toegepast door de Hoge Raad. Of hoe de weerbare democratie het strafrecht binnentreedt', *Nederlands Juristenblad* 2021, afl. 42, p. 3462-3470.

**Nap 2021**

M. Nap, *Constitutionele toetsing door de Raad van State* (diss. Groningen), Deventer: Wolters Kluwer 2021.

**Negretto 2012**

G.L. Negretto, 'Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America', *Law & Society Review* (46) 2012, afl. 4, p. 749-779.

**Niemeijer & Haarhuis 2020**

B. Niemeijer & C. Klein Haarhuis, 'Wet- en regelgeving', in: C.J.H. Bijleveld e.a. (red.), *Nederlandse Encyclopedie Empirical Legal Studies*, Den Haag: Boom Juridisch 2020, p. 23-64.

**Norris 2015**

P. Norris, *Why Elections Fail*, New York: Cambridge University Press 2015.

**Oomen 2020**

B. Oomen, 'Mensenrechten en grondrechten', in: C.J.H. Bijleveld e.a. (red.), *Nederlandse Encyclopedie Empirical Legal Studies*, Den Haag: Boom Juridisch 2020, p. 65-94.

**Oomen 2022**

B. Oomen, 'Algemene bepaling', in: A. Ellian & B. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022, p. 85-94.

**Passchier 2017**

R. Passchier, *Informal constitutional change: constitutional change without formal constitutional amendment in comparative perspective* (diss. Leiden), Leiden: Universiteit Leiden 2017 (online).

**Passchier 2020**

R. Passchier, 'Digitalisering en de (dis)balans binnen de trias politica', *Ars Aequi* (69) 2020, afl. 10, p. 916-927.

**Pérez-Liñán & Castagnola 2016**

A. Pérez-Liñán & A. Castagnola, 'Judicial Instability and Endogenous Constitutional Change: Lessons from Latin America', *British Journal of Political Science* (46) 2016, afl. 2, p. 395-416.

**Persson, Tabellini & Trebbi 2003**

T. Persson, G. Tabellini & F. Trebbi, 'Electoral Rules and Corruption', *Journal of the European Economic Association* (1) 2003, afl. 4, p. 958-989.

**Petersen & Chatziathanasiou 2021**

N. Petersen & K. Chatziathanasiou, 'Empirical research in comparative constitutional law: The cool kid on the block or all smoke and mirrors?', *International Journal of Constitutional Law* (19) 2021, afl. 5, p. 1810-1834.

**Petticrew & Roberts 2006**

M. Petticrew & H. Roberts, *Systemic Reviews in the Social Sciences. A Practical Guide*, Oxford: Blackwell Publishing 2006.

**Pritchard 1986**

K. Pritchard, 'Comparative human rights: an integrative explanation', *Politikon* (13) 1986, afl. 2, p. 24-37.

**Rasch & Congleton 2006**

B.E. Rasch & R.D. Congleton, 'Amendment Procedures and Constitutional Stability', in: R.D. Congleton & B. Swedenborg (red.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy. Analysis and Evidence*, Cambridge (Massachusetts): MIT Press 2006, p. 319-341.

**Rijkema 2015**

B.R. Rijkema, *Weerbare democratie. De grenzen van democratische tolerantie* (diss. Leiden), Amsterdam: Nieuw Amsterdam 2015.

**Rijkema 2018a**

B.R. Rijkema, *Militant Democracy: The Limits of Democratic Tolerance*, Abingdon: Routledge 2018.

**Rijkema 2018b**

B.R. Rijkema, 'Democratie als zelfcorrectie *revisited*: nadere aantekeningen bij de weerbare democratie', in: A. Ellian, G. Molier & B. Rijkema (red.), *De strijd om de democratie: essays over democratische zelfverdediging*, Amsterdam: Boom 2018, p. 31-59.

**Rijkema 2020**

B.R. Rijkema, *Lokale weerbare democratie*, Amsterdam: Boom 2020.

**Rijkema 2022a**

B.R. Rijkema, 'Maximumtermijn', *De Groene Amsterdammer*, 12 januari 2022.

**Rijkema 2022b**

B.R. Rijkema, 'Sporen van een nieuwe tolerantie: hoe de gedachte van de weerbare democratie de Nederlandse wet binnen sijpelt', in: M. ten Hooven (red.), *Ware tolerantie. Hoe we onszelf kunnen zijn en elkaar toch kunnen verdragen*, Amsterdam: Van Gennip 2022, p. 99-109.

**Ríos-Figueroa 2011**

J. Ríos-Figueroa, 'Institutions for Constitutional Justice in Latin-America', in: G. Helmke & J. Ríos-Figueroa (red.), *Courts in Latin America*, New York: Cambridge University Press 2011, p. 27-54.

**Roberts 2009**

A. Roberts, 'The politics of constitutional amendment in postcommunist Europe', *Constitutional Political Economy* (20) 2009, afl. 2, p. 99-117.

**Roznai & Hostovsky Brandes 2020**

Y. Roznai & T. Hostovsky Brandes, 'Democratic Erosion, Populist Constitutionalism, and the Unconstitutional Constitutional Amendments Doctrine', *Law & Ethics of Human Rights* (14) 2020, afl. 1, p. 19-48.

**Sajó 2019**

A. Sajó, 'Militant Constitutionalism', in: A. Malkopoulou & A. Kirshner (red.), *Militant Democracy and Its Critics. Populism, Parties, Extremism*, Edinburgh: Edinburgh University Press 2019, p. 187-206.

**Van Lit e.a. 2023**

J. van Lit, C. van Ham en M. Honingh, *Startnotitie Kennisbijeenkomst Sustainable Democracy* (conceptnotitie beschikbaar gesteld bij de start van het overkoepelende onderzoeksproject, in het bezit van de auteurs van deze bijdrage; finale versie is hoofdstuk 2 van het eindrapport).

**Van Sasse van Ysselt 2015**

P.B.C.D.F. Van Sasse van Ysselt, 'Democratie en antidemocratische groeperingen', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2015, afl. 4, p. 356-369.

**Scheppele 2013**

K.L. Scheppele, 'The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work', *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* (26) 2013, afl. 4, p. 559-562.

**Sethi 2020**

A. Sethi, 'Adam Chilton and Mila Versteeg, How Constitutional Rights Matter', New York: Oxford University Press, 2020, viii + 388, hb £64.00', *The Modern Law Review* (85) 2022, afl. 2, p. 571-575.

**Sillen, Schlössels & Tinnevelt 2022**

J.J.J. Sillen, R.J.N. Schlössels & R.B.J. Tinnevelt & (red.), *Naar een weerbare rechtsstaat*, Deventer: Kluwer Juridische Uitgevers 2022.

**Staatscommissie parlementair stelsel 2018**

Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel), Amsterdam: Boom 2018.

**Tinnevelt 2022**

R.B.J. Tinnevelt, 'De rechtsstaat: strijdbaar en weerbaar?', in: J.J.J. Sillen, R.J.N. Schlössels & R.B.J. Tinnevelt (red.), *Naar een weerbare rechtsstaat*, Deventer: Kluwer Juridische Uitgevers 2022, p. 403-422.

**Tinnevelt, Jansen & Van Emmerik 2023**

R.B.J. Tinnevelt, R.H.T. Jansen & M.L. van Emmerik, 'De democratische rechtsstaat in Nederland: over weerbaarheid en waakzaamheid', *Nederlands Juristenblad* (98) 2023, afl. 39, p. 3375-3380.

**Tinnevelt & Kuypers 2023a**

R.B.J. Tinnevelt & M.R.A. Kuypers, 'De weerbare rechtsstaat', *Algemeen Nederlands Tijdschrift voor Wijsbegeerte* (115) 2023, afl. 3, p. 315-320.

**Tinnevelt & Kuypers 2023b**

R.B.J. Tinnevelt & M.R.A. Kuypers, 'Een weerbare Nederlandse rechtsstaat', *Nederlands Juristenblad* (98) 2023, afl. 17, p. 1382-1389.

**Tsebelis 2017**

G. Tsebelis, 'The time inconsistency of long constitutions: Evidence from the world', *European Journal of Political Research* (56) 2017, afl. 4, p. 820-845.

**Tsebelis 2022**

G. Tsebelis, 'Constitutional Rigidity Matters: A Veto Players Approach', *British Journal of Political Science* (52) 2022, afl. 1, p. 280-299.

**Tsebelis & Nardi 2016**

G. Tsebelis & D.J. Nardi, 'A Long Constitution is a (Positively) Bad Constitution: Evidence from OECD Countries', *British Journal of Political Science* (46) 2016, afl. 2, p. 457-478.

**Tusalem 2023**

R.F. Tusalem, 'Bringing the Legislature Back In: Examining the Structural Effects of National Legislatures on Effective Democratic Governance', *Government and Opposition* (58) 2023, afl. 2, p. 291-315.

**Uzman 2013**

J. Uzman, *Constitutionele remedies bij schending van grondrechten. Over effectieve rechtsbescherming, rechterlijk abstineren en de dialoog tussen rechter en wetgever* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2013.

**Verhulst & Boogaard 2016**

M.J.M. Verhulst & G. Boogaard, 'Het hondje van minister Pels Rijcken. Over verwijzingen naar eerdere vervolgingen van politieke ambtsdragers', *Nederlands Juristenblad* (91) 2016, afl. 2, p. 122-123.

**Voermans 2021**

W. Voermans, *Het land moet bestuurd worden. Machiavelli in de polder*, Amsterdam: Prometheus 2021.

**Voermans 2023**

W. Voermans, *The story of constitutions. Discovering the We in Us*, Cambridge: Cambridge University Press 2023.

**Voermans, Stremmer & Cliteur 2017**

W. Voermans, M. Stremmer & P. Cliteur, *Constitutional preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2017.

**Voigt & Gutmann 2013**

S. Voigt & J. Gutmann, 'Turning cheap talk into economic growth: On the relationship between property rights and judicial independence', *Journal of Comparative Economics* (41) 2013, afl. 1, p. 66-73.

**Van der Woude 2009**

W. van der Woude, *Democratische waarborgen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009.

**Zoethout 2022**

C. Zoethout, 'Algemene bepaling', in: A. Ellian & B. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022, p. 95-106.