

De Grondwet herzien

25 jaar later

# De Grondwet herzien

*25 jaar later*

1983 - 2008

1983 - 2008

# De Grondwet herzien

*25 jaar later*

1983 - 2008

## Colofon

ISBN 978-90-5414-143-3

© Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
directie Constitutionele Zaken en Wetgeving.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervaelvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektrisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Deze bundel is gepubliceerd in het kader van het 25 jarig bestaan van de Grondwet van 1983.

Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving,  
Drs. M.P.H. van Haften, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag.

**Vormgeving:** Directie Communicatie en Informatie /  
Grafische en Multimediale Diensten

**Drukwerk:** Koninklijke Broese en Peereboom, Breda

**Fotoverantwoording:** Algemeen Nederlands Persbureau -  
Historisch Fotoarchief, Rijswijk  
blz. 48/49 (linksboven, rechtsboven)  
Nationaal Archief - Beeldbank, Den Haag  
blz. 47 t/m 50 (overige foto's)

Februari 2008

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	5
<b>Wegwerprecht, oude dame of frisse juf?</b> <i>Prof. mr. C.A.J.M. Kortmann</i>	7
<b>Grondwet, begrenzing en terughoudendheid</b> <i>Prof. dr. P.H.A. Frissen</i>	25
<b>Bewindslieden en de herziening</b>	47
<b>De Grondwet, dat ben jij!</b> <i>Prof. dr. J.C.J. Boutelier</i>	51
<b>Op weg naar articulatie van constitutionele identiteit</b> <i>Mr. dr. S.C. van Bijsterveld</i>	69
<b>Een Grondwet voor de politieke samenleving</b> <i>Dr. G.F.M. van der Tang</i>	85
<b>De Grondwet van 1983</b>	115
<b>Wijzigingen sinds de Grondwet van 1983</b>	147
<b>Over de auteurs</b>	151



## Voorwoord

Op 17 februari 1983 werd de geheel herziene Grondwet afgekondigd. Een langdurig traject ging eraan vooraf. Over de noodzaak van een algehele herziening werd direct na de bezettingsjaren al gesproken. In de tweede helft van de jaren zestig kwam, op de golven van de maatschappelijke onrust van die tijd, de commissie Cals-Donner met voorstellen tot wijziging van de Grondwet en Kieswet. De verwachtingen over de algehele herziening waren bij de vele betrokkenen hooggespannen. Het resultaat was wel een flinke modernisering, maar het politieke bestel bleef nagenoeg ongewijzigd.

De Nederlandse Grondwet heeft zich nooit in overmatig veel belangstelling mogen verheugen van brede lagen uit de bevolking. Dat is in andere landen wel anders, zoals ook uit bijdragen in deze bundel blijkt. Dat gebrek aan belangstelling is jammer, omdat de Grondwet niet alleen de spelregels van ons democratisch bestel bevat, maar ook een aantal van de fundamentele waarden van onze samenleving. Die waarden zijn niet voor iedereen vanzelfsprekend. Het is daarom goed dat ze gekend en besproken worden.

Het feit dat het deze maand precies 25 jaar geleden is dat die herziene Grondwet werd afgekondigd, is voor mij reden de Grondwet nog eens extra onder de aandacht te brengen. Niet om al het waardevolle dat daarin staat ter discussie te stellen, maar om dat wat van waarde is ook tot leven te laten komen. Dat lukt niet als daarover wordt gezwegen. Daarom deze bundel, die hopelijk voldoende stof tot discussie oplevert om het gesprek over onze Grondwet met overtuiging, en misschien zelfs wel met hartstocht, te voeren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



Mevrouw dr. G. ter Horst.



# Wegwerprecht, oude dame of frisse juf?

*Prof. mr. C.A.J.M. Kortmann*

“De vraag aan u is hoe u, 25 jaar na dato, terugkijkt op de algehele herziening van de Grondwet. Was het destijds een nuttige en noodzakelijke verandering? Of zeggen we nu achteraf, het had heel anders moeten, er hadden veel ingrijpender wijzigingen moeten plaatsvinden, of er is te veel gemoderniseerd en er is veel waardevol uit verdwenen.”

Deze vraag stelde mij op 12 september 2007 de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij brief van (“voor deze”) de Directeur Constitutionele Zaken en Wetgeving. Dit essay tracht deze meervoudige vraag te beantwoorden. Het gaat echter verder en slaat deels een andere weg in. De minister zal enig anarchisme wel verdragen, gelouderd als zij is tijdens en door haar Nijmeegse jaren. Laat ik – al was het maar beleefdheidshalve – beginnen met de “excellente vragen”.

## **Vraag 1: was het een nuttige verandering?**

Wat is nuttig? Moet er voordeel behaald worden wil iets nuttig zijn, of is bruikbaar voldoende? Laten we het maar houden op voordeel brengend, voordelig. En we nemen ook maar aan dat een grondwet, een constitutie en in casu de Nederlandse Grondwet enig nut heeft.

Bracht de herziening van 1983 voordelen? Het antwoord luidt bevestigend, althans voor mij. Hier geldt, zoals zo vaak, wel: wat ik zie als voordelen, beschouwt een ander misschien als nadelen. De grootste voordelen van de herziening van 1983 zijn waarschijnlijk de afgeschoten plannen, de elementen die niet in de Grondwet terecht zijn gekomen, te weten de gekozen kabinetsformateur, een wijziging van het kiesstelsel, rechtstreekse verkiezing van de leden van de Eerste Kamer en het referendum/volksinitiatief. De Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid van het kabinet-Den Uyl<sup>1</sup> stelde invoering van de drie eerstgenoemde elementen voor en wees het referendum/volksinitiatief af. De drie voorgestelde elementen vonden geen genade bij de Tweede Kamer, en diezelfde Kamer pleitte niet alsnog voor invoering van een referendum.

---

<sup>1</sup> TK 1973-1974, 12944, nr. 1 e.v.

In retrospectief kan gezegd worden dat dit wijze, nuttige besluiten zijn geweest.<sup>2</sup> Zij zijn ondanks diverse pogingen van (staats)commissies, zoals de Staatscommissie-Biesheuvel en de Commissie-De Koning, ondanks wetsvoorstellen en herhaalde wetsvoorstellen<sup>3</sup> na de herziening van 1983 ook niet meer teruggedraaid. De Koning wijst nog steeds een (in)formateur aan, een kiesstelsel in districten is er niet gekomen, de leden van de provinciale staten kiezen nog immer de leden van de Eerste Kamer en een referendum op nationaal niveau kent Nederland nog steeds niet.<sup>4</sup>

Zo kan dat wat niet gebeurt nuttig zijn in verband met eventuele latere ontwikkelingen. Veel wat in 1983 geen grondwettelijk recht werd, is ook daarna buiten de Grondwet (en de wet) gebleven. Het néant kan nuttiger zijn dan het être. Dat nut is in dit geval met name dat voorstellen die – zeker in combinatie – te sterk het accent legden op (geloof in) al dan niet rechtstreekse “democratie”<sup>5</sup> en die kinderen waren van de jaren '60 (en van vooral D'66 en linkse socialisten) gesneuveld zijn.

Eveneens nuttig waren diverse beschouwingen van de regering en de Kamers over de betekenis van geschreven en ongeschreven staatsrechtelijke regels. Dat geldt niet voor alle verhandelingen ten tijde van de grondwetsherziening van 1983. Enige ervan hebben zelfs verwarring gezaaid of zaken nodeloos gecompliceerd. Voorbeelden van het laatste zijn de beschouwingen van de regering over de algemene beperkingen en de horizontale werking van grondrechten. De uiteenzettingen over beide themata waren ontleend aan juridisch-wetenschappelijke literatuur, te weten het proefschrift van M.C. Burkens (algemene beperkingen) en een NJB-artikel van J. Boesjes (horizontale werking). Als intellectuele oefening hebben beide geschriften hun waarde, maar als richtsnoer voor de wetgever of de rechter zijn zij minder geschikt. Dat is na 1983 ook gebleken: wetgever noch rechter hebben zich er veel van aangetrokken. Wel heeft de wetgever in enkele gevallen “horizontaal werkende” wetten tot stand gebracht, zoals de Algemene wet gelijke behandeling van 2 maart 1994 en diverse regelingen op het terrein van de privacy. Of deze nuttig of een succes zijn, kan hier in het midden blijven. Een enkele rechterlijke uitspraak bevat de term horizontale werking, maar iets bijzonders doet de rechter er niet mee. Verwarrende betogen waren onder meer die inzake de betekenis van artikel 140 Gw (overgangsrecht).

---

2 *Zie voor het waarom hierna.*

3 *Met name die inzake het referendum.*

4 *Het raadplegend referendum ad hoc van 2005 over de “Europese Grondwet” was naar mijn oordeel een “nationale ramp”.*

5 *Hierin past ook de afwijzing in de Nota van invoering van toetsing door de rechter van de wet aan de klassieke grondrechten. Intussen is een voorstel-Halsema aanhangig dat het toetsingsverbod deels wil schrappen.*

De Hoge Raad heeft hier echter betrekkelijk snel licht in de duisternis gebracht en duidelijk gemaakt dat de aan een grondwetsherziening anterieure wet van kracht blijft op grond van artikel 140 Gw en niet op basis van artikel 120 Gw.<sup>6</sup>

Er zijn ook passages in de kamerstukken te vinden, die toen verhelderend of op zijn minst bevestigend waren. Zo blijkt uit de grondwetsgeschiedenis duidelijk dat artikel 45, derde lid, Gw, luidende: “De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid” de ministerraad uitsluitend een interne functie toekent. Dit juiste standpunt lijkt nu soms vergeten. Eveneens verhelderend waren en zijn hopelijk nog steeds de beschouwingen over de relatie tussen een “kabinetswisseling” en verkiezingen. Terecht merkte de regering, zij het na langdurig voorafgaand twijfelen, in de Eerste Kamer op dat zeker niet als regel van ongeschreven staatsrecht kan worden aangemerkt dat in geen enkele situatie kabinetswisseling zonder verkiezingen tot stand kan komen.<sup>7</sup> Ook inzake de vertrouwensregel werden “klassieke” standpunten bevestigd: blijkens een ook hier uitgebreide discussie geldt hij ook in relatie tot de Eerste Kamer.<sup>8</sup> Anderzijds waren de argumenten om de vertrouwensregel niet in de Grondwet op te nemen zwak. De regering voerde tegen vastlegging ervan in de Grondwet aan dat op diverse wijzen kan blijken dat een minister niet langer door een kamermeerderheid wordt gesteund of gedoogd. De vraag zou rijzen of de Grondwet dan niet ook deze wijzen zou moeten regelen. Dat zou echter tekort doen aan de nodige souplesse. Verder meende de regering dat de regel zodanig in het staatsrechtelijk bewustzijn is verankerd, dat deze daaruit niet zal verdwijnen.<sup>9</sup> De wonderlijke affaire rond minister Verdonk en het demissionaire kabinet-Balkenende in december 2006 doet vermoeden dat de vertrouwensregel op gezette tijden even uit het oog wordt verloren. De minister had moeten vertrekken.

Het wordt tijd aandacht te besteden aan het nut en het onnutte van wijzigingen in de tekst zelf van de Grondwet. Veiligheidshalve wijs ik er nogmaals op dat over de kwalificatie nuttig of niet verschillend kan worden gedacht. Over een enkel punt zal echter nauwelijks meningsverschil bestaan. Zo zijn in 1983 uit de tekst van de Grondwet enige bepalingen verwijderd, die geen betekenis meer hadden. Dit geldt voor het vroegere artikel 1 dat een verouderde, louter beschrijvende aanduiding van het territorium van het Koninkrijk bevatte en voor het vroegere artikel 2, waarvan de materie nu beheerst wordt door het Statuut.

---

<sup>6</sup> HR 4 maart 1986, NJ 612. Zie o.a. C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, blz. 100 e.v., Deventer 1987. Hierna wordt diverse keren verwezen naar “eigen werk”. Was deze bijdrage een wetenschappelijk artikel geweest volgens de maatstaven van sommige hedendaagse “echte wetenschappers”, dan hadden diverse andere auteurs moeten zijn vermeld. Echter, weinigen hebben over de grondwetsherziening van 1983 als zodanig geschreven.

<sup>7</sup> EK 1979-1980, 14222, 14223, 14224, nr. 112b (herdruk), blz. 2.

<sup>8</sup> Zie C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, a.w., blz. 194 e.v.

<sup>9</sup> *Ibidem* blz. 174 e.v.

Ook systematisering en wat modernere taalgebruik<sup>10</sup> zullen uit het oogpunt van nut bij weinigen op bezwaren stuiten. Sommige wijzigingen van 1983 waren zeker als nuttig bedoeld, maar hebben hun doel niet of slechts deels bereikt. Zij zijn beide terminologisch van aard. De grondwetgever van 1983 heeft de term regering geïntroduceerd als vervanger van de voormalige termen Koning en Kroon, beide in de betekenis van de constitutionele Koning, dat wil zeggen de Koning en een of meer ministers. Het woord “Koning” zou in principe gereserveerd zijn voor de Koning persoonlijk, en waar de Koning besluit zou de term koninklijk besluit worden gebezigd. Van een dergelijk inzichtelijk stelsel is niet veel terecht gekomen. De term Koning kan in de huidige tekst betekenen: de Koning persoonlijk (vooral in hoofdstuk 2 § 1), en een specifieke Koning, namelijk Willem I (art. 24), regering (art. 29, 30, eerste lid, en diverse artikelen in hoofdstuk 5). Als staatshoofd komt de Koning niet met zoveel woorden in de Grondwet voor, wat overigens niet vreemd is. Het spreekt vanzelf. De terminologie blijkt nog complexer als het Statuut in de beschouwingen wordt betrokken. Daar stuiten we op het woord Kroon in de betekenis van koningschap en Koning in de zin van de Koning persoonlijk, op de Koning als samenstellend deel van de (koninkrijks) regering en als “hoofd van het Koninkrijk”, uitdrukking die zeker níet betekent staatshoofd. Deze terminologische complexiteit is niet uitgesproken nuttig. In 1983 had moeten zijn gekozen voor de term Koning als de Koning persoonlijk en eventueel als (ceremonieel) staatshoofd, voor regering en regeringsbesluit in alle andere gevallen. Als nuttig bedoeld was ook de zogeheten delegatieterminologie. De grondwetgever van 1983 en ambtenaren van Binnenlandse Zaken die met de voorbereiding en behandeling van de grondwetsherziening waren belast, benadrukten herhaaldelijk en op vele plaatsen het belang van democratische besluitvorming en, daarmee, van de wetgever in formele zin. In verband daarmee bevat de Grondwet een vaste terminologie die aangeeft wanneer delegatie door de wetgever in formele zin geoorloofd is. Dit is het geval, als een bepaling spreekt van “bij of krachtens de wet”, “de wet stelt regels” of “de wet regelt”. Dit terminologisch systeem zou uit het oogpunt van de garantie van parlementaire besluitvorming en juridische eenvoud nuttig hebben kunnen zijn, als het niet door de beschouwingen over deze terminologie, die deels een geheel nieuwe opvatting over het verschijnsel delegatie bevatten, ingewikkeld was gemaakt. Het is een zeer technische materie die uit compassie met de lezer van dit stuk verder buiten beschouwing blijft, maar die voor juristen die liefhebbers zijn van techniek en dogmatiek de moeite waard is.<sup>11</sup> Hoe dan ook, in de wetgeving en

---

<sup>10</sup> Dat het met de taal oppassen geblazen is, bewijst een in oktober 2007 gepresenteerde tekst van de Grondwet in “gewoon Nederlands”. Artikel 3 Gw is daarin zo “vertaald” dat iedere Nederlander recht heeft op een baan bij de overheid!

<sup>11</sup> Zie C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, a.w., blz. 25 e.v.; dezelfde, *Constitutioneel recht*, blz. 353 e.v., Deventer 2005.

jurisprudentie heeft de in 1983 ingevoerde terminologie wel een rol gespeeld, maar die is tot op heden bescheiden gebleven. Dit is zonder twijfel mede te verklaren uit de technische complexiteit van het vraagstuk en uit het feit dat de parlementaire geschiedenis van de Grondwet in Nederland niet tot de geliefde lectuur van bewindslieden, ambtenaren, kamerleden en rechters lijkt te behoren. Zelfs de belangstelling voor de grondwetsherziening van 1983 zelf bleef beperkt tot enkele specialisten en (andere) beroepshalve geïnteresseerden.

Éen onderdeel van de herziening van 1983 is als – uitgesproken – onnuttig te kwalificeren, ook al wordt ook daarover – onder meer bij socialisten en linksige christendemocraten - wel anders gedacht: de opneming van de zogeheten sociale grondrechten. Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt een meningsverschil over de aard van de sociale grondrechten. De regering kwalificeerde de sociale grondrechten als rechtsplichten die inspanningsverplichtingen inhouden. Diverse kamerfracties zagen in de meeste sociale grondrechten (alleen) vrome politieke wensen, beleidsdirectieven, overheidstaken, intentieverklaringen of een soort politiek programma. En ook de regering ontkwam niet aan karakterisering en zij sprak van “politieke sancties” bij niet-nakoming. Nu is, zeker in Nederland, de naleving van staatsrechtelijke normen niet altijd afdwingbaar voor of toetsbaar door de rechter. Zo zal deze zich bijvoorbeeld niet inlaten met kwesties als de naleving van artikel 68 Gw<sup>12</sup>, de toepassing van artikel 64 Gw of die van de vertrouwensregel. Kortom, niet al het staatsrecht leent zich voor toepassing door de rechter. In dit opzicht zijn de sociale grondrechten niet bijzonder. Wel bijzonder is het dooreen husselen van klassieke en sociale grondrechten in hoofdstuk 1 en de nogal willekeurige opsomming van taken. Gezien deze willekeur is het dan ook niet verwonderlijk dat pogingen zijn en worden gedaan om de overheidszorg voor de veiligheid, voor het dierenwelzijn en het gebruik van Nederlandse taal in de Grondwet op te nemen. En waarom dan ook niet alle in troonredes frequent terugkerende of plotseling populaire beleidsthema's in de Grondwet opnemen: innovatie in industrie en onderzoek, integratie van buitenlanders, zorg voor kinderen, gehandicapten, alleenstaande moeders, ouderen, het gezin, “fatsoenlijk” bestuur? De verdragen houdende sociale grondrechten en de – afgeschoten en in andere vorm herrijzende – Grondwet voor Europa zijn hier een welhaast onuitputtelijke – en afschrikwekkende – bron. Een grondwet of constitutie is geen plaats voor, overigens permanent in belang toe- en afnemende, overheidstaken. Een grondwet moet gaan over *bevoegdheden*, wat iets geheel anders is dan een taak.

---

<sup>12</sup> HR 28 maart 2003, NJ 2004, 71 (Mink K.) is een uitzondering. De Hoge Raad zit hier mijns inziens op het verkeerde spoor. Artikel 68 Gw is niet geschreven voor toepassing of uitleg door de rechter. Het is een norm die enkel de relatie tussen minister en kamer(s) aangaat.

Grondwetten als die van de Verenigde Staten, Denemarken, België, Luxemburg, Frankrijk en de Bondsrepubliek zijn op dit punt te prefereren. Het praktische nut van de genoemde bepalingen is bovendien nihil. De vervulling van alle genoemde taken kost (veel) geld, de vervulling van de ene taak hindert of concurreert met die van een andere en, last but not least, realisatie van de doeleinden, vervat in de sociale grondrechten is bepaald niet of niet alleen een overheidstaak. Uit constitutioneel gezichtspunt zijn sociale grondrechten ondingen. Zij kunnen echter niet erg veel kwaad, zolang zij enkel gezien worden als politieke speeltjes voor wanhopige, dolende politici.

## Vraag 2: was het een noodzakelijke verandering?

Is wat nuttig is, noodzakelijk? Kan wat niet nuttig is, (toch) noodzakelijk zijn?<sup>13</sup> Het antwoord op de eerste vraag is van een verheugende eenvoud: veel van wat nuttig is, is niet noodzakelijk. Daarover krijgt, vermoed ik, niemand ruzie. Het antwoord op de tweede vraag is moeilijker te geven. Zo kan ik mij voorstellen dat wat niet nuttig is of lijkt, dat wat geen voordeel brengt of hoeft te brengen, toch als noodzakelijk wordt beschouwd, zeker als noodzakelijk wordt opgevat als onvermijdelijk. Hier houd ik het op een zwakkere betekenis van noodzakelijk, namelijk zeer gewenst, dringend. Veelal zal het noodzakelijke het nuttige omvatten. Wat noodzakelijk is, is (ook) nuttig. Wat niet nuttig is, is niet noodzakelijk, zo neem ik hierna aan. Wat in paragraaf 2 als niet nuttig is aangeduid, is in deze paragraaf dus ook niet noodzakelijk. Wat in paragraaf 2 voor wel nuttig doorgaat, kan (niet moet) hier ook noodzakelijk blijken.

Wat is in de wetgevingssfeer te zeggen over de gewenstheid van een nieuwe regeling of de wijziging van een bestaande?<sup>14</sup> Aanwijzing 6 van de Aanwijzingen voor de regelgeving stelt dat tot het tot stand brengen van nieuwe regelingen alleen wordt besloten, indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan. Aan te nemen is dat dit ook geldt voor wijzigingen in een bestaande regeling. Als tijdens de voorbereiding van de grondwetsherziening van 1983 in acht genomen is wat in Aanwijzing 6 te lezen valt, staat vast dat de veranderingen van 1983 noodzakelijk waren. Maar, de Aanwijzingen bestonden toen nog niet en wellicht heeft de term noodzaak in de Aanwijzingen een andere betekenis dan het woord “noodzakelijke” in de door de minister aan mij gestelde vraag. Zouden de Aanwijzingen en met name het vereiste van noodzaak op de grondwetsherziening van 1983 worden toegepast, dan vloeien daar enigszins onthutsende conclusies uit voort.

---

<sup>13</sup> De vraag kan ook zo worden gesteld: is wat noodzakelijk is ook per definitie nuttig?

<sup>14</sup> Zie ook C.A.J.M. Kortmann, *Weg met de grondwetsherziening, in De aard van de grondwetsherzieningen*, blz. 41 e.v., Deventer 2001.

Zo is in de Nota van het kabinet-Den Uyl de opnemings van de sociale grondrechten wel een keer als “dringend” aangeduid, maar even later was er sprake van meer realisme en werd gesteld dat sociale grondrechten in de Grondwet niet zouden misstaan en dat vastlegging van bepaalde sociale grondrechten aanbeveling verdient.<sup>15</sup> Interessanter is het oordeel over de voorgenomen grondwetsherziening nadat de belangrijkste motieven om tot herziening over te gaan – de gekozen formateur, het kiesstelsel, de rechtstreekse verkiezing van de leden van de Eerste Kamer – waren vervallen. Het kabinet achtte “onverdroten voortzetting van de herzieningsarbeid gerechtvaardigd”.<sup>16</sup> Dat klinkt aanmerkelijk anders dan “noodzakelijk” of “urgent”. Het gaat dan ook niet te ver te stellen dat serieuze toetsing van de voorgenomen integrale herziening aan Aanwijzing 6 geleid zou hebben tot het oordeel: niet aan beginnen. De herziening van 1983 zou overigens ook de toetsing aan diverse andere Aanwijzingen niet of nauwelijks hebben doorstaan. Zo ontbreekt in de toelichting op de, vele, ingediende wetsvoorstellen vaak een nauwkeurige omschrijving van de doelstelling(en), is het zogeheten zelfregulerende vermogen niet of nauwelijks aan de orde gekomen, is zelden aangegeven de mate waarin verwacht mag worden dat een regeling het beoogde doel zal helpen te verwezenlijken, zijn de neveneffecten meestal niet in de beschouwingen betrokken, is niet kenbaar gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor overheid en burger, om enige elementen van de Aanwijzingen te noemen.

Het lijkt echter goed de herziening van 1983 te toetsen aan een wat anders gekleurd noodzaakcriterium. Het komt mij namelijk aannemelijk of tenminste verdedigbaar voor dat de criteria van de Aanwijzingen niet of slechts deels toepasselijk zijn op een wet als de Grondwet. De Aanwijzingen lijken, ook gezien hun formulering en toelichting, vooral geschreven voor de ordeningswetgeving en niet voor basale staatsrechtelijke voorschriften als die van de Grondwet of van organieke wetten als de Provinciewet en de Wet op de rechterlijke organisatie. Het woord “noodzakelijk” in de vraag van de minister kan worden uitgelegd zoals dat niet zelden geschiedt in Haagse ambtelijke kringen. Daar worden op gezette tijden twee eisen aan de Grondwet gesteld. De eerste – men vernam deze ook ten tijde van de grondwetsherziening van 1983 – is dat de Grondwet moet aansluiten bij de “maatschappelijke werkelijkheid”. De tweede, van recentere datum, dat de Grondwet een levend document, of iets dergelijks, moet zijn. Zijn dit bij nadere beschouwing geen vreemde verlangens of eisen?

---

<sup>15</sup> TK 1973-1974, nr. 2, blz. 2 en 12.

<sup>16</sup> EK 1974-1975, 12944, nr. 75a (herdruk), blz. 1.

Bij welke “maatschappelijke werkelijkheid” moest de grondwetsherziening van 1983 aansluiten? Haar voorbereiding strekte zich over ongeveer twintig jaar uit, namelijk van het begin van de werkzaamheden aan de Proeve van een nieuwe grondwet die verscheen in 1966 tot de totstandkoming van de herziening in 1983.<sup>17</sup> In die twintig jaren is de “maatschappelijke werkelijkheid” - wat dat ook precies moge zijn - in veel opzichten gewijzigd. De “revolutie” van de jaren '60 was in 1983 weggeëbd, de belangstelling van de “maatschappij” voor constitutionele vraagstukken was in de jaren '70 gering, de politieke polarisatie van links en rechts nam af en de economie werd in het dagelijks staatkundig leven steeds dominanter. Bij welke “maatschappelijke werkelijkheid” had de grondwetgever van 1983 moeten aansluiten: bij flower power, neokapitalisme, ethisch reveil, ontzuiling, reaganomics? Maar er is op dit punt nog een ander probleem: waarom en hoe moet een (Grond)wet aansluiten bij de of een “maatschappelijke werkelijkheid”? Zijn feiten, gebeurtenissen, gedragingen normatief? Moeten zij normatief zijn? Het antwoord ligt in de rede. Luidt het bevestigend, dan wordt het recht overgeleverd aan de feiten. Doodslag in de praktijk wordt normatief voor het strafrecht, groot geld graaien voor het fiscale recht. Het antwoord moet dan ook ontkenkend zijn. Het recht en ook een Grondwet schetsen een ideaal, zeggen hoe het moet of zou moeten, niet zoals het is. Als een Grondwet de maatschappelijke werkelijkheid zou weergeven, als dat al mogelijk is, zou zij bovendien gaan delen in de vluchtigheid ervan. Overigens sloot (en sluit) de Grondwet van 1983 in bepaalde opzichten zelfs niet aan bij de staatkundig-politieke werkelijkheid van toen en van nu. Zo doet zij het voorkomen alsof de wet in formele zin de belangrijkste de burgers bindende besluiten bevat. In de praktijk zijn zeer vele en voor de onderdaan hinderlijke besluiten vervat in algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en beleidsregels. Een afschrikwekkend voorbeeld daarvan biedt de vreemdelingenwetgeving. In de sanctiesfeer vermeldt de Grondwet slechts (tucht) straffen. De administratieve sancties, die de laatste jaren in soort en aantal sterk zijn toegenomen, zijn grondwettelijk non-existent. Volgens de Grondwet regelt de wet het geldstelsel, terwijl de euro berust op EU-recht. Er zijn nog andere voorbeelden te geven. Zo is en blijft ontroerend dat volgens artikel 74 Gw de Koning voorzitter is van de Raad van State. Het misstaat in een “moderne” Grondwet. Maar voor de staatsraden is het wel mooi.

Een recenter verlangen is de Grondwet als levend document. Wat daarmee precies wordt bedoeld, is niet duidelijk. Het verlangen ligt, vermoed ik, in de sfeer van: meer discussie over, frequenter een beroep op, meer kennis van de Grondwet.

---

<sup>17</sup> Men zou zelfs kunnen teruggaan tot het rapport van de Staatscommissie-Van Schaik van 1954.

De wens wordt wel geuit in verband met de invoering van het rechterlijke toetsingsrecht van de wet aan de Grondwet. Verwezen wordt naar andere staten, waar de constitutie zo'n levend document zou zijn, mede als gevolg van het daar bestaande toetsingsrecht. Ik heb het nooit geturfd (wie wel?), maar aannemelijk is dat de Nederlandse Grondwet in het politieke en maatschappelijke debat een geringere rol speelt dan met grondwetten van een aantal andere staten, zoals de Bondsrepubliek Duitsland en de Verenigde Staten het geval is. Maar is dat te betreuren? Zou het niet zo kunnen zijn dat (nagenoeg) zwijgen over de Grondwet een teken is van de Grondwet als rustig bezit, als een stelsel van regels die als het ware automatisch worden in acht genomen? Is niet te verdedigen dat een staat en een maatschappij met weinig rechtsregels en weinig discussie daarover te verkiezen zijn boven stelsels met vele rechtsregels en steeds hernieuwde debatten daarover? Een Grondwet die geen "levend document" is, hoeft niet zo dood als een pier te zijn. Zij kan in stilte leven in hoofd en hart van politici, ambtenaren en onderdanen. Daarmee is niet gezegd dat dat in Nederland het geval is. Mijn, herhaaldelijk bevestigde, indruk is dat de kennis van de Grondwet in Nederland grenst aan nihil. Maar misschien is ook dat niet verwerpelijk. Wellicht stelt de Nederlandse Grondwet voor velen zo weinig voor dat er geen aandacht aan wordt besteed. Hoe dat ook zij, een "levend document" hoeft een grondwet niet te zijn om haar (hier veronderstelde) waarborgfunctie te vervullen.

Leent de Grondwet van 1983 zich overigens voor de functie van "levend document"? Het is te betwijfelen. Voor diverse grondrechten zal de onderdaan nog wel willen warmlopen en artikel 1 Gw kan de gemoederen verhitten (vooral als men de betekenis ervan niet kent, zoals bij Pim Fortuyn het geval bleek). Maar is iemand, behalve de vakidoot zoals ik, geïnteresseerd in de details van de erfopvolging, aantallen ministeries, eden, geloofsbriefjes, de griffier van de Kamers, het gehele hoofdstuk 4 over de Raad van State etc., de finesses van de wetsprocedure, de artikelen 104 tot III, flinke onderdelen van hoofdstukken 6, 7 en 8? Het Statuut laat ik hierbij nog buiten beschouwing, ook al gaat dat boven de Grondwet. Voor een "levend document" zijn andere bepalingen nodig.

**Vraag 3: had het heel anders moeten? Hadden veel ingrijpender wijzigingen moeten plaatsvinden of is er te veel gemoderniseerd en is er te veel waardevols uit verdwenen?**

Vraag 3 bestaat op haar beurt uit deelvragen. Zij worden hier samen besproken, omdat anders te veel overlappingen ontstaan. Had het heel anders moeten? Een bevestigend of ontkennend antwoord zou kunnen getuigen van pedanterie: de scribeur zou pretenderen te weten wat wel of niet in de Nederlandse Grondwet

thuishoort, of in 1983 thuis hoorde. Wel, hij weet dat niet. Het antwoord op die vraag is te moeilijk.<sup>18</sup> Het hoeft ook niet te worden gegeven, omdat de grondwetsherziening van 1983 niet stond in het teken van vergaande restauratie of vernieuwing, zoals vaak wel het geval is na een revolutie, oorlog of nieuwe staatsvorming. Als de herziening van 1983 niet had plaatsgevonden, was er geen bloed gevloeid en was het politieke en maatschappelijke bestel niet vastgelopen. Het lag in de rede dat de grondwetsherziening aansloot bij het bestaande, qua instellingen, bevoegdheden, verplichtingen, onderlinge verhoudingen en zelfs de terminologie. Het was niet geheel “oude wijn in nieuwe zakken”, maar wel een “oude Grondwet in een nieuw, strak pak”. Er is zeker niet veel of te veel gemoderniseerd en er is weinig waardevoels uit verdwenen. Wat het laatste betreft: persoonlijk betreur ik de nagenoeg gehele verdwijning van de functionele Trias. Zo is het vreemd dat men in de Grondwet tevergeefs zoekt naar een aanduiding van de algemene regeringsbevoegdheid. Misschien is er in 1983 enigszins te weinig “gemoderniseerd”, gezien de vele herzieninkjes, want dat zijn het, die na 1983 hebben plaatsgevonden of zijn geëntameerd, maar gestrand. Toch lijkt het onjuist dit constitutionele gepriegel te wijten aan te weinig modernisering in 1983. Het komt waarschijnlijk meer voort uit de wens van BZK te doen aan “onderhoud van de Grondwet”. Van een noodzaak tot herziening na 1983 was geen sprake en de enige poging tot herziening sinds dat jaar die inhoudelijk van betekenis was, die tot invoering van een beslissend correctief referendum, is tweemaal gestrand. Misschien kan ook de herziening van artikel 23 Gw die de samenwerkingsschool mogelijk maakte, als van betekenis worden beschouwd, vooral omdat het zo'n bijzondere en intellectueel moeilijk te begrijpen constructie is.

Terugblikkend op de herziening van 1983 en op wat daarna aan minuscuul gesleutel aan de Grondwet heeft plaatsgevonden, kan op deze plaats worden herhaald wat ik in 2002 schreef: “Een grondwet, en ook de Nederlandse, is grotendeels een spiegel van jarenlange juridische en politieke samenwerking en tegenstellingen. Zij is sterk nationaal-cultureel bepaald ... De “Proeve van een nieuwe Grondwet” ... is een document dat uit wetgevingsoogpunt in diverse opzichten een aanmerkelijk betere ‘basisregeling’ is dan de huidige Grondwet. Zij vertoont meer systematiek en nuchterheid dan de herziening van 1983 heeft geboden. (...) Wat in 1983 is gebeurd, is niet verontrustend noch verwerpelijk. Maar het voorstel van 1966 was op zijn minst in dit opzicht een goed voorstel dat het bij verwezenlijking ervan minder aanleiding zou hebben gegeven tot wat Binnenlandse Zaken al jaren noemt en bedrijft: onderhoud van de Grondwet.”<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Vgl. C.A.J.M. Kortmann, *Uit of in de Grondwet?*, *RegelMaat* 2003, blz. 75 e.v.

<sup>19</sup> *Ibidem*, blz. 82.

Door herhaaldelijk gepriegel aan de Grondwet wordt zij wegwerprecht en deelt zij in de vluchtigheid van de alledaagse wetgeving.

#### Vraag 4: kan het beter?

Deze vraag behoort niet tot de excellente vragen. Zij komt van mijzelf. Tenslotte mag deze bijdrage ook gaan over iets dat zelf is bedacht.

Het Nederlands Juristenblad 1998, blz. 203 e.v. bevat een tiental korte beschouwingen over de vraag welke onderwerpen in een grondwet zouden moeten zijn opgenomen. In die bijdragen komt, een enkele uitzondering daargelaten, niet de vraag aan de orde of een staat een grondwet nodig heeft. Het kan zonder, zoals het Verenigd Koninkrijk aantoonde. Maar het feit dat nagenoeg alle staten een geschreven grondwet bezitten, maakt het aannemelijk dat zo'n document op zijn minst enig nut heeft. Hierna wordt dit als gegeven aangenomen. Zo een grondwet kan goed of minder goed zijn en hier wordt ook maar verondersteld dat een goede grondwet de voorkeur verdient boven een slechte. Wat kenmerkt nu een "goede grondwet"? Vermoedelijk zal daarover niet gemakkelijk eensgezindheid zijn te bereiken in dit land van staatkundige pseudotheologen. Mij lijkt het beste advies voor een "goede" Grondwet dat van W. Duk. In het genoemde nummer van het NJB<sup>20</sup> formuleert hij tien geboden voor grondwetgevers. De belangrijkste ervan zijn, in mijn woorden, dat een goede grondwet de verbindende kracht van alle fundamentele rechtsbeginselen als onwrikbaar gegeven aanvaardt, voor iedereen de toegang tot een rechter waarborgt, geen perken stelt aan het rechterlijk toetsingsrecht, de rechterlijke onafhankelijkheid waarborgt, het legaliteitsbeginsel bevat, de wetgeving opdraagt aan ambten waarvan de leden democratisch gekozen zijn en die niet meer dan enige tientallen bondige artikelen bevat, zodat "iedere normale burger kan leren haar inhoud uit het hoofd te citeren". Nu is te vrezen dat er weinig "normale" burgers zullen blijken te zijn, maar dat nemen we maar voor lief. Op grondslag van Duks geboden is op zijn minst een deugdelijke opzet van een "goede" Grondwet die inzichtelijk en bij de tijd is, te construeren. Aan het slot volgt een poging. Wellicht kan een toekomstige staatscommissie er wat mee doen.<sup>21</sup>

Het gebodene zou van een (uitgebreide) toelichting moeten worden voorzien, maar daarvoor ontbreekt de ruimte. Volstaan moet worden met een aanduiding van enige belangrijke kenmerken van het voorstel:

---

<sup>20</sup> NJB 1998, blz. 207 e.v.

<sup>21</sup> Het voorstel is, om met Gerard Reve te spreken, geheel gratis en voor niets. De vraag is of dat onder de huidige omstandigheden waarin beoefenaren van de wetenschap, en zeker juristen bedelend door het land moeten trekken om onderzoeksfinitanciering te verwerven, verantwoord is.

Het is een beknopte tekst, geheel volgens Duks (en mijn) voorkeur. Toch is de aanmerkelijke bekorting deels van cosmetische aard. Een aantal geschrapte voorschriften zal in een (organieke) wet een plaats (moeten) vinden.

- Hoofdstuk 1 van het voorstel bevat enige fundamentele eisen die in een (moderne) constitutie thuishoren en het staatsbestel karakteriseren<sup>22</sup>;

de positie van de Koning is – althans juridisch – gewijzigd. Hij is in het voorstel geen onderdeel van de regering, maar is een voornamelijk ceremonieel staatshoofd. De nadere regeling van de erfopvolging en enige andere (technische) onderwerpen wordt overgelaten aan de organieke wet.

- Het hoofdstuk grondrechten is sterk anders ingericht. De ballast van de sociale grondrechten is resoluut overboord gezet. De klassieke grondrechten worden in absolute termen gepresenteerd (artikel 3, eerste lid) waarna de leden 2 en 3 een voor alle grondrechten gelijkelijk geldende beperkingssystematiek bevatten, die deels aansluit bij het EVRM (lid 2) deels bij het Duitse Grundgesetz (het zogeheten Kernbereik der Grundrechte). Lid 4 geeft uitdrukkelijk een bevel aan alle overheidsinstellingen tot niet-toepassing van wettelijke voorschriften in de daarin omschreven situatie. Dit stelsel breekt met het bestaande, waarin, een enkele uitzondering daargelaten, de bescherming die de grondrechten bieden geheel afhangt van de wil van de gewone wetgever en daarmee strikt genomen weinig garanties biedt.

Het voorstel voert een eenkamerstelsel in. Dit vereenvoudigt vanzelfsprekend ook de wetsprocedure. Huidige detailbepalingen zijn geschrapt. Voorstellen voor organieke wetten, die in het voorstel een soort sub-Grondwet zijn, behoeven voor hun totstandkoming een meerderheid van het aantal zittende leden van het parlement.

De regering bestaat uit de minister-president en de ministers. Anders dan de huidige Grondwet doet, somt het voorgestelde artikel 13 weer enige algemene regeringsbevoegdheden op. De vertrouwensregel wordt gecodificeerd.

- Het huidige hoofdstuk 4 vervalt geheel in het voorstel. Deze constitutioneel niet bijzonder belangrijke materie kan geregeld worden in een gewone wet.

- Het huidige hoofdstuk 6 is een ongelukkig opgezet hoofdstuk. Het spreekt niet van toegang tot, noch van onafhankelijkheid van de rechter. De term rechterlijke macht is dubbelzinnig en de bevoegdheid van die rechterlijke macht is geheel afhankelijk van de gewone wetgever, nu deze bepaalt welke gerechten behoren tot de rechterlijke macht. Het voorgestelde hoofdstuk 6 beoogt hierin verbetering te brengen onder gelijktijdige deconstitutionalisering.

---

<sup>22</sup> De voorgestelde bepaling is mijns inziens aanmerkelijk kernachtiger dan het welzijnswerkachtige artikel I-2 van de gesneuvelde Grondwet voor Europa.

- Het huidige hoofdstuk 7 biedt in de praktijk nauwelijks waarborgen aan de gedecentraliseerde besturen. Het is ook buitengewoon lastig deze grondwettelijk te bieden. De voorgestelde tekst gaat uit van deze realiteit, maar maakt duidelijk dat de gedecentraliseerde besturen niet in een ondergeschiktheidspositie verkeren. Dat is belangrijk en wordt nu vaak vergeten, ook door de provinciale en gemeentelijke politici.

- Hoofdstuk 8 breekt met de grondwetsherziening in twee lezingen. De (bestaande) ontbinding heeft haar oorspronkelijke functie nagenoeg geheel verloren en wordt daarom geschrapt. De herziening in één lezing is aanleiding de gekwalificeerde meerderheid enigszins te verzwaren.

Het voorstel en zijn toelichting kunnen overkomen als een constitutionele beeldenstorm. Daarvan is echter geen sprake, zeker als voor ogen blijft staan dat een aantal elementen van de huidige Grondwet zal moeten “verhuizen” naar een organieke wet.<sup>23</sup> Een aantal onderdelen van het voorstel is “echt” nieuw, maar naar het voorkomt is deze vernieuwing wenselijk. Het is zo langzaam een anachronisme dat de Koning deel uitmaakt van de regering en daarbinnen formeel dezelfde bevoegdheden bezit als de ministers. De Eerste Kamer is, ook volgens vele leden zelf, een niet noodzakelijke, zoniet een nagenoeg overbodige instelling. De schrapping of wijziging van het toetsingsverbod van artikel 120 Gw staat reeds lang op de agenda. Als er besloten wordt tot een nieuwe, serieuze grondwetsherziening is het wenselijk dat deze kwesties voorgoed – voor zover dat überhaupt mogelijk is – worden opgelost. Bijzondere aandacht verdient het voorgestelde artikel 14, tweede lid. De bestaande voorrang van een ieder verbindende bepalingen van verdragen boven de Grondwet vervalt. In de nieuwe opzet moet de Grondwet eerst worden gewijzigd voordat een daarvan afwijkend verdrag wordt gesloten. Dit stelsel bestaat ook in verreweg de meeste andere Europese staten en het is minder bezwaarlijk, nu de procedure van herziening van de Grondwet in het voorstel eenvoudiger is. Op deze wijze kan ook de huidige bepaling van artikel 91, derde lid, Gw, waarvan de toepassing herhaaldelijk tot discussie en verwarring aanleiding geeft, vervallen.

Paragraaf 5 van deze bijdrage lijkt ver buiten de vragen van de minister te treden. In een bepaalde optiek is dit echter schijn. Immers, vraag 3, “had het heel anders moeten?”, had bevestigend beantwoord kunnen worden onder toevoeging van het onderhavige voorstel. Die methodiek is niet gekozen, omdat het in 1983 niet anders had moeten. Het had wel anders gekund en dat is 25 jaar later zeker het geval. Het kan nu anders en mijns inziens beter dan de bestaande tekst luidt. De vraag blijft of het onderhavige voorstel daarvoor een (begin van een) bewijs is.

---

<sup>23</sup> *Beeldenstormen horen bovendien niet bij de traditie waarin deze auteur is opgevoed en opgegroeid.*

Zie ik het wel, dan hoeft in de opzet als hier voorgestaan niet steeds weer gepeuterd te worden aan de Grondwet en verwordt zij niet tot wegwerprecht. Wel begraven wij met een dergelijke nieuwe opzet een eerbiedwaardige oude dame, in essentie veel ouder dan vijftientig jaar. Daarover kan men treuren. Maar gaat droefenis niet snel voorbij bij aanschouwing van een kordate, frisse juf?

### ***Proeve van een Grondwet***

#### *Algemene bepalingen*

**Artikel 1.1** Nederland is een democratische rechtsstaat.

-2 Nederland respecteert en waarborgt de menselijke waardigheid, de gelijkheid van allen voor de wet, de rechtszekerheid en de overige fundamentele rechtsbeginselen.

**Artikel 2** Overheidsinstellingen bezitten alleen bevoegdheden die hun uitdrukkelijk bij of krachtens de Grondwet of de wet zijn toegekend.

#### *Grondrechten*

**Artikel 3.1** Iedereen die zich in Nederland bevindt heeft;

- het recht het land te verlaten;
- het recht van petitie;
- het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging;
- het recht zijn mening vrij te uiten, zonder enige vorm van censuur;
- het recht tot vereniging;
- het recht tot vergadering en betoging;
- het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- het recht gevrijwaard te worden van de doodstraf en andere onmenselijke behandelingen;
- het recht op onschendbaarheid van de woning;
- het recht op ongestoorde communicatie;
- het recht op eigendom;
- het recht op bewegingsvrijheid;
- het recht op het vrij geven van onderwijs;
- het recht zich in rechte te doen bijstaan.

- 2 De uitoefening van deze rechten kan slechts bij of krachtens de wet worden beperkt ter wille van ... (volgt een aantal doelcriteria)<sup>24</sup>
- 3 De kern van deze rechten mag niet worden aangetast.
- 4 Wettelijke voorschriften blijven buiten toepassing, indien die toepassing niet verenigbaar is met het bepaalde in de leden 1-3.

### *De Koning*

**Artikel 4.1** Nederland is een koninkrijk.

- 2 Het koningschap vererft of gaat in buitengewone omstandigheden anders over volgens regels te stellen bij organieke wet.
- 3 De organieke wet regelt
  - a. geldelijke voorzieningen voor de Koning;
  - b. de waarneming van het koningschap in buitengewone omstandigheden.

### *Het parlement*

**Artikel 5.1** Het parlement vertegenwoordigt het gehele Nederlandse volk.

- 2 Het parlement telt honderdvijftig leden.
- 3 De leden worden iedere vier jaar rechtstreeks gekozen op grondslag van evenredige vertegenwoordiging.
- 4 Alles wat verder het kiesrecht en de verkiezingen betreft wordt geregeld bij organieke wet.

**Artikel 6** De organieke wet regelt de geldelijke voorzieningen van de leden van het parlement.

**Artikel 7.1** De vergaderingen zijn openbaar, tenzij het parlement anders besluit.

- 2 De leden stemmen zonder last.
- 3 Besluiten worden, onverminderd de artikelen 8, tweede lid, en 26, tweede lid, genomen bij meerderheid van de uitgebrachte stemmen.
- 4 De leden van het parlement en andere ambtsdragers en personen die deelnemen aan de beraadslaging, kunnen niet in rechte worden vervolgd of aangesproken voor wat zij in een vergadering van het parlement of van een commissie daaruit hebben gezegd of aan deze schriftelijk hebben overgelegd.

---

<sup>24</sup> Als een voor alle grondrechten gelijklopend beperkingsregime te vergaand of te grofmazig blijkt, kunnen groepen grondrechten worden aangegeven met voor iedere groep een eigen beperkingsstelsel. De bepaling wordt daardoor wel wat langer, maar de essentie van de voorgestelde systematiek blijft intact.

**Artikel 8.1** Het parlement stelt de wetten en de begroting vast.

- 2 Organieke wetten worden vastgesteld met ten minste een meerderheid van het aantal zittende leden.
- 3 Vastgestelde wetten en de begroting behoeven bekrachtiging door de regering.
- 4 Het parlement stelt een reglement van orde vast.

**Artikel 9.1** De leden van het parlement en de regering bezitten het recht van initiatief.

- 2 De leden van het parlement en de regering kunnen door hen ingediende wetsvoorstellen en de ontwerp-begroting tot de eindstemming wijzigen en intrekken.

**Artikel 10** Een organieke wet regelt:

de gevallen waarin en de wijzen waarop delegatie van wetgevende bevoegdheid is geoorloofd; blanco-delegatie is verboden; de bekendmaking en inwerkingtreding van wetten en andere regelingen van de rijksoverheid; de goedkeuring door het parlement van verdragen, van de inzet van de krijgsmacht en van het instellen van een noodtoestand.

**Artikel 11.1** De ministers geven het parlement de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.

- 2 Het parlement heeft het recht van onderzoek, te regelen bij de wet.

### *De regering*

**Artikel 12.1** De regering bestaat uit de minister-president en de overige ministers.

- 2 De minister-president en de overige ministers worden benoemd en ontslagen bij regeringsbesluit.
- 3 Regeringsbesluiten worden ondertekend door een of meer ministers.

**Artikel 13** De regering is belast met de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het rijksbeleid voorzover dit niet mede toekomt aan het parlement, dan wel bij of krachtens de wet aan andere instellingen is opgedragen;

de buitenlandse betrekkingen;  
de verdediging;  
de taken haar bij of krachtens de Grondwet of de wet opgedragen;  
de regeling van haar interne organisatie.

**Artikel 14.1** Verdragen verbinden binnen de interne rechtsorde.

-2 Verdragen hebben voorrang op intern recht met uitzondering van de Grondwet.

**Artikel 15.1** Een minister biedt, behoudens ontbinding van het parlement, ontslag aan als het parlement het vertrouwen heeft opgezegd.

-2 De regering kan het parlement ontbinden.

-3 Na ontbinding vinden binnen drie maanden algemene verkiezingen plaats.

**Artikel 16.1** De organieke wet bepaalt in welke gevallen de regering een uitzonderingstoestand kan instellen. Zij regelt de gevolgen.

-2 Tijdens een volgens het eerste lid ingestelde uitzonderingstoestand kan worden afgeweken van bij organieke wet aan te wijzen bepalingen van de Grondwet..

*De rechter*

**Artikel 17** Iedereen die zich in Nederland bevindt heeft toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter.

**Artikel 18. 1** De rechter is onafhankelijk.

-2 Rechters worden bij regeringsbesluit voor het leven benoemd.

-3 Rechters kunnen alleen in de gevallen bij de wet bepaald door een rechterlijke instelling uit hun ambt worden ontzet.

**Artikel 19** De organieke wet regelt de bevoegdheid van de rechter en de inrichting en samenstelling van de rechterlijke instellingen.

**Artikel 20.1** De leden van de Hoge Raad worden benoemd uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door het parlement.

-2 De organieke wet regelt de bevoegdheid tot cassatie.

**Artikel 21** De organieke wet regelt welke ambtsdragers in welke gevallen wegens ambtsmisdrijven terecht staan voor de Hoge Raad. Zij regelt de procedure.

**Artikel 22** De organieke wet regelt de verlening van gratie en amnestie.

#### *Decentralisatie*

**Artikel 23.1** Nederland kent provincies, gemeenten en waterschappen.

Hun besturen zijn niet ondergeschikt aan de instellingen van het rijk.

- 2 De provincies, gemeenten en waterschappen bezitten ieder ten minste een bestuur waarvan de leden rechtstreeks worden gekozen.
- 3 De organieke wet regelt de inrichting en samenstelling van de besturen van de provincies, gemeenten en waterschappen.

**Artikel 24.1** De besturen van de provincies, gemeenten en waterschappen zijn bevoegd tot regeling en bestuur van hun belangen.

- 2 Bij of krachtens de wet kan van hun besturen medebewind worden gevorderd.
- 3 De organieke wet regelt het toezicht op de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen. Deze regeling omvat het geval van taakverwaarlozing.
- 4 De organieke wet regelt de financiën van de provincies, gemeenten en waterschappen.

**Artikel 25.1** De wet kan andere gedecentraliseerde verbanden instellen.

- 2 De artikelen 23, eerste en derde lid, en 24 zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat een gewone wet volstaat.

#### *Herziening van de Grondwet*

**Artikel 26.1** De Grondwet kan bij wet worden herzien.

- 2 Het parlement kan het wetsvoorstel daartoe alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal zittende leden.

**Artikel 27** Wetten en andere regelingen en besluiten die in strijd geraken met een latere herziening van de Grondwet, blijven van kracht totdat daarvoor overeenkomstig de herziene Grondwet een voorziening is getroffen.

# Grondwet, begrenzing en terughoudendheid

*Prof. dr. P.H.A. Frissen*

## Inleiding

Een grondwet<sup>25</sup> is een bijzonder fenomeen. Althans dat behoort zo te zijn, als we de term serieus nemen. Een grondwet fundeert, creëert een basis voor andere wetgeving, formuleert grondslagen. Een grondwet is de constitutie van een staat: ze geeft de inrichting van de staat en zijn organen en definieert de politieke orde, de parlementaire democratie bijvoorbeeld. Maar het constitutionele karakter van een grondwet zegt meer: het articuleert de relaties tussen het private, het publieke en het politieke domein in al hun meervoudigheid. Daar vloeit weer uit voort dat in een grondwet, meer of minder expliciet, een begrip van burgerschap staat geformuleerd. En daar volgt weer uit dat elke grondwet een antwoord is of behoort te zijn op de kernvraag van de politiek, namelijk hoe deze zich tot de burgers en hun verbanden verhoudt. Daarbij is de politiek vooral op te vatten in de politiek-theoretische zin van 'het politieke in een samenleving'. Vandaar ook dat in een grondwet grondrechten staan geformuleerd: klassieke grondrechten die de negatieve vrijheid beschermen en sociale grondrechten die aan de staat zorgplichten toewijzen. Een grondwet als constitutie geeft daarmee de institutionele orde van een staatsbestel, waarbij institutioneel betekent: in procedures, verhoudingen en structuren belichaamde normativiteit.<sup>26</sup>

In dit essay behandel ik de Grondwet vanuit een constitutioneel perspectief.<sup>27</sup> Welke normatieve uitgangspunten kent deze? Waar komen deze uitgangspunten vandaan? Welke institutionele uitwerking krijgen deze voor de politieke en bestuurlijke orde? Die behandeling geef ik vorm als een kritiek. Het eerste deel van het essay is dan ook een kritiek van de Grondwet. In het tweede deel formuleer ik vervolgens enkele nieuwe uitgangspunten voor een constitutionele herziening. Centraal daarin staat een herwaardering van de klassieke grondrechten en de daarin belichaamde idee van de negatieve vrijheid. Institutioneel leidt dat tot begrenzing en terughoudendheid als leidende principes voor de inrichting van de staat en zijn verhouding tot burgers en hun verbanden.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Ik hanteer de term *grondwet* zonder hoofdletter voor het empirische verschijnsel van een bijzonder soort wet die we in verschillende rechtsordes aantreffen. De *Grondwet* schrijf ik met hoofdletter als ik op de Nederlandse grondwet doel.

<sup>26</sup> Zie Zijderveld, 2000

<sup>27</sup> Een voortreffelijke verdediging van de constitutionele theorie vinden we bij Kinneking, 2005: 18-19 en 304-331

<sup>28</sup> Belangrijke delen van dit betoog zijn ontleend aan Frissen, 2007

## De Grondwet - een kritiek

### *Gelijkheid - klassieke grondrechten*

De Grondwet opent met de bekende klaroenstoot van het gelijkheidsbeginsel:

#### Artikel 1

*Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld.*

*Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.*

Gelijkheid krijgt in het eerste artikel van de Grondwet de gedaante van een discriminatieverbod. Het is een verbod op ongelijke behandeling. Het in dit artikel geformuleerde gelijkheidsbeginsel werkt negatief en positief. Het verbiedt de overheid burgers ongelijk te behandelen en te discrimineren. In die zin is het de uitdrukking van de formele gelijkheid die de primaire politieke en juridische relaties tussen staat en burger kenmerkt. De positieve werking, zo blijkt uit de reële bestuurspraktijk is dat het de overheid verplicht materiële gelijkheid te bevorderen voor en tussen alle burgers.<sup>29</sup> De bevordering van die materiële gelijkheid is als een verzameling zorgplichten opgenomen in de sociale grondrechten.

Het formele gelijkheidsbeginsel wordt verder uitgewerkt in de klassieke grondrechten, waarvan een deel politieke rechten van de burger in de democratie zijn. Het betreft de artikelen 2 tot en met 19 en de artikelen 23, 99 en 114. Wat vooral opvalt is dat veel van deze rechten bij nadere wetgeving moeten worden uitgewerkt dan wel kunnen worden ingeperkt. Dat geeft de wetgever royale mogelijkheden, zeker omdat de Grondwet niet voorziet in constitutionele toetsing. De enige begrenzing van de macht van de wetgever is dat toetsing aan internationale verdragen wel is toegestaan. In een politiek en maatschappelijk klimaat van angst voor uiteenlopende risico's leidt dat gemakkelijk (en ook feitelijk, zoals we op al die terreinen waar preventie van belang wordt geacht<sup>30</sup>, kunnen zien) tot inperking van grondrechten.

De formele gelijkheid die door de klassieke grondrechten wordt gewaarborgd komt voort uit het ideaal van negatieve vrijheid. Omdat aan de staat afschuwwekkende monopolies zijn toegekend – die van het geweld, van de vrijheidsberoving, van de onteigening, van de belastingheffing – moet zijn handelen constitutioneel zijn verankerd en ingesnoerd door de wet.

---

<sup>29</sup>Zie Holtmaat, 2006

<sup>30</sup>Van het 'tegenhouden' door de politie tot preventieve maatregelen in de jeugdzorg tot interventieteams tegen woonoverlast.

De politieke en juridische gelijkheidsrechten beschermen de burger tegen de staat en funderen zijn democratische bevoegdheden. Interessant is dat er in de Grondwet slechts summier over de uitoefening van genoemde monopolies wordt gesproken. De politie komt zelfs helemaal niet aan de orde.

### ***Gelijkheid – sociale grondrechten***

Zoals ik al opmerkte, de Grondwet definieert gelijkheid in ruimere zin dan alleen de negatieve vrijheid en de politieke rechten. De artikelen 19 tot en met 23 bevatten de sociale grondrechten. Ze leggen de staat zorgplichten op inzake werkgelegenheid, rechtspositie, bescherming en medezeggenschap in arbeidsverhoudingen, bestaanszekerheid, spreiding van welvaart, woonbaarheid van het land, milieuzorg, volksgezondheid, woongelegenheden, maatschappelijke en culturele ontplooiing en onderwijs.<sup>31</sup> Het is een tamelijk uitgebreide catalogus voor geluk waarop de burger recht heeft en die de staat tot zorgen verplicht. De maakbaarheidsambities van de jaren zeventig van de vorige eeuw zijn evident. De Grondwet is daardoor inspiratiebron voor een materieel gelijkheidsstreven dat we in veel beleidsterreinen terugzien.

Als het om onderwijs, sociale zekerheid en huisvesting gaat betekent de gelijkheid vooral een recht van gelijke startposities en een minimale uitkomst. Iedereen heeft recht op onderwijs dat bij zijn talenten en inzet past. Iedereen heeft recht op sociale zekerheid als bescherming tegen risico's. Bovendien geldt in de inkomensverdeling een minimum waaronder niemand mag vallen. Iedereen heeft het recht op een betaalbare woning.

Maar het gaat niet alleen om de gelijkheid van startposities. In het onderwijs gaat het ook om het kerncurriculum en om gedeelde waarden. Nu ligt daaraan zelfs een culturele canon ten grondslag. Bovendien wordt van het onderwijs integratie en inclusie verwacht. Etnische en culturele verschillen moeten worden samengebracht. Leerlingen met beperkingen moeten zo lang mogelijk in het reguliere onderwijs blijven.

Via de studiefinanciering wordt ieders toegang zo gelijk mogelijk geschakeld. Gedifferentieerde collegegelden zijn nog steeds niet geaccepteerd. Selectie is – behoudens voor artistieke opleidingen – maar mondjesmaat en streng geclausuleerd toegestaan.

In de volkshuisvesting gaat het evenmin alleen om gelijke startposities in de verwerving van een betaalbare woning.

---

<sup>31</sup> De artikelen 19 en 23 formuleren zowel formele vrijheden – van arbeidskeuze en van onderwijs materiële zorgplichten.

De regulering betreft ook de kwaliteit van de woning: niet alleen is er een gelijk recht op een betaalbare woning, er is ook een gelijk recht op een goede woning.

In de gezondheidszorg en ook in het welzijn heeft de gelijkheid niet alleen betrekking op de startposities maar ook op de uitkomsten. Waar in de sfeer van onderwijs, inkomen en huisvesting ongelijke uitkomsten worden geduld, is dat op het terrein van gezondheid en welzijn welhaast ondenkbaar. Niet alleen heeft eenieder een gelijk recht op toegang tot een zeer uitgebreid pakket van voorzieningen. De voorzieningen zelf zijn door een intense vorm van aanbodsturing ook voor allen gelijk.<sup>32</sup> Bovendien streven alle preventieprogramma's ernaar om gelijke gezondheid voor iedereen te realiseren.

De materiële gelijkheid van de sociale grondrechten is de normatieve kern van de verzorgingsstaat.

### ***Gelijkheid en verzorgingsstaat***

In het discours van de verzorgingsstaat is gelijkheid niet alleen materieel. De overtuiging geldt dat formele gelijkheid voor de wet en in het politieke domein pas zin heeft als de materiële voorwaarden daarvoor bestaan. De negatieve vrijheid veronderstelt de positieve vrijheid. De in de negatieve vrijheid geambieerde emancipatie is slechts te realiseren als er ook positieve vrijheid is. Maar tussen negatieve vrijheid (bescherming tegen statelijke ambities) en positieve vrijheid (het recht op materiële gelijkheid) bestaan spanningen. In de woorden van Blokland: "(...) een toeneming van de negatieve vrijheid impliceert echter geenszins een evenredige toeneming van de individuele positieve vrijheid of autonomie, het vermogen om op basis van zelfgekozen waarden meester over het eigen leven te zijn."<sup>33</sup> Blokland benoemt die spanningen als het emancipatiedilemma. De uitweg daaruit is paternalisme van de zijde van de staat: collectivistische en onvrijwillige herverdeling van kansen, rechten en goederen: beslissen voor anderen. En dat vergt statelijke interventies.

De klassieke en de sociale grondrechten drukken in hun verbinding uit dat de verzorgingsstaat is gebouwd op het fundament van de democratische rechtsstaat. De funderende waarden van de democratische rechtsstaat komen in de klassieke grondrechten tot uiting, waarin de politieke en formele gelijkheid is geregeld.<sup>34</sup> De rechtstaat is in de eerste plaats een verzameling beschermingsmechanismen tegen statelijke willekeur.

---

<sup>32</sup> *Zie In 't Veld, 2001*

<sup>33</sup> *Blokland, 2005: 2*

<sup>34</sup> *RMO, 2006: 26-27*

Op dat fundament is de verzorgingsstaat gebouwd. Daardoor hebben vooral de waarden van rechtsgelijkheid en bureaucratie (in de zin van afwezigheid van willekeur) zich verbonden met de omvattende ambities van de verzorgingsstaat op het gebied van risicobescherming, herverdeling, dienstverlening en maatschappelijke sturing. De verzorgingsstaat heeft een uitgesproken opvatting over het goede leven. Onder het primaat van de parlementaire politiek heeft dit geleid tot de omvangrijke verstatelijking die nu als crisis van de verzorgingsstaat wordt opgevat.

De verbinding van democratische rechtsstaat en verzorgingsstaat maakt dat het bureaucratische ethos van de rechtsstaat zich verbindt met het paternalistische ethos van de verzorgingsstaat. De talloze verzorgingsarrangementen die de verzorgingsstaat in zijn gedaante van democratische rechtsstaat binnen het bereik van de staat heeft gehaald verliezen in dat proces van verstatelijking hun oorspronkelijke normatieve betekenis. De waarden generaliseren waardoor de volle nadruk komt te liggen op de functionele rationaliteit van statelijke arrangementen. Bij toenemend overmatig gebruik en ook misbruik van die arrangementen daalt de legitimiteit omdat de ervaring van solidariteit verdwijnt. De verzorgingsstaat is niet langer articulatie van een “beschavingsideaal” maar een gebureaucratiseerde moloch van abstracte zorg, risicobescherming en dienstverlening.

Het dubbele cataloguskarakter van de Grondwet (klassieke vrijheid en sociaal geluk) is problematisch geworden. Zo raakt het normatieve fundament van de verzorgingsstaat ondermijnd.

### ***Gelijkheid en verschil***

In de arrangementen van de verzorgingsstaat heeft iedereen gelijke rechten op voorzieningen. “Aan ieder dat wat hem toekomt”, “gelijke gevallen gelijk behandelen”, “gelijke monniken, gelijke kappen”. De taal articuleert de vanzelfsprekende rechtvaardigheid van deze arrangementen op velerlei wijze.

Maar wat zijn gelijke gevallen? Zijn er in de postindustriële, postmoderne samenleving nog wel gelijke gevallen? En wat als er alleen maar ongelijke gevallen zijn? Mogen we stellen dat gelijke behandeling dan per definitie ongelijke behandeling is? Wat betekent het begrip gelijkheid dan nog?

Waarin zijn mensen gelijk, zo vraagt Lucas zich af. In het feit dat ze biologische kenmerken delen, dat ze begiftigd zijn met verstand, dat ze rationeel zijn, misschien wel “children of God”? Maar ze zijn verschillend en ongelijk in “height, age, sex, intellectual ability, strenght of character”.<sup>35</sup> Er is dus een belangrijk verschil tussen aspecten waarin mensen gelijk zijn en die waarin ze verschillen. En ondanks de overeenstemming blijven de verschillen bestaan. We kunnen niet van fundamentele

---

35 Lucas, 1997

gelijkheid spreken, alleen omdat er sommige punten van overeenstemming zijn. Lucas legt de volgende redenering achter de claim van gelijkheid bloot:

*All men are men*

*All men are equally men*

---

[therefore] *All men are equal*

Vervang nu “men” door “numbers” en de redenering word een drogreden:

*All numbers are numbers*

*All numbers are equally numbers*

---

[therefore] *All numbers are equal*<sup>36</sup>

Probeer schoonheid, kunstwerken, auto's, seks, eten, hoogleraren, boeken, muziek, en wat al niet: de redenering blijft absurd. Het gelijke is altijd een specifiek aspect. Voor alle overige is er verschil. Alleen de zwakste vorm van gelijkheid– de formele<sup>37</sup> – kan worden verdedigd, in alle andere aspecten zijn mensen ongelijk. Het recht op gelijkheid impliceert dus het recht op ongelijke behandeling. Er zijn immers geen gelijken. In alle andere vormen van gelijkheid staat de vrijheid op het spel.

### ***Verskil en vrijheid: begrenzingen***

De negatieve vrijheid is van het grootste gewicht. Daarom kan de staat ook niet worden verbonden met de een of andere opvatting van positieve vrijheid. “Een ontsporing treedt (...) op wanneer de met positieve vrijheid verbonden noties van individuele zelfbepaling en zelfverwerkelijking worden verbonden met de monistische overtuiging dat er één juiste manier bestaat waarop mensen hun leven moeten inrichten.”<sup>38</sup>

Met andere woorden, eerder dan met gelijkheid, dient de vrijheid te worden verbonden met het verschil. Dat is ook een belangrijke dimensie van rechtsstatelijkheid. Die bindt de staat aan het recht en fundeert deze binding in de negatieve vrijheid.

---

<sup>36</sup> Lucas, 1997: 105-106. *Mijn cursivering*

<sup>37</sup> Terpstra, 1997: 323 e.v.

<sup>38</sup> Uit het voorwoord van *Blokland in: Berlin*, 1996: 26-27

Dat in onze wereld de rechtsstaat verzorgingsstaat is geworden met daarin een omvangrijke en materiële bepaling van de positieve vrijheid is dan ook een bedreiging van de vrijheid van het verschil.

Juist om de vrijheid en het verschil te beschermen vertrouwen we de monopolies van het geweld en de belastingheffing toe aan de staat, zodat geen andere institutie of groep deze kan uitoefenen tegen ons. Deze monopolies beschermen onze vrijheden en kunnen die bescherming ook alleen bieden als ze monopolie zijn.

Dat perspectief is in de Grondwet nauwelijks zichtbaar. Dat we de monopolies van het geweld en de belastingheffing aan de staat hebben toevertrouwd en dat de vrijheid en het verschil zo moeten worden beschermd en tegelijkertijd bescherming tegen die monopolies bieden is nauwelijks gearticuleerd. We zien nergens het besef dat politieke macht de gevaarlijkste van alle machten is: "(...) as *state power*, it is also the means by which all the different pursuits, including that of power itself, are regulated. It is the crucial agency of distributive justice; it guards the boundaries within which every social good is distributed and deployed. Hence the simultaneous requirements that power be sustained and that it be inhibited: mobilized, divided, checked and balanced. Political power protects us from tyranny ... and itself becomes tyrannical. And it is for both these reasons that power is so much desired and so endlessly fought over."<sup>39</sup>

Politieke macht is als vanzelfsprekend de macht van het primaat, omdat op politiek niveau verhoudingen tussen politieke, publieke en private domeinen worden gereguleerd en, als het goed is, van begrenzingen en 'checks and balances' worden voorzien. Daarvan treffen we in de Grondwet weinig aan. Natuurlijk, de inrichting van de staat en de regeling van verhoudingen tussen de organen van de staat is uitgebreid aan de orde. Maar van meer dan een oppervlakkige uitwerking van de Trias Politica is geen sprake. Bovendien valt het met de machtenscheiding nogal mee, of liever tegen. De uitvoerende macht is ook wetgevende macht en in eigen zaak ook rechtsprekende macht. Bovendien mag dat rechtspreken in samenhang met advisering worden gedaan, zoals in het geval van de Raad van State. Ook kan de uitvoerende macht de wetgevende macht ontbinden. Een sterke uitwerking van het principe van 'countervailing powers' kunnen we dat niet noemen. Dat geldt evenmin voor de machtenscheiding in de met de uitbouw van de verzorgingsstaat ontstane stelsels van zorg en interventies die zeer omvangrijk zijn.

In tegenstelling tot de Amerikaanse constitutie lijkt het principe van 'checks and balances' in de Grondwet zwak ontwikkeld. De doelbewuste fragmentatie die de Amerikaanse staatsinrichting karakteriseert en die voortvloeit uit de afkeer van autoritaire Europese staatsvormen ontbreekt in de Grondwet. Daarentegen is er wel sprake van hiërarchische verbindingen tussen verschillende overheidslagen

---

<sup>39</sup> Walzer, 1983: 281

via medebewind, (financieel) toezicht en benoeming van Commissarissen en Burgemeesters. En ook het verbod op constitutionele toetsing is een bewijs ervoor dat de Nederlandse wetgever stelselmatig weinig heeft gevoeld voor een al te radicale uitwerking van de noties van ‘checks and balances’ en ‘countervailing powers’.

### ***Vershil en vrijheid: democratie en minderheden***

Het woord democratie komt in de Grondwet niet voor. Dat geldt ook voor het woord minderheid. En alleen in artikel 67 staat dat de twee kamers der Staten-Generaal<sup>40</sup> bij meerderheid van stemmen besluiten. Die karigheid mag opmerkelijk heten voor wie zou denken dat het democratische karakter van onze politieke orde van het grootste gewicht is. Heel compact wordt de vertegenwoordiging aangeduid in artikel 50. Actief en passief kiesrecht worden geformuleerd. Prinsjesdag staat genoemd. Uitvoerig gaat de Grondwet alleen in op de procedures voor wijziging van de Grondwet zelf.

Dat democratie ook en misschien vooral over minderheden gaat blijft onvermeld. Alleen het recht van de individuele parlementariër om hoofdelijke stemming te vragen is een zwakke referentie aan het principe dat een democratie minderheden beschermt. Dat in een democratie burgers de belangrijkste functionarissen in een politieke orde zijn, gaat aan de Grondwet voorbij. Het woord burger komt alleen in de samenstelling ‘burgerlijk’ voor. Hoe de staat zich constitutioneel verhoudt tot de burger en zijn verbanden blijft beperkt tot de klassieke grondrechten en de regeling van het kiesrecht.

Dat tenslotte de Nederlandse democratie en Nederlands burgerschap niet meer zonder de context van de Europese Unie kunnen worden gedacht is evident. Dat daarvan in de Grondwet weinig blijkt, met uitzondering van hetgeen over verdragsrechtelijke aspecten wordt gesteld, is weliswaar begrijpelijk, maar houdt op termijn geen stand. Zelfs als Europa voorlopig geen grondwet krijgt, is alleen al de vraag welke staatkundige dimensies Europa heeft of krijgt van beslissend gewicht voor inhoud en reikwijdte van de Nederlandse Grondwet. Tegelijkertijd is er tussen Europa en de Nederlandse Grondwet geen vanzelfsprekende relatie van onderschikking en bovenschikking. Althans, dat is niet per definitie zo, maar is een onderwerp van politiek.

---

<sup>40</sup> De Grondwet laat in het midden of dat ook voor gemeenteraden en provinciale staten geldt.

## De Grondwet: constitutionele herziening

Is een herziening van de Grondwet nodig? De bestaande versie kent de nodige tekortkomingen en bezwaren. Enkele daarvan heb ik hiervoor aangeduid. Samengevat: de Grondwet is te zeer een uitdrukking van het discours van de verzorgingsstaat en de daarin belichaamde waarde van de materiële gelijkheid; de Grondwet is erg terughoudend als het gaat om de begrenzings die aan het optreden van de staat moeten worden gesteld in de vorm van ‘checks and balances’ en countervailing powers; de Grondwet is te beperkt in de articulatie van de betekenis van democratie en burgerschap. Of dit tot een herziening noopt is ook van andere afwegingen – politieke, juridische, historische – afhankelijk. De vraag naar de noodzakelijkheid van zo’n herziening beantwoord ik hier dan ook alleen in politiek-theoretische zin bevestigend. Ook zal ik geen juridische teksten formuleren voor zo’n herziening. Dat is mijn vak niet. Wel formuleer ik de uitgangspunten waarop zo’n herziening kan zijn gebaseerd en die voor grondwettelijke verankering in aanmerking komen. Vandaar ook dat ik over een constitutionele herziening spreek. De constitutie van een staat hoeft niet noodzakelijkerwijze in één tekst te worden vastgelegd.

### *Gelijkheid van en in het verschil*

Naar mijn oordeel is de enige vorm van gelijkheid die in een politieke orde van de democratie te verdedigen valt, de gelijkheid voor de wet en de daarmee in een dergelijke democratische orde samenhangende politieke gelijkheid. Het is deze gelijkheid die in de klassieke grondrechten is vervat en die beslist niet tot egalitarisme hoeft te leiden. De klassieke grondrechten beschermen slechts de negatieve vrijheid.<sup>41</sup> En de negatieve vrijheid is een vrijheid van, en een vrijheid in het verschil. Anders geformuleerd: verschillen moeten worden beschermd en onze verschillen beschermen ons. Vandaar dat de negatieve vrijheid niet alleen afschermend werkt, maar ook een productieve kracht is.

Als we artikel 1 van de Grondwet nogmaals lezen, gaat het daarin juist om de verschillen.

---

<sup>41</sup> Berlin, 1996

## Artikel 1

*Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld.*

*Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.*

We worden gelijk behandeld, hoe verschillend we ook zijn. Sterker nog, we worden gelijk behandeld, omdat we verschillend zijn in “godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, of op welke grond dan ook”. De gelijkheid die het grondrecht ons geeft is het fundamentele recht om verschillend te zijn. Ironische uitdrukking daarvan is de casus van de moslima die haar recht om mannelijke collega’s geen hand te hoeven geven – voorwaar een recht om anders, verschillend te zijn – moest opeisen bij de Commissie Gelijke Behandeling. Die commissie kunnen we beter herdopen in de Commissie Verschillende Behandeling. De negatieve vrijheid die met de klassieke grondrechten wordt gewaarborgd is een vrijheid van het verschil. Overigens zou de keerzijde van dat recht op verschil moeten zijn dat elke organisatie de vrijheid heeft om te kunnen kiezen voor en natuurlijk tegen specifieke vormen van verschil.

Het adagium van de rechtsgelijkheid betekent niet anders dan dat we gelijke gevallen gelijk behandelen voor zover ze gelijk zijn en ook alleen maar naar de mate waarin ze gelijk zijn. Voorzover ze ongelijk zijn en naar de mate waarin ze in allerlei aspecten verschillend zijn, is ongelijke, dat wil zeggen verschillende behandeling aangewezen. Dat in maatschappelijke en historische zin ongelijkheid dominant is blijkt wel uit het feit dat gelijkheid altijd een politiek programma is.

Er is veel te zeggen voor een constitutionele verankering van het recht op verschil, van het recht op verschillend, op anders zijn. Alleen al het feit dat onze samenleving in velerlei opzichten een samenleving van minderheden is en ook altijd is geweest, maakt zo’n verankering gewenst.<sup>42</sup>

### ***De klassieke grondrechten - verruiming van de negatieve vrijheid***

De klassieke grondrechten beschermen en garanderen de negatieve vrijheid van de burger, dat wil zeggen zijn fundamentele recht op vrijwaring van machtsmisbruik en bevoogding door de staat. De negatieve vrijheid en de daarmee verbonden grondrechten zijn een hoge prijs waard. Daarom past een grotere terughoudendheid in de beperkingen van de klassieke grondrechten, zoals in verschillende artikelen voorzien. Nu wordt aan de wetgever een tamelijk royale mogelijkheid geboden de klassieke grondrechten bij wet te beperken of te preciseren. Dat geeft de wetgever te ruime mogelijkheden, zeker nu zijn positie in de Trias toch al sterk is, gegeven de

---

<sup>42</sup> Zie De Rooy (2002) en Scheffer (2007)

verwevenheid met de uitvoerende macht en het ontbreken van de mogelijkheid tot constitutionele toetsing. Daar valt nog aan toe te voegen dat de uitvoerende macht weer veel ruimte heeft om recht te spreken in eigen zaak. Ook in dat opzicht zou het passend zijn om de ruimte voor de wetgever en direct en indirect de ruimte voor de uitvoerende macht in te perken.

Een verdere verruiming van de klassieke vrijheid dient ook te worden gezocht in de horizontale werking ervan. Klassieke grondrechten verplichten de burger eveneens. Het gaat dan om de wederkerigheid die in de negatieve vrijheden dient te worden aangebracht. Het recht op godsdienstvrijheid laat de noodzaak van die wederkerigheid pregnant zien. Wie zelf zijn godsdienst in alle vrijheid wil belijden, zal dat recht ook aan anderen dienen toe te kennen. De vrijheid van godsdienst impliceert pluralisme in de maatschappelijke uitwerking. Maar de vrijheid van godsdienst impliceert ook individualisme in de maatschappelijke uitwerking: het fundamentele recht op geloofsafval zonder vrijheidsbelemmering door voormalige geloofsgenoten. Die wederkerigheid is door Paul Scheffer uitvoerig en overtuigend beargumenteerd in zijn monumentale 'Land van aankomst'.<sup>43</sup>

Maar de noodzaak van verruiming geldt niet slechts voor de godsdienstvrijheid van artikel 6. Ook in de andere artikelen inzake de klassieke grondrechten moet een grotere terughoudendheid worden aangebracht. Natuurlijk zijn er altijd redenen van interne en externe veiligheid die dergelijke inperkingen aanvaardbaar maken, maar dat zou naar mijn overtuiging beter kunnen worden geregeld in aparte constitutionele waarborgen met betrekking tot de uitoefening der staatsmonopolies.

### ***Negatieve vrijheid en de staat - de monopolies***

In het proces van staatsvorming kunnen we vaststellen dat in samenlevingen als de onze de uitoefening van het geweld en de belastingheffing uiteindelijk door de staat zijn gemonopoliseerd. Die monopolievorming is een belangrijk kenmerk van staatsvorming en is overigens met omvattende geweldsexcessen gepaard gegaan.<sup>44</sup> Bovendien zijn deze monopolies in onze samenleving veranderd in een democratische politieke orde. In die dubbele verankering – in de staat én in een democratische politieke orde – is ook de legitimiteit van de monopolies te situeren. Zo is immers de burgeroorlog te vermijden en kunnen we ons tegen externe vijanden beschermen. Achterliggende waarde is wat Rorty “het vermijden van wreedheid” noemt<sup>45</sup>. Die waarde kunnen we zonder fundamentalistisch te zijn aanvaarden. Ze is noodzakelijk om een samenleving van verschillen leefbaar te houden.

---

<sup>43</sup> Scheffer (2007)

<sup>44</sup> Zie het vaak huiveringwekkende proefschrift van Adriaenssen (2007)

<sup>45</sup> Rorty, 1992: 101

Daar hebben we geen diepgaande morele fundering voor nodig. De monopolies van de staat staan toe dat slechts één maatschappelijke actor de immorele daden van het geweld, de vrijheidsbeneming en de diefstal kan plegen. De waarde is gelegen in het monopolie zelf. Vanwege de pluraliteit van onze verschillen kunnen we niet zonder deze immorele daden. De uitoefening van deze intrinsiek immorele activiteiten is bovendien vervat in de democratie als orde van de vrijheid. Dat is de diepe betekenis van de democratische rechtsstaat.

Daarom ook is het teleurstellend dat in de Grondwet nauwelijks expliciete aandacht is voor deze monopolies en de uitoefening ervan en al helemaal geen aandacht voor de waarde van democratie en de nadere vormgeving daarvan.

Wat betreft het monopolie op het geweld zou een constitutionele herziening in de eerste plaats het optreden van de krijgsmacht moeten betreffen. Daarin zou enerzijds tot uiting moeten komen dat de krijgsmacht de klassieke taak heeft de staat en de samenleving extern te beveiligen. Daarna<sup>46</sup> is er de taak om de internationale rechtsorde te verdedigen, voorzover dat optreden binnen die rechtsorde valt.

Daarnaast is er de constitutionele verankering van veiligheidsdiensten en politie en het binnenlandse optreden van de krijgsmacht. De zwaarte van het geweldsmonopolie vraagt daarom, enerzijds om de negatieve vrijheid te markeren en anderzijds om de verbinding met de democratische politieke orde te leggen. De mogelijke inperkingen van de klassieke grondrechten kunnen naar mijn overtuiging dan ook beter aan de uitoefening van het geweldsmonopolie worden gekoppeld dan aan die grondrechten zelf, zoals nu in de Grondwet gebeurt. Alleen al symbolisch maakt dat dergelijke beperkingen zwaarder en verplicht dat de uitvoerende macht tot terughoudendheid, zeker als de klassieke grondrechten 'absoluter' zijn geformuleerd. Het verdient ook aanbeveling om de beperkingen van de klassieke grondrechten aan rechterlijke toetsing te onderwerpen en de plicht tot toetsing grondwettelijk te verankeren.

Wat het andere monopolie betreft – dat van de belastingheffing – ligt het voor de hand in de Grondwet een bepaling op te nemen die tot terughoudendheid en matiging verplicht. In het licht van de formele en politieke gelijkheid van de burger, ligt het zeer voor de hand dat de uitoefening van dit monopolie aan diezelfde gelijkheid wordt gebonden. Enerzijds betekent dat een verbod op omvangrijke instrumentalisering van belastingheffing. Ook het belastingmonopolie houdt immers in dat een immorele activiteit – diefstal – alleen aan de staat wordt toegestaan, onder de beperkende voorwaarde van de negatieve vrijheid en de inperkende condities van de democratie.

---

<sup>46</sup> En ook daarna in de betekenis van het *primaat van het nationale belang*. Zeker extern is de uitoefening van het geweld slechts te legitimeren vanuit het belang van de nationale staat of die van de internationale rechtsorde. Morele overwegingen leiden altijd tot de *hypocrisie van de selectie*. Zie ook: *Achterhuis*, 1999

Anderzijds zou dat naar mijn overtuiging een verbod op progressieve belastingheffing en ook een maximering van de afdracht onder dwang betekenen. Uiteraard is de hoogte van de belastingdruk een arbitraire grootte die slechts politiek te bepalen is. Juist daarom echter past terughoudendheid en matiging. Dat de huidige belastingdruk niet aan die criteria voldoet lijkt me evident.

Omdat we de afschuwwekkende monopolies van het geweld en de belastingheffing hebben toevertrouwd aan de staat moet deze zo klein mogelijk zijn. Klein is daarbij niet primair een aanduiding van omvang als wel een indicatie van betekenis. Dat past bij de libertaire opvatting van Nozick.<sup>47</sup> Individuen beschikken over onvervreembare rechten. Culminatiepunt in de relaties tussen het individu en de staat zijn de eigendomsrechten. Volgens Nozick is staatsoptreden slechts gerechtvaardigd ter bescherming tegen dwang, diefstal, fraude en ter bescherming van de contractnaleving. Elk ander optreden van de staat is een schending van individuele rechten en dus ongerechtvaardigd. "The minimal state treats us as inviolate individuals, who may not be used in certain ways by others as means or tools or instruments or resources; it treats us as persons having individual rights with the dignity this constitutes. Treating us with respect by respecting our rights, it allows us, individually or with whom we choose, to choose our life and to realize our ends and our conceptions of ourselves, insofar as we can, aided by the voluntary cooperation of the other individuals possessing the same dignity. How *dare* any state or group of individuals do more. Or less."<sup>48</sup>

### ***Negatieve vrijheid en de staat - politiek, publiek, privaat***

Nog een reden om de staat klein te houden is gelegen in het politieke primaat. Dat primaat is principieel, omdat het betrekking heeft op de primaire politieke vraag – 'wat is politiek?' – en op het uitgangspunt dat in een democratische orde het antwoord op die vraag alleen politiek te geven is. Daarom ook is de vraag naar het politieke een vraag naar de verhoudingen tussen private en publieke domeinen enerzijds en het politieke domein anderzijds. Omdat het primaat politiek is, is de totalitaire verleiding altijd dichtbij. Grenzeloosheid en mateloosheid zijn altijd mogelijk, "(...) since the very establishment of the demarcation line between what counts as political and what does not is a political gesture par excellence."<sup>49</sup> 'Wat is politiek?' is met ander woorden de kernvraag van politiek. Vandaar ook dat elke politiek die de verhoudingen tussen het politieke, het publieke en het private wil fixeren, in een ideologie van de markt, de gemeenschap, of de staat, uiteindelijk totalitair is.

---

<sup>47</sup> Nozick, 1974

<sup>48</sup> Nozick, 1974: 333-334

<sup>49</sup> Žizek, 2004: 67

In de Grondwet zou daarom moeten worden geformuleerd dat de negatieve vrijheden niet alleen voor burgers, maar ook voor hun verbanden gelden, of die nu publiek of privaat van aard zijn. Bovendien zou ook voor de bescherming van publieke en private domeinen een constitutionele garantie van bescheidenheid en terughoudendheid aan de kant van het politiek domein en de staat als zijn belangrijkste institutie gewenst zijn.

De Grondwet zou alleen al op historische gronden moeten bevestigen dat de staat niet de eigenaar mag en kan zijn van het publieke domein. Ook daarvan zijn de burgers en hun verbanden de belangrijkste functionarissen. Democratie en maatschappij vallen *niet* samen. Er is een noodzakelijke kloof tussen burger en staat en tussen samenleving en staat. Vele constitutionele restricties die aan de staat worden opgelegd bewaken ook het noodzakelijke karakter van die kloof. Democratie als een stelsel van representatie is ook in een kloof – namelijk tussen de gerepresenteerde en de representant – gefundeerd.<sup>50</sup>

### ***Negatieve vrijheid en de staat - democratie***

Zoals al opgemerkt: de Grondwet spreekt nergens over democratie. Dat is opmerkelijk. De politieke democratie is immers een vervolg op en een complement van de negatieve vrijheid. De klassieke grondrechten geven aan de onderdaan van de staat de rechten van de citizen: controleur van de staatsmacht, kiezer van de vertegenwoordigers, uitoefenaar van politieke functies.

De democratie is een symbolische orde<sup>51</sup> en een mentaliteit. De democratie is een symbolische orde omdat ze meer is dan electorale strijd, meerderheidsvorming, concrete politieke besluitvorming en controle op de politieke machthebbers. Democratie is ook machtscheiding, ‘checks and balances’ en ‘countervailing powers’. De symbolische orde van de democratie is daarom een constitutionele orde, waarvan de belangrijkste uitgangspunten opname in de Grondwet verdienen. De democratie is tevens een mentaliteit omdat ze meer is dan een concrete politieke ideologie of een levensbeschouwing. Ze is een mentaliteit die verbonden is met respect voor de minderheid, voor het Andere en de Ander. Vandaar ook dat het verschil, de minderheid belangrijke, zo niet de belangrijkste principes van de democratie zijn. Democratie gaat niet over meerderheden, in essentie gaat democratie over minderheden.

In de Grondwet zou daarom in de eerste plaats moeten worden opgenomen dat de democratie berust op de rechtsstatelijkheid en de daarin vervatte negatieve vrijheid.

---

<sup>50</sup> Ankersmit, 1996

<sup>51</sup> Zie Kuypers, 2003: 76 e. v.

In de politieke orde van de democratie is de burger de belangrijkste functionaris.<sup>52</sup> Daarom ook zou de Grondwet deze formulering van burgerschap - een republikeinse - moeten bevatten. Omdat dit burgerschap per definitie pluralistisch is en omdat dergelijk pluralisme altijd samenhangt met en beschermd wordt door een maximale opvatting van negatieve vrijheid, zou de Grondwet bepalingen moeten bevatten over democratie als een politieke orde waarin minderheden worden beschermd en waarin staatsinstellingen worden ‘ingesnoerd’ in een orde van ‘checks and balances’ en ‘countervailing powers’.

### ***Democratie en minderheden***

Het gaat in de democratie vooral om de bescherming van *minderheden*. Strikt genomen zijn er immers slechts minderheden. In mijn laatste boek heb ik die positie verdedigd geïnspireerd door het differentiedenken in de filosofie.<sup>53</sup> De positie van minderheden is de belangrijkste reden waarom democratie en differentie onlosmakelijk verbonden zijn. De democratie kan en mag geen dictatuur van de meerderheid zijn, omdat dan de negatieve vrijheid wordt aangetast en de positie van minderheden een ondergeschikte wordt. De democratie kan geen hiërarchische orde van burgers zijn: die zijn immers in al hun materiële verschillen politiek en juridisch gelijk. Heel radicaal zou dat impliceren dat in de democratie slechts de unanimiteitsregel kan gelden bij zwaarwegende beslissingen. De transactiekosten daarvan zijn uiteraard te hoog. Maar een gekwalificeerde meerderheidsregel zou op wat royelere schaal moeten worden voorzien. In ieder geval zal in de Grondwet op uiteenlopende plaatsen moeten worden geëxpliciteerd dat minderheden een zwaarwegende stem hebben en dat op de meerderheid steeds de plicht berust te motiveren hoe minderheden worden beschermd bij meerderheidsbesluitvorming, waar het gaat om het proces van deliberatie, om het proces van besluitvorming én om de uitkomsten.

In het respecteren van minderheden ligt wellicht het meest in het oog springende aspect van de democratische mentaliteit verrat. Democratie *hoeft* niet tot collectieve beslissingen te leiden, in de democratie gaat het niet primair om een consensus, maar vooral om een *compromis*<sup>54</sup>, waarin verschil in positie overeind blijft. In de democratie kunnen we het *oneens* blijven. Dat betekent dat elk democratisch besluit zijn waarde ontleent aan de mate en zorgvuldigheid waarin en waarmee is recht gedaan aan de positie van minderheden.

---

<sup>52</sup> *Hoe de burger die functie vormgeeft staat hem geheel vrij: hij kan zich afzijdig houden en kan er voor kiezen paternalistisch te worden bejegend. Maar de negatieve vrijheden werken ook horizontaal. Voorzover de burger kiest voor binding, geldt dat hemzelf, niet de ander. Zie ook: RMO, 2006*

<sup>53</sup> Deleuze, 1968, 1992

<sup>54</sup> Ankersmit, 1996: 58 en 252

Misschien zijn de meest democratische besluiten die waarover geen inhoudelijke meerderheid noodzakelijk is: ‘we agree to disagree’. Democratie is de permanente honorering van het minoritaire.

Vanzelfsprekend garandeert de Grondwet elke burger actief en passief kiesrecht. Daardoor kunnen elke specifieke opvatting en elke positie in principe articulatie krijgen of zich presenteren. Aan dit recht mogen geen grenzen worden gesteld: zo volledig mogelijke proportionele vertegenwoordiging past het best; kiesdrempels, districtenstelsels en hoge kiesdelers veel minder.

Door de verbinding van democratie en minderheden centraal te stellen is er als vanzelf een grens aan meerderheidsvorming en de verwerkelijking van politieke voorkeuren die daaruit zou kunnen voortvloeien. Daarom ook moet de plek van de macht leeg blijven.<sup>55</sup> Die lege plek bevindt zich *in* de politieke orde.<sup>56</sup> Omdat politiek de articulatie van het verschil is, van de ongelijkheid, van de differentie, moet die articulatie principieel gericht zijn op de bescherming ervan en moet in de democratie elke dreigende opheffing van het verschil worden tegengegaan. Daarom ook moet de Grondwet de bescherming van de vrijheid van het verschil zoeken in het verschil zelf. Omdat we verschillend zijn kunnen we ‘citoyen’ zijn. Citoyen zijn wordt begrensd in de bescherming van het verschil. De Grondwet kan de burger en alle maatschappelijke instellingen op die manier binden aan de negatieve vrijheid.<sup>57</sup>

### ***Democratie en ‘checks and balances’***

‘Checks and balances’ en ‘countervailing powers’ zijn sinds Montesquieu belangrijke principes van een democratie die niet op volkssoevereiniteit, zoals bij Rousseau, is gebaseerd, maar op bescherming tegen overdadige staatsmacht. Een goede Nederlandse vertaling is niet voorhanden. Het gaat om balansen, gelijkgewichten, contramachten, om machtscheiding, om de Trias Politica. “Representatie, machtscheiding en *checks and balances* zijn de belangrijkste institutionele waarborgen van de democratie.”<sup>58</sup> In de *Federalist Papers* staat een zeer bekende definitie van ‘checks and balances’: “Ambition must be made to counteract ambition.”<sup>59</sup>

‘Checks and balances’ beogen allerminst een machtsvrije samenleving. Ze plaatsen macht tegenover macht, omdat de ene machtsonger de andere in toom kan houden. Het is allerminst de bedoeling om macht te verzwakken en machtsuitoefening te

---

55 Lefort, 1992

56 Ankersmit, 1996: 104 e. v.

57 Zo lees ik ook het advies over democratie van de RMO (2007)

58 Kinneging, 2005: 284

59 In: Kinneging, 2005: 288

temperen. We kunnen ‘checks and balances’ zien als differentie van de macht. Om de samenleving veel ruimte te laten moet de staatsmacht dus worden gefragmenteerd.<sup>60</sup> Eerste vormgeving daarvan is het stelsel van de machtenscheiding. Wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht zijn ten opzichte van elkaar gescheiden. Door verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, door verlening van onafhankelijkheden. In de Grondwet is de machtenscheiding bescheiden gearticuleerd. Regering en volksvertegenwoordiging vormen samen de wetgevende macht. Er is geen absolute scheiding tussen wetgeving, uitvoering en rechtspraak, zeker niet in zaken van het bestuur. Evenmin kent Nederland constitutionele toetsing.

Het ligt erg voor de hand om de in dit essay bepleite principes van terughoudendheid en bescheidenheid ook te betrekken op de constitutionele vormgeving van ‘checks and balances’ voor de instellingen van de staat. De machtenscheiding kan een veel zwaarder accent krijgen. Staatsinstellingen moeten ten opzichte van elkaar meer tegenwicht kunnen geven. Dat heeft natuurlijk gevolgen voor de Raad van State als zowel rechtsprekend als adviserend orgaan. En uiteraard kan het Staatshoofd noch een rechtsprekende, noch een adviserende staatsinstelling voorzitten.

De machtenscheiding kan ook verder worden geaccentueerd door het medebewind af te schaffen.<sup>61</sup> Een grotere autonomie van provinciale en lokale overheden moet dan natuurlijk wel worden ingesnoerd in constitutionele beperkingen.

Constitutionele toetsing lijkt me vanuit een oogmerk van zelfbinding en constitutioneel correctievermogen nogal vanzelfsprekend. Vanuit een democratisch gezichtspunt – bescherming van minderheden, van negatieve vrijheden, van maatschappelijk pluralisme - moet juist de zwaarste van alle instituties aan extra ‘checks and balances’ worden gebonden.

### **‘Checks and balances’ - politiek, publiek, privaat**

De vormgeving van de verhoudingen tussen het private, het publieke en het politieke is opnieuw een kwestie van het creëren van ‘checks and balances’.

Ook hier gaat het erom het politieke domein pluralistisch te houden en zo de uniformering en totalisering van publieke en private domeinen te voorkomen. Daarom ook betekenen ‘checks and balances’ dat samenhangende stelsels in het publieke domein onwenselijk zijn, of ze nou het gevolg zijn van politieke interventies of uit de autonome dynamiek van privaat of publiek domein voortkomen. ‘Checks and balances’ beschermen private en publieke domeinen tegen politieke overheersing en tegen dominante tendensen in de domeinen zelf.

---

<sup>60</sup> Zie ook: Blokland, 2001: 15

<sup>61</sup> Ooit voorgesteld door de commissie Docters van Leeuwen: Commissie ICT en Overheid, 2001

Door de macht van de staat in te tomen en te fragmenteren worden publieke en private domeinen beschermd. Dat ‘checks and balances’ nodig zijn tegen de monopolies van de staat is evident. Het actuele discours van de onveiligheid bevordert een verruiming van de monopolistische bevoegdheden van de staat. Het lijkt alsof de burger niet langer het grootste gevaar van de staat maar van zijn medeburgers heeft te duchten. De staat beschermt zich steeds beter tegen de burger. Dat is in het licht van ‘checks and balances’ een ‘Umwertung aller Werte’. Constitutionele garanties zouden versterking behoeven. Dat is de prijs van de vrijheid.

Maar ook binnen publieke en private domeinen zijn ‘checks and balances’ nodig, enerzijds om de vrijheid en anderzijds om de differentie te beschermen én te bevorderen. Monopolies en concentraties van macht die leiden tot totaliserende en uniformerende tendenties moeten actief worden bestreden en tegengegaan. De urgentie daarvan is in een tijd van grootschalige fusies en conglomeraatvorming in private markten, tussen particuliere organisaties en in publieke domeinen onverminderd groot.

De bestrijding van monopolies en concentraties in private en publieke domeinen is vooral de laatste twee decennia stevig van de grond gekomen. Allerlei regulerende autoriteiten, meer of minder afhankelijk van de politiek, proberen ‘level playing fields’ te bevorderen en monopolies en concentraties tegen te gaan. Het ligt zeer voor de hand deze instellingen een grondwettelijke verankering te geven, waarbij het aanbeveling verdient om hun onafhankelijkheid te waarborgen. Dat is ook een antwoord op kritiek inzake het democratisch tekort van dergelijke instellingen. De verankering in de Grondwet maakt hen nu juist onderdeel van een democratische constitutie van ‘checks and balances’. Juist hun onafhankelijkheid van wetgevende en uitvoerende macht is hun democratische kwaliteit – zoals dat ook voor de rechterlijke macht geldt.

‘Checks and balances’ zijn in de verhoudingen tussen politiek en private en publieke domeinen een horizontaal inrichtingsprincipe. Ze voorkomen wederzijdse overheersing tussen de domeinen. Niet alles is markt, niet alles is politiek, niet alles is publiek. Hybriditeit is daarmee wél mogelijk, ondergeschiktheid niet. Er is geen hiërarchische verhouding tussen de domeinen. Het primaat van de politiek in de bepaling van verhoudingen moet gefundeerd zijn in voorlopigheid en bescheidenheid. De legitimiteit van dat primaat moet daarom berusten op een constitutioneel gewaarborgde horizontale interpretatie van het principe van ‘checks and balances’. Het politieke primaat kan niet anders dan een vorm van zelfbinding en uiterste zelfbeperking zijn.

## ***Sociale grondrechten - positieve vrijheid***

Private en publieke domeinen moeten de positieve vrijheid realiseren. Tegenover een statelijke interpretatie van de positieve vrijheid die in de verzorgingsstaat is belichaamd en die tot de omvattende catalogus van sociale grondrechten in de Grondwet heeft geleid, is in mijn opvatting de positieve vrijheid een maatschappelijke waarde, die per definitie pluralistisch is. Op het punt van de materiële gelijkheid, waarmee de positieve vrijheid politiek vaak wordt geassocieerd, past een uiterste bescheidenheid. Materiële gelijkheid is slechts als voorwerp van staatszorg te legitimeren, voorzover materiële ongelijkheid, met name van startposities, de verwerkelijking van vrijheid in de weg staat. Materiële gelijkheid kan nooit de negatieve vrijheid vervangen. Een zo maximaal mogelijke negatieve vrijheid is een belangrijke voorwaarde voor gedifferentieerde positieve vrijheid. En positieve vrijheid behoort tot het domein van de burger en zijn private en publieke verbanden. De staat dient in de negatieve vrijheid te zijn geworteld om een zo pluralistisch mogelijke articulatie en verwerkelijking van de positieve vrijheid in private en publieke domeinen mogelijk te maken.

Of de Grondwet dan een uitgebreide opsomming van sociale grondrechten moet bevatten, is twijfelachtig. Deze grondrechten dragen een inhoudelijke zorgplicht op aan de staat die onvermijdelijk dwang en betutteling met zich brengt. Immers, de staat kan slechts één opvatting van het goede leven formuleren, omdat hij noodzakelijkerwijze collectivistisch is. Deze éne opvatting zal hij als monopolist ook willen en kunnen afdwingen.

In mijn wijze van zien zouden sociale grondrechten meer als 'checks and balances' moeten worden vormgegeven. De staat ziet erop toe dat private en publieke domeinen bijdragen aan een pluralistische verwezenlijking van positieve vrijheden. Daarin past zwakke belangen rechten geven om private en publieke macht te kunnen opeisen. Daarin past 'zorgen dat' meer dan 'zorgen voor'.

Het ligt in deze opvatting voor de hand om bijvoorbeeld de vrijheid van onderwijs te maximaliseren door alle onderwijs bijzonder te maken. Dan komt aan iedere burger het klassieke grondrecht toe om onderwijs te (doen) verzorgen om zo een zo geprofileerd mogelijke uitwerking van de positieve vrijheid te kunnen krijgen.

De plek van de politieke macht moet leeg blijven van inhoudelijke en normatieve opvattingen over het goede leven. Het goede leven is een waarde die pluralistisch en dus particularistisch is. De articulatie van specifieke waarden inzake het goede leven is gebaat bij een zo maximaal mogelijke interpretatie en bescherming van de negatieve vrijheid. De positieve vrijheid kan niet anders dan maatschappelijk zijn, wil de staat niet aan de totalitaire verleiding toegeven. Voorlopigheid, zelfbeperking en terughoudendheid beschermen dan de maatschappelijke pluraliteit.

## Slot

### *Constitutie van het verschil*

De democratie als politieke orde van het verschil is in eerste en in laatste instantie niet gericht op de verwezenlijking van een inhoudelijk politieke primaat, maar is gericht op de verwezenlijking van negatieve vrijheid. De democratie is zowel constitutie als mentaliteit. Ze creëert de voorwaarden voor de negatieve vrijheid en op die manier maakt ze een zo pluralistisch mogelijke verwezenlijking van private en publieke vrijheden mogelijk.

De negatieve vrijheid is in een politieke orde van het verschil fundamenteel omdat deze de differentie beschermt en mogelijk maakt en tegelijkertijd de politiek en de staat beteugelt. Vanwege de statelijke monopolies is die beteugeling noodzakelijk. De waarde van negatieve vrijheid is dat deze het verschil van en tussen mensen tot uitgangspunt neemt en daarmee de mens beschermt tegen elke aantasting van dat verschil. Zo zou het negatieve vrijheidsbegrip een begrip van gelijkheid kunnen worden genoemd omdat het alle mensen gelijkelijk verschillend acht. Burgerschap is daarvoor een voorwaarde en die wordt beschermd door de negatieve vrijheid. Als burger verhouden wij ons tot de staat om zo als mens positieve vrijheid te realiseren. De staat blijft daar inhoudelijk buiten, omdat er gevaar dreigt “ wanneer de met positieve vrijheid verbonden noties van individuele zelfbepaling en zelfverwerkelijking worden verbonden met de monistische overtuiging dat er één juiste manier bestaat waarop mensen hun leven moeten inrichten.”<sup>62</sup>

Constitutionele herziening zou bij deze uitgangspunten moeten aansluiten. Centrale begrippen zijn dan burgerschap en democratie die in de Grondwet een prominente plaats verdienen. De klassieke grondrechten verdienen versterking. De monopolies van de staat en de beperkingen daarvan moeten scherper worden gearticuleerd. ‘Checks and balances’ moeten veel meer constitutionele aandacht krijgen: tussen en binnen private, publieke en politieke domeinen. De machtscheiding verdient hernieuwde aandacht en de invoering van constitutionele toetsing is noodzakelijk. En artikel 1 wordt:

#### Artikel 1

*Allen die zich in Nederland bevinden, worden in al hun verschillen door staat en wet gelijk behandeld.*

---

<sup>62</sup> Uit het voorwoord van *Blokland in: Berlin, 1996: 26-27*

## Geraadpleegde literatuur

- Achterhuis, H. (1999), *Politiek van goede bedoelingen*. Boom, Amsterdam
- Adriaenssen, L. (2007), *Staatsvormend geweld*. Overleven aan de frontlinies in de meierij van Den Bosch, 1572 – 1629. Stichting Zuidelijk Historisch Contact, Tilburg
- Akkermans, P.W.C. (red.) (1992), *de Grondwet*. Een artikelgewijs commentaar. W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle
- Ankersmit, F.R. (1996), *Aesthetic Politics*. Political Philosophy Beyond Fact and Value. Stanford University Press, Stanford
- Berlin, I. (1996), *Twee opvattingen van vrijheid*. Boom, Amsterdam/Meppel
- Blokland, H. (2005), *Pluralisme, Democratie en Politieke Kennis: ontwikkelingen in de moderne tijd*. Een rehabilitatie van de politiek. Koninklijke Van Gorcum, Assen
- Deleuze, G. (1968), *Différence et répétition*. PUF, Paris
- Deleuze, G. (1992), *Het denken in plooien geschikt*. Kok Agora, Kampen
- Holtmaat, R. (red.) (2006), *Gelijkheid en (andere) grondrechten*. Bundel opstellen ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van de AWGB. Kluwer, Deventer
- Kinneging, A. (2005), *Geografie van goed en kwaad*. Filosofische essays. Spectrum, Utrecht
- Kuypers, P. (2003), *De staat der Nederlanden*. Opstellen en brieven tegen de tijdgeest. De Balie, Amsterdam
- Lefort, C. (1992), *Het democratisch tekort*. Over de noodzakelijke onbepaaldheid van de democratie. Boom, Meppel/Amsterdam
- Lucas, J.R. (1997), Against Equality. In: L.P. Pojman, R. Westmoreland (eds.), *Equality*. Selected Readings. Oxford University Press, New York/Oxford 1997: 104-112

- Nozick, R. (1974), *Anarchy, State, and Utopia*. Basil Blackwell, Oxford
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006), *Verschil maken*. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat. SWP, Amsterdam
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2007), *Vormen van democratie*. Een advies over democratische gezindheid. SWP, Amsterdam
- Rooy, P. de (2002), *Republiek van rivaliteiten*. Nederland sinds 1813. Mets & Schilt, Amsterdam
- Rorty, R. (1992), *Contingentie, ironie en solidariteit*. Kok Agora, Kampen
- Scheffer, P. (2007), *Het land van aankomst*. De Bezige Bij, Amsterdam
- Terpstra, M. (1997), *Maakbaarheid en normativiteit*. Inleiding tot de filosofie van bestuur en beleid. SUN, Nijmegen
- Veld, R.J. in 't (2001), De sturingsconceptie van paars. In: F. Becker, W. van Hennekeler, M. Sie Dhian Ho, B. Tromp (red.), *Zeven jaar paars*. Tweeëntwintigste jaarboek voor het democratische socialisme. Wiardi Beckmanstichting/De Arbeiderspers, Amsterdam 2001: 164-196
- Walzer, M. (1983), *Spheres of Justice*. A Defence of Pluralism & Equality. Basil Blackwell, Oxford
- Zijderveld, A.C. (2000), *The Institutional Imperative*. The Interface of Institutions and Networks. Amsterdam University Press, Amsterdam
- Žižek, S. (2004), *Organs without Bodies*. Deleuze and Consequences. Routledge. New York and London

## Bewindslieden en de herziening van 1983

In het bijzonder een viertal Bewindslieden is nauw betrokken geweest bij de behandeling van de in 1983 voltooide grondwetsherziening. Zij hebben gemeen dat zij hierbij alle vier terzijde werden gestaan door rechtsgeleerde Prof. dr. D. Simons die optrad als regeringscommissaris voor de grondwetsherziening.

Minister van Binnenlandse Zaken Mr. W. F. de Gaay Fortman leidde met het aanbieden van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid de behandeling van de grondwetsherziening in. Zijn opvolger H. Wiegel was voordat hij als Minister bij de behandeling betrokken werd, ondervoorzitter geweest van de bijzondere commissie Grondwet/Kieswet (Tweede Kamer der Staten-Generaal), van 1971 tot december 1977.

Ook drs. E. van Thijn, die daarvoor van juni 1973 tot april 1978 voorzitter van dezelfde commissie was, was als Minister nauw betrokken bij de behandeling van de grondwetsherziening. Uiteindelijk maakte Minister Mr. J. G. Rietkerk in 1983 met een publicatie in het Staatsblad (nr. 70) de tekst van de herziene Grondwet bekend.



*Ministerie van Binnenlandse Zaken overgedragen door Mr. De Gaay Fortman aan nieuwe Minister Wiegel (beeldatum: 19 december 1977).*



*De overdrachtspapieren zijn getekend: ontspannen maken de gaande en komende man op Binnenlandse Zaken een grapje. Links Ed van Thijn, rechts Hans Wiegel (beelddatum: 11 september 1981).*



*Kamerleden Van Thijn en Rietkerk, zouden later beide Minister van Binnenlandse Zaken worden (beelddatum: 19 februari 1980).*

## Behandeling in de Tweede Kamer



*Tweede Kamer: Dinsdag werd de nota Grondwetsherzieningsbeleid behandeld. Op de foto zien we v.l.n.r. Prof. dr. Simons, Minister De Gaay Fortman, Premier Den Uyl en staatssecretaris Glastra Van Loon (beelddatum: 21 januari 1975).*



*Tweede Kamer. Herziening van de Grondwet. Minister Van Thijn (BZ) en regeringscommissaris Prof. dr. Simons wachten in een nis op hun beurt (beelddatum: 11 november 1981).*

## Receptie i.v.m. nieuwe Grondwet



*Premier Lubbers houdt een toespraak op de receptie i.v.m. nieuwe Grondwet in Den Haag (beeldatum: 17 februari 1983).*



*Regeringscommissaris Prof. dr. D. Simons wordt onderscheiden tijdens receptie i.v.m. nieuwe Grondwet; Minister Rietkerk hangt Simons de onderscheiding om (beeldatum: 17 februari 1983).*

# ‘De Grondwet, dat ben jij!’

## *Over de wenselijkheid van een rechtsstatelijk moreel appel*

*Prof. dr. J.C.J. Boutellier*

In een globaliserende wereld is de natiestaat een precair onderwerp. Gaat zij op in de beweging van wijk tot wereld of dient zij zich schrap te zetten als bolwerk van stabiliteit en identiteit? De discussie over dubbele paspoorten, de herwaardering van de nationale geschiedenis (met historische canon en Arnhems museum) en het hameren op inburgering (met ceremonieel vertoon) wijzen op een behoefte aan nationale samenhang. In een ‘vloeibare wereld’ worden klaarblijkelijk momenten van nationale soliditeit gezocht. Maar heeft een in de natiestaat geworteld burgerschap nog wel recht van bestaan? En zou de grondwet een rol moeten spelen in de bestending van zoiets als de nationale identiteit? In deze bijdrage wordt de positie van de grondwet gewogen binnen het kader van de netwerksamenleving. Maar eerst wordt stilgestaan bij de historische betekenis van burgerschap.

### *Twee vormen van burgerschap*

In de jaren zestig werd aan Haarlemse jongeren die de stemgerechtigde leeftijd van 23 jaar (sic) bereikten het boekje *Burgerschap en burgerzin* verstrekt. Er staat een foto van Hare Majesteit Juliana voorin en het heeft een voorwoord van de burgemeester. Het boekje opent met een tekst over ‘de sterke vrijheidswil’ van het Nederlandse volk. En het vervolgt met de mededeling dat die ook grenzen kent: ‘Zij houdt daar op, waar zij in botsing komt met de regelen, die in een geordende samenleving behoren te gelden’. En even verderop gecursiveerd: ‘Democratie is niet maar alleen een staatsvorm, democratie is een gezindheid ... en die laat zich niet in voorschriften vastleggen’.

Waarvan acte, zou ik zeggen; een zekere actualiteit kan deze opvatting niet worden ontzegd. Toch is gedurende een aantal decennia het woord burgerschap angstvallig vermeden. Het paste niet bij de culturele wending van de jaren zestig en zeventig, waarin het individu zich emancipeerde ten opzichte van kerk en staat. Maar burgerschap is terug van weggeweest. Het is in het eerste decennium van de 21e eeuw zelfs een lievelingswoord van politici en commentatoren.

De beleidsnota's staan bol van de actieve, zelfredzame burgers. Zij zijn herontdekt als dragers van sociale samenhang.

Nu is burgerschap een complex begrip, waarvan de betekenis verschilt afhankelijk van de historische context.<sup>63</sup> De eerste systematische theorievorming over burgerschap vinden we al in de vijfde eeuw voor Christus bij Aristoteles, die de politieke vrijheid van burgers beschouwde als de essentie van het menszijn (Faulks, 2000, p. 14). Het idee van staatsburgerschap komt eigenlijk pas op in de 19e eeuw wanneer de natiestaten tot ontwikkeling komen. In de 17<sup>e</sup> en 18<sup>e</sup> eeuw was volgens Dekker en De Hart (2005) burgerschap een cultureel statuut: het hing bijvoorbeeld samen met lidmaatschap van gilden en deelname aan burgerwachten. Deze 'civiele' betekenis bleef nog lang doorklinken in burgerschapsdeugden, die later als 'burgerlijk' op de hak werden genomen.

Burgerschap heeft van oudsher dus een staatsrechtelijke en een civiele kant. Voor de actuele discussie over burgerschap zou ik deze twee vormen nadrukkelijk willen onderscheiden. Het 'staatsburgerschap' regelt de wettelijke rechten en plichten van burgers. Het 'civiele burgerschap' zorgt voor de toeleiding, naleving en onderbouwing ervan.<sup>64</sup> Civiel burgerschap is dan de 'gezindheid' om actief bij te willen dragen aan de kwaliteit van de samenleving.<sup>65</sup> Zelfs in de jaren zestig vond men klaarblijkelijk dat het verkrijgen van het staatsrechtelijk burgerschap diende te worden onderstreept door op het belang van 'burgerzin' te wijzen. De opkomende individualisering zal daaraan debet zijn geweest. Tot die tijd kon de overheid de ontwikkeling van het civiele burgerschap met een gerust hart overlaten aan de disciplinerende werken van dominees, pastoors en politieke voorlieden.

Met de ontzuiling ontstaat een geheel andere context voor burgerschap. Er ontwikkelt zich een verzorgingsstaat die zijn civiele pijlers meer en meer zelf moet gaan vormgeven. Hij kan niet meer leunen op de morele vanzelfsprekendheden van weleer. Hoewel veel van de instituties in naam dezelfde blijven, verandert hun functie dramatisch. Zelfontplooiing van het individu wordt als het hoogste goed ervaren. De staat stuurt in de jaren zeventig vooral langs de lijnen van welvaart, welzijn en emancipatie. Hoewel ook hierin een moreel oordeel schuilgaat, waakt de staat voor een beperkende rol als zedenmeester. En daar past geen boekje van de burgemeester meer bij.

---

63 *Over burgerschap is veel geschreven. Het onderwerp vereist een aparte verhandeling die op dit moment te ver zou voeren. Faulks (2000) onderscheidt drie elementen: de reikwijdte (wie behoort er wel en wie behoort er niet toe), de inhoud (welke rechten en welke plichten) en de dikte (de activiteit die van burgers wordt verwacht). Een belangrijke indeling komt van Van Gunsteren (1998) die onderscheid maakt tussen een liberale, communautaire en neo-republikeinse burgerschapsopvatting.*

64 *Marschall benadrukt in 1963 als een van de eersten het communautaire aspect: 'based on loyalty to a civilisation which is a common possession' (geciteerd in Stewart, 1995, p. 68).*

65 *Hoewel civiel burgerschap een pleonasme lijkt, acht ik de connotatie van civilisatie zinvol – dat verder gaat dan democratische gezindheid. Civiel burgerschap is daarom te verkiezen boven het momenteel veel gebruikte democratisch burgerschap (zie Stewart, 1995, en in Nederland De Winter, 2005).*

Men gaat er eigenlijk vanuit dat zelfontplooiing als vanzelf tot 'het goede leven' zal leiden.

De samenleving bevrijdt zich van de als te disciplinerend ervaren kaders - in Nederland, in Europa en in grote andere delen van de wereld. Het civiele burgerschap wordt als het ware vrijgegeven. Maar deze bevrijding heeft wel een keerzijde. De omvang van de geregistreerde criminaliteit vertienvoudigt<sup>66</sup>, en vooral de variatie van delicten verandert. Dat wil zeggen, er komen steeds meer soorten bij: georganiseerde misdaad, voetbalgeweld, fraude, intimiderende overlast, gebruik van *harddrugs* en later kinderporno, *cybercrime* en terreur. Daar komt nog een tweede factor bij. Juist op het moment dat Nederland ontzuilt, stromen – deels op uitnodiging – grote groepen vreemdelingen binnen die totaal niet zijn ingeleid in de normatieve geheimtaal van de geëmancipeerde samenleving.

Voor de tweede generatie migranten heeft moeite haar draai te vinden in de relatief ongedisciplineerde instituties van de Nederlandse verzorgingsstaat. Het leidt tot een maatschappelijk onbehagen rond waarden en normen, beschaving en fatsoen. De ervaringen met criminaliteit en overlast en het multiculturele drama leiden tot de zogenoemde 'opstand der burgers'. Veiligheid en integratie worden de nieuwe parameters waarmee nieuwe sociale samenhang wordt gezocht. Integratie wordt een sterk gepolitiseerd *hot issue*, maar veiligheid werkt als een relatief neutraal codewoord voor een beweging op zoek naar sociale orde. Daarbij vindt zij een groot deel van de bevolking aan haar zijde. Het Fortuyn-jaar 2002 vormt een hoogtepunt in deze ontwikkeling.

Het is tekenend dat het vechtkabinet Balkenende 1 in de acht maanden van haar bestaan slechts één beleidsnota weet te produceren: *Naar een veiliger samenleving*. De nota moet vooral Fortuyniaanse daadkracht uitstralen. 'Teneinde de liberale vrijheid te kunnen vieren, dient zij te worden begrensd' – schreef ik in hetzelfde jaar in *De veiligheidsutopie* (Boutellier, 2002). Waar goed gedrag geen vanzelfsprekende resultante meer is van de civiele samenleving, trekt de staat de sociale orde steeds verder naar zich toe. Onder de noemer veiligheid wordt getracht het geërodeerde civiele burgerschap nieuw leven in te blazen - goedschiks dan wel kwaadschiks. Het verlangen naar civiel burgerschap is zelfs zo groot dat het nog wel eens wil botsen met de rechten die besloten liggen in het staatsburgerschap.

### **Nodale orde**

Voor een goed begrip van de hier beschreven ontwikkeling acht ik het van belang nog een diepere laag van de moderne samenleving aan te boren. De besproken

---

<sup>66</sup> Ik ga hier voor het gemak uit van de kale cijfers van de groei in aangiften tussen 1960 en 2000 (Huls e.a., 2001), en ga hier niet in op de discussie over toegenomen aangiftebereidheid of mogelijk gegroeide gevoeligheid – ik beschouw beide als realiteiten die meewegen in de ontwikkeling rond veiligheid.

ontwikkeling duidt naar mijn idee (en vooral dat van anderen) op een transitiefase. Zo spreekt de Pools-Britse socioloog Zygmunt Bauman van *liquid modernity* (2000). Met dit begrip *liquid* slaagt Bauman erin een nieuwe toestand onder woorden te brengen die meer is dan modern of zelfs postmodern. Het verwijst naar de snelheid van processen, het belang van informatiestromen, de vluchtigheid van contacten en de kwetsbaarheid van structuren. Bauman gebruikt het woord vloeibaar dan ook in contrast met het begrip solide.<sup>67</sup> Het is een metafoor voor een nieuwe fase in de geschiedenis.

Toch is het de vraag of Baumans typering geheel adequaat is. In een vloeibare samenleving zou juist heel goed sprake kunnen zijn van kristallisatieprocessen rondom cruciale kernen.<sup>68</sup> Daarom acht ik het van belang de condities van de *liquid modernity* te beschrijven. Dan gaat het om zware woorden als individualisering, globalisering en technologisering.<sup>69</sup> Stuk voor stuk grote processen, die echter zeer concrete effecten hebben voor de sociale orde. Deze komen samen in het begrip netwerkmaatschappij. De informatietechnologie faciliteert een proces van sociale ordening waarvan de betekenis nauwelijks overschat kan worden.<sup>70</sup> Ik zou in dat verband willen spreken van de nodale orde (nodus betekent knooppunt).

Voor een beschrijving daarvan doe ik een beroep op de Catalaanse socioloog Castells. Deze schreef drie dikke delen over *The Information Age* (herziene versies respectievelijk 2000a, 2004, 2000b), die als een mijlpaal in de sociologie mogen worden aangemerkt. Hij analyseert daarin de veranderingen in de economie, de politiek, de cultuur en de relaties tussen staten, organisaties en burgers. En hij brengt ze op overtuigende wijze in verband met het informatietechnologieparadigma (ITP).

In de Nederlandse receptie van het boek is de meeste aandacht uitgegaan naar zijn beschrijving van de *space of flows*. Deze nieuwe ruimte van stromen ontstaat tussen de knooppunten die met elkaar in verbinding staan. Stelt u zich hierbij het vliegverkeer voor tussen luchthavens, of denk aan uw dagelijkse bezoeken aan websites *all over the world*.

---

<sup>67</sup> Bauman (2000, p. 2) verwijst hier naar het Communistisch manifest van Engels en Marx, die schrijven over 'melting the solids ...' opdat nieuwe solide vormen kunnen ontstaan (solide is in het Engels ook een zelfstandig naamwoord).

<sup>68</sup> Bauman schreef inmiddels drie delen over *liquid modernity*. Zie voor een uiteenzetting over de vloeibare samenleving in relatie tot veiligheid: Boutellier, 2007a.

<sup>69</sup> Paul Schnabel vat deze ontwikkelingen treffend samen met vijf i-woorden: internationalisering, individualisering, informatisering, informalisering en intensivering (voor een behandeling, zie Boutellier, 2005).

<sup>70</sup> Castells spreekt van een derde revolutie, na de eerste twee industriële revoluties: van 1770-1800 vanwege de stoommachine; van 1870-1900 vanwege de elektriciteit. In 1970 begon de derde technologische revolutie rond de transistor. Door de eerste twee kwamen nieuwe vormen van energie goedkoop beschikbaar, in de derde revolutie is sprake van een nieuwe grondstof: informatie. Overigens vinden we bij Peter Sloterdijk de gedachte dat sprake is van een derde golf van globalisering (gebaseerd op De Jong & Schuilenburg, 2006, p. 11)

Dit 'stromenland' (ik leen deze term van het rapport *Politie in ontwikkeling*; Projectgroep, 2005), staat tegenover de *space of places*, de ruimte die is opgebouwd en wordt beleefd als een geheel van plaatsen. Maar deze plaatsen gaan meer en meer op in de *space of flows*. Stromen van kapitaal, van informatie, van technologie, van interactie tussen organisaties, van beelden, geluiden en symbolen (Castells, 2000a, p. 442). 'The space of flows is the material organization of time-sharing social practices that work through flows' (p. 442). De globaliserende netwerkmaatschappij heeft grote gevolgen voor de wijze waarop mensen zich tot elkaar verhouden.

De netwerksamenleving creëert nieuwe mogelijkheden, maar heeft ook desintegrerende effecten. In feite vormt zij een bedreiging voor gemeenschappen, culturen, wijken en gezinnen, kortom de *space of places* die mensen rust, veiligheid en geborgenheid geeft. Ontleenden mensen in de verticale sociale structuren hun identiteit aan min of meer vooraf gegeven structuren, in een horizontale wereld is identiteit<sup>71</sup> losgezongen van een eenduidige omgeving. Bestaande civiele vormen van ordening worden uit elkaar getrokken of geherordend. Deze ontwikkeling is misschien nog het meest zichtbaar in het gezinsleven, maar geldt op vergelijkbare wijze voor wijken, scholen en werksituaties. De functies zijn niet verloren gegaan, maar ze zijn onderdeel geworden van netwerkfuncties als de media, het internet, mobiliteit en flexibiliteit.

Identiteitsvorming op basis van functies en gemeenschap is in de netwerksamenleving vervangen door vloeibare vormen van identiteitsproductie. Netwerken organiseren zich rond het lichaam als de drager van identiteit. Sportprestaties, een perfect lichaam, *thrill seeking*, seksualisering en emotionele uitbundigheid horen bij de netwerksamenleving. Met drie muisklikken geeft het *world wide web* zicht op de polymorfe perversiteit – Freuds begrip voor natuurlijke toestand van de menselijke soort. In de literatuur komen we begrippen tegen als beleveniseconomie en een spektakelmaatschappij. Maar dat gaat niet zonder slag of stoot: de netwerksamenleving creëert ook, of misschien wel vooral onzekerheid, onbehagen en verzet.

Onder de titel *The Power of Identity* beschrijft Castells (2004) de tegenbewegingen die de netwerksamenleving oproept. Daarin organiseert men zich steeds meer rond primaire identiteiten: religie, etniciteit en nationaliteit. Zij creëert ruimte voor wat Walzer (2004) *passionate identities* heeft genoemd: identiteitsvormen die weinig relativering dulden. Het verklaart het opkomende fundamentalisme onder christenen in de VS en moslims in het westen en in de Arabische landen. Het maakt het begrijpelijk dat we ons druk maken over zoiets als de Nederlandse identiteit. Het verklaart de herontdekking van de conservatieve deugdenleer als grondslag

---

<sup>71</sup> Identiteit gedefinieerd als 'de constructie van betekenissen en ervaring op basis van (een set van) culturele eigenschappen, die prioriteit wordt gegeven boven andere betekenisonbronnen' (Castells, 2004, p. 6).

van de westerse beschaving (bijvoorbeeld Kinninging, 2005).<sup>72</sup> Fundamentalisme – van welke soort dan ook – vormt een natuurlijke reactie op Baumans vloeibare moderniteit.

‘Our societies are constituted by the interaction between the “net” and “the self”, between the network society and the power of identity’, aldus Castells (2000b, p. 383). De behoefte aan houvast vloeit voort uit een gevoel van verlies van controle. Het is voor onderhavig onderwerp een belangrijke constatering. Juist in een globaliserende netwerksamenleving bestaat behoefte aan oriëntatiepunten voor identiteit en sociale samenhang. Eerder sprak ik over de erosie van civiel burgerschap, maar het probleem gaat in feite veel verder. Hier toont zich een behoefte aan sociale verbondenheid die als het ware veroverd moet worden op de centrifugale krachten van de globalisering. Het is een behoefte die ook heel onaangename vormen aan kan nemen, die van radicalisering en fundamentalisme. Binnen zo een context lijkt het gerechtvaardigd om te kijken naar de mogelijkheden van de staat om een zekere soliditeit te bewerkstelligen.

### ***De netwerkstaat***

Ook de staat ontkomt echter niet aan de horizontaliserende effecten van de netwerksamenleving (Castells, 2004, p. 133 e.v.). Netwerken creëren machtsvormen buiten de staat om: internationale netwerken van kapitaal, productie, communicatie, georganiseerde misdaad, internationale instituties, supranationale militaire machten, non-gouvernementele organisaties, transnationale religies, een internationale publieke opinie, terrorisme en andere sociale bewegingen. Onder het niveau van de nationale staat zien we een vergelijkbare verschuiving naar lokale krachten, in zichzelf gekeerde gemeenschappen, nieuwe stamverbanden, *cults* en *gangs*. De discussie over de staat stond altijd in nauwe relatie met die van de nationale gemeenschappen – vandaar het begrip natiestaat. Maar het is allang niet meer duidelijk wat voor de staat de relevante gemeenschappen zijn.<sup>73</sup>

De moderne staat dient zich op een of andere wijze te verhouden tot de complexiteit van de globale en lokale netwerken. In dat verband spreekt men van een netwerkstaat, die alleen kan overleven in verbinding met andere knooppunten (Castells, 2004, p. 130). De politiek – voor de gelegenheid gedefinieerd als het proces van machtsvorming op het niveau van de staat – moet schipperen tussen de sentimenten van de achterban, de nationale machtsverhoudingen en de internationale druk.

---

<sup>72</sup> ‘Het conservatieve moment is aangebroken’, juicht Bart Jan Spruyt in *Lof van het conservatisme* (2003, p. 213).

<sup>73</sup> Maar de staat is ‘too small to handle global forces, yet too big to manage people’s lives’ (Castells, 2004, p. 337)

Dat betekent niet dat de overheid irrelevant wordt, zoals bijvoorbeeld Paul Frissen in een serie boeken heeft beargumenteerd (recent Frissen, 2007).<sup>74</sup> Misschien is eerder het tegendeel het geval. De staat is weliswaar zijn centrale positie binnen de *space of places* kwijt, maar is tegelijkertijd nog wel een van de laatste bakens in de globaliseringsstorm.

Deze fundamentele contradictie bepaalt de huidige politiek: zij dient zich te bewegen tussen onmacht en handhaving, tussen ruimte geven en orde scheppen.<sup>75</sup> De legitimatie voor het optreden van de staat komt daarmee in een ander teken te staan. In plaats van de representatie van de wil van het volk wordt hij aangesproken op zijn capaciteit om orde te realiseren. Deze ontwikkeling ondermijnt de geloofwaardigheid van de politiek – we zijn er via de media dag in, dag uit getuige van. Het electoraat wordt onvoorspelbaarder, er ontstaat ruimte voor *single-issue* partijen en er ontstaat een steeds grotere druk op de onkreukbaarheid van politici. De aandacht voor corruptie en integriteit begeleidt het proces van nodalisering van de overheid.<sup>76</sup>

Dat de staat ondanks de druk overeind blijft is te danken aan een aantal factoren (zie onder andere Crawford, 2006). Hij vertegenwoordigt symbolische macht en culturele autoriteit – neem de discussie over de historische canon. De staat heeft het recht als solide bron van legitimiteit – de nationale rechtsstaat is nagenoeg onomstreden.<sup>77</sup> De overheid kan coördineren en informeren – zie bijvoorbeeld de voorstellen om digitale dossiers aan te leggen van iedere nieuwgeborene. En zij beschikt als het er echt op aankomt over de zwaardmacht; het geweldsmonopolie ligt binnen nauw omschreven wettelijke kaders bij politie, Justitie en het leger. De staat leunt steeds zwaarder op zijn mogelijkheden om veiligheid te creëren.

Veiligheid is van oudsher een van de legitimerende pijlers van staatsvorming, maar onder de nieuwe condities maakt zij in toenemende mate de kern daarvan uit. De staat verliest op allerlei beleidsthema's terrein aan internationale overheden, globale en lokale marktpartijen, decentrale organisaties en geprivatiseerde ondernemingen. Maar het monopolie op de rechtshandhaving staat min of meer recht overeind. Er is zelfs sprake van een centraliserende tendens (neem de discussie over een nationale politie). Zo is er ook nog steeds sprake van een nationale organisatie van Justitie, dat wil zeggen niet lokaal en niet-Europees. De staat koestert veiligheid weliswaar als zijn troetelkind, maar hij weet vaak nauwelijks hoe hij haar moet verzorgen.

---

74 Zie voor een commentaar hierop Boutellier, 2007. Een enigszins vergelijkbare positie als die van Frissen wordt ingenomen door Boomkens (2005).

75 Van den Brink (2006) constateert te weinig orde in de publieke ruimte en teveel orde in de maatschappelijke instituties – zij hebben echter beide dezelfde bron.

76 Castells (2004, p. 402 e.v.) is van mening dat niet zozeer de corruptie toeneemt, als wel het vertrouwen in de politiek afneemt.

77 Een vergelijkbare positie wordt verdedigd door Sassen, 2001.

Veiligheid is het semantische sleepnet van de *liquid modernity*, waarmee gezocht wordt naar controle, beheersing en soliditeit. Het begrip krijgt een steeds grotere betekenis voor een samenleving die moeite heeft met de formulering van haar morele uitgangspunten. Men voelt de behoefte, maar ervaart tegelijkertijd de onmacht. Aan de ene kant zien we pogingen om een waarden- en normenoffensief te openen, aan de andere zien we grote verlegenheid om daaraan vorm te geven (zie Boutellier, 2006). Voor zover er in morele termen wordt gedacht betreft het een procedurele ethiek langs de lijnen van democratische consensusvorming. In politieke zin staat publieke moraal gelijk aan pluriformiteit en pluriformiteit op haar beurt aan de democratische rechtsstaat. De publieke moraal leunt in de huidige samenleving dan ook steeds meer op het recht en de handhaving daarvan.

### ***De staat van het recht***

De tijd dat recht een rustig bezit<sup>78</sup> kon worden genoemd ligt ver achter ons. Recht, en meer in het bijzonder het strafrecht, is voorwerp van politieke en culturele strijd geworden. De hoge inzet ervan vloeit naar mijn mening voort uit drie factoren: popularisering, instrumentalisering en politisering. Deze factoren laten zich op de volgende wijze omschrijven: burgers wegen 'de producten' van het rechtssysteem steeds meer af tegen het eigen rechtsgevoel; het recht raakt onderworpen aan de doelrationele criteria van effectiviteit en efficiëntie; de politiek beperkt zich niet langer tot de wetgeving, maar maakt ook de rechtstoepassing tot voorwerp van debat. In de relatief chaotische tijden die we thans beleven is het recht bij uitstek de institutie waar we ons druk om maken.

Deze toestand roept de vraag op naar de verhouding van het recht met de civiele samenleving. Het rechtssysteem is idealiter de geobjectiveerde uitdrukking van de morele orde in de samenleving; daardoor krijgt het vervolgens een ordenend effect. Recht vormt zowel de articulatie als de codificatie van hetgeen als noodzakelijk en wenselijk wordt ervaren. Daaraan ontleent het zijn legitimiteit als het aankomt op de handhaving ervan. Burgers zijn bereid zich te onderschikken aan de wet omdat zij zich erdoor beschermd weten. Deze virtuele contractsrelatie (beargumenteerd door de verlichtingsfilosofen) is aan het eind van de twintigste eeuw onder druk komen te staan.

In plaats van het recht als uitkomst van publieke moraal, functioneert recht steeds meer als bron voor moraal: 'als er niet staat dat het niet mag, dan mag het'. In dat verband zou ik willen spreken van een morele inversie: de verhouding tussen recht en moraal is binnenstebuiten gekeerd.

---

<sup>78</sup> Deze beroemde typering is van Paul Scholten die het Burgerlijk Wetboek van 1838 vergeleek met een oud, groot huis met vele gebreken, maar waarin men zich toch thuis voelt: een rustig bezit.

In plaats van als perifere begrenzing wordt het recht in toenemende mate als kern van de morele consensus gezien. Het regelmatig klokken van het journaal leert dat vaak meer dan de helft van de zendtijd wordt besteed aan onderwerpen die direct in verband staan met het justitiële domein. Het recht wint het in aandacht nogal eens van de politiek, het buitenland of andere beleidsdomeinen. Het recht neemt door de genoemde factoren het karakter aan van een *many-possibilities-thing*.

De vorige Minister van Justitie sprak dan ook van een 'bruikbare rechtsorde' – je kunt er alle kanten mee op. Maar een samenleving die steeds meer gaat leunen op haar rechtssysteem dreigt het te verpletteren. Het bezwijkt onder hooggespannen verwachtingen, overvraging en bijbehorende teleurstellingen. Er is niet voor niets steeds meer aandacht voor civiele ordeningsmechanismen, zoals sociaal kapitaal, sociale controle, zelfredzaamheid en conflictbemiddeling.<sup>79</sup> Het is van belang de vraag naar de relatie tussen recht en orde, als onafscheidelijk duo, opnieuw te stellen. In het rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* (WRR, 2003) wordt deze kwestie fundamenteel aan de orde gesteld.

De rechtsstaat raakte ingeklemd tussen twee lange termijnprocessen: de internationalisering van het recht en de individualisering van burgers. Kort gezegd leiden deze processen tot een grotere complexiteit van regelsystemen en tot tekorten in de handhaving. Voor het behoud van de rechtsstaat worden door de WRR de volgende voorwaarden genoemd: een effectieve rechtshandhaving; een adequaat functionerende overheid; een goed functionerende rechterlijke macht; een levendige *civil society*; voldoende vertrouwen in het recht. Op het niveau van de *wetgever* wordt een overdaad aan regelgeving geconstateerd, regelgeving die ook weer complexer wordt vanwege Europese en andere internationale invloeden. Op het niveau van de *handhaving* is sprake van een tekort en op het niveau van de *rechtsspraak* van verstopping van de rechtsgangen.

Het rechtssysteem is met andere woorden niet in staat de vraag naar recht en met name rechtszekerheid bij te benen. Naast versterking van de rechtshandhaving dienen - aldus de WRR - 'nieuwe vormen van regulering' te worden ingevoerd, 'waarbij ook het werken met open normen zal toenemen' (p.11). De WRR adviseert te komen tot een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burgers (de derde aanbeveling). Ook andere organisaties dan de overheid dienen zorg te dragen voor het publieke belang - het onderwijs, de gezondheidszorg, welzijn en cultuur. Sociale orde behoeft met andere woorden de ondersteuning van formeel recht, maar omgekeerd kan het rechtssysteem niet zonder een vitale sociale orde. In een ontwikkelde samenleving is niet de hechte gemeenschap, maar zijn de instituties van cruciaal belang voor het behoud van de rechtsstaat.

---

<sup>79</sup> Zie bijvoorbeeld Lünemann, Boutellier e.a. (2005).

Meer in het bijzonder gaat het daarbij om de overdracht van waarden en normen (publieke moraal), waarbij instituties kunnen variëren van het kerngezin tot de school, en van de kerk tot de horeca. Recht en sociale orde veronderstellen elkaar en de institutioneel verankerde publieke moraal vormt de bemiddeling tussen beide. Maar hoe ziet die publieke moraal er dan uit? Welke normen worden ingebracht in de instituties en wat vormt de legitimatie ervan? Deze vraag is tegelijkertijd cruciaal en precair. Zij is cruciaal omdat daarmee uiteindelijk de gewenste normatieve richting wordt aangegeven. Maar ze is precair omdat juist dat in onze tijd zo moeilijk is.

### ***Het morele tekort***

Voor een precisering van het morele appel dat een pluriforme democratische staat kan doen dienen we een onderscheid te maken tussen normen die negatief gedrag afwijzen en normen die positief gedrag voorschrijven. In het eerste geval kan men terugvallen op een basale liberale notie, die van het schadebeginsel. Deze notie gaat terug tot John Stuart Mill, die het toepaste op de legitimiteit van staatsinterventies. De staat mag ingrijpen indien de ene burger de andere burger schade toebrengt. Uw vrijheid gaat niet zo ver dat een ander daaronder te lijden mag hebben. In het tweede geval vertrekt men vanuit een positieve opvatting over 'het goede leven'. Maar het goede leven is een bij uitstek individuele aangelegenheid. Onder liberale condities is er geen legitimering voor een staatsopvatting over het goede leven.

Om die reden is het schadebeginsel in de afgelopen decennia sociologische realiteit geworden. 'Slachtofferschap' groeide uit tot de richtinggevende morele categorie voor de politiek, maar ook voor de praktijk van alledag (Boutellier, 1993). Niet een keuze voor het goede leven, maar de afwijzing van vernedering, wreedheid en discriminatie bepalen de morele keuzes in een 'tijdperk zonder illusies' (een typering van Bauman). Er zijn naar mijn mening inmiddels echter goede gronden om te menen dat deze 'slachtoffermoraal' tekortschiet voor de huidige situatie. In de eerste plaats lijkt zij te dun te zijn voor de regulering van de verhoudingen tussen burgers. De toename van criminaliteit, overlast, anti-sociaal gedrag en onbetamelijk gedrag, veelal samengevat als hufterigheid, wijst op een tekort aan het empathische vermogen dat een gevictimiseerde moraal veronderstelt.

Het lijkt er soms zelfs op dat het tarten van deze deugd juist onderdeel is geworden van de jeugdcultuur. Pesten, op de kast jagen, uitschelden, bedreigen en *happy slapping* hebben (in de media) zelfs een zekere status gekregen. 'Respect' is de hedendaagse verwijzing naar empathie. De hiermee bedoelde bejegening wordt echter niet verdiend, maar zij kan worden opgeëist. Van spontane empathie ten opzichte van de ander is dan niet langer sprake. Empathie behoeft met andere woorden een bredere inbedding wil zij het niet verliezen de provocatie, een neiging

die mensen klaarblijkelijk eigen is. Een aanpalende tweede reden voor het morele tekort van de gevictimaliseerde moraal is de beperkte reikwijdte ervan. Zij past bij een geïndividualiseerde samenleving, maar heeft nauwelijks betekenis voor de beleving van gemeenschappelijkheid. De behoefte daaraan vertaalt zich in termen als binding, sociale cohesie en gedeeld burgerschap.

Men hoeft geen communitarist te zijn om te zien dat een zekere collectiviteit noodzakelijk is bij vraagstukken van solidariteit, vertrouwen en beschaafde omgang. Deze behoefte is, zoals we hebben gezien, juist binnen een gefragmenteerde netwerksamenleving heel sterk. De behoefte aan *community* komt op indien deze juist afwezig is (Bauman, 2000). Binnen een gefragmenteerde, post-ideologische samenleving beleeft men een moreel tekort. Tegen deze achtergrond dient een derde reden te worden genoemd. De Nederlandse samenleving met zijn dunne, ontideologiseerde moraal wordt geconfronteerd met nieuwkomers die er veel minder relativiserende denkbeelden op na houden. Veel moslingemeenschappen delen een absoluut godsgeloof dat in de naoorlogse geschiedenis in Nederland juist werd afgezworen.

Tegenover het liberaal-humanistische credo dat het individu geldt als hoogste goed, dient zich opnieuw een publiekelijk beleden geloof in een hogere instantie aan. Deze voegt zich minder makkelijk in de pluriforme democratische rechtsstaat als de zuilen van destijds dit hebben gedaan. De liberale moraal steekt enigszins schraal af tegen de coherente politiek-religieuze levensbeschouwing die de islam voor veel moslims is.<sup>80</sup> De islam drukt de Nederlandse samenleving als het ware met de neus op het feit dat een aantal van de westerse verworvenheden – zoals nondiscriminatie van vrouwen en homo's – veel fundamenteelere wortels hebben dan de afwijzing van slachtofferschap.

Samenvattend zijn 'de verloedering' van de omgangsvormen, het gemis aan gemeenschapsgevoel en het onbehagen met het dunne moreel relativisme de redenen voor een herbezinning op onze morele uitgangspunten. Gegeven het hier geschetste morele tekort van de civiele samenleving en de noodzakelijkerwijze terughoudende positie van de liberale staat kunnen deze uitgangspunten niet anders dan langs pragmatische weg gevonden worden in de notie van *continuïteit van de samenleving*. De legitimiteit daarvan kan nauwelijks worden betwist, en is zeer navoelbaar voor iedereen die verantwoordelijkheid draagt voor instituties of organisaties variërend van gezin tot bedrijf en van school tot arrondissementsparket. Daarenboven schuilt in de notie van continuïteit een nadrukkelijke verwijzing naar het begrip duurzaamheid.

---

<sup>80</sup> Zie in dit verband ook het jaarboek van Christen-democratische verkenningen onder de titel *Zonder geloof geen democratie*.

## ***Assimilatie, participatie en identiteit***

Een toespitsing van deze positie vinden we in de integratieproblematiek. Uitgaande van het belang van de continuïteit van de Nederlandse samenleving is het zinvol een onderscheid te maken tussen verschillende vormen van invoeging. Het begrip integratie, door Van Dale omschreven als 'het opnemen in een geheel', is in feite te algemeen om de wederzijdse eisen en verwachtingen tussen dominante cultuur en minderheidsgroepering te kunnen omschrijven. Chinezen spreken vaak nauwelijks de taal, maar gaan desalniettemin in Nederland (en andere westerse landen) geruisloos op in de anonimiteit van de grote steden. De Marokkaanse raddraaiers spreken vaak perfect Nederlands (met Amsterdams of Rotterdams accent), maar zijn desalniettemin de samenleving tot grote overlast. Gewelddadige Antilliaanse jongeren spreken vaak nauwelijks Nederlands, maar hebben wel een Nederlands paspoort.

Daar bovenop komt het probleem dat nauwelijks eenduidig is te omschrijven wat de dominante cultuur eigenlijk is. Wordt deze niet bij uitstek gekenmerkt door morele en culturele pluriformiteit? In plaats van het geforceerde debat over identiteit biedt het idee van continuïteit een veel rationeler uitgangspunt voor beleid. Dat in de grote steden bijna veertig procent van de jongeren de school zonder startkwalificatie verlaat, levert een te calculeren risico op voor de Nederlandse economie. Oproepen tot geweld of haat tegen vrouwen, homo's of 'het decadente westen' staan haaks op de verworvenheden van de pluriforme westerse cultuur. Stelselmatige intimidatie van buurtbewoners door hangjongeren vormt een ontoelaatbare inbreuk op het publieke karakter van de openbare ruimte. Het zijn verschijnselen die de continuïteit van de Nederlandse samenleving direct bedreigen.

In dat verband kan worden vastgesteld dat assimilatie, participatie en behoud van identiteit alle drie legitieme uitgangspunten voor de invoeging van minderheidsgroepen zijn, *afhankelijk van het onderwerp waarover we spreken*. *Assimilatie* kan worden verwacht ten aanzien van het rechtssysteem en de liberale pluriformiteit die daardoor wordt beschermd. Het pluriforme karakter van de Nederlandse samenleving impliceert erkenning van het recht op eigen identiteitsontwikkeling onder de conditie dat deze die van anderen niet schaadt. In culturele zin betekent dit vrijheid van meningsuiting, de bereidheid tot zelfreflectie en invoelingsvermogen ten opzichte van anderen.

*Participatie* kan worden verwacht op het terrein van onderwijs, werk en inkomen. De Nederlandse samenleving heeft belang bij een zo groot mogelijke participatie van de beroepsbevolking. Indien een te groot deel van de bevolking niet in staat is op een constructieve wijze in het eigen levensonderhoud te voorzien, levert dat een bedreiging op voor het welvaartsniveau van de samenleving. In culturele zin

betekent dat dat men de Nederlandse taal spreekt en zich niet buiten de gangbare communicatie plaatst (bijvoorbeeld door het dragen van gezichtssluiers). Daar tegenover staat het recht op *behoud van identiteit*.

In het huidige harde culturele klimaat wordt te gemakkelijk voorbij gegaan aan het psychologische belang van de eigen cultuur. Een pluriforme samenleving veronderstelt dat men oog heeft voor eigen tradities, gebruiken en omgangsvormen. Deze zijn te respecteren indien zij niet strijdig zijn met de eisen van rechtsstatelijke assimilatie en economische participatie. Zij kunnen hieraan zelfs bijdragen voor zover ze de emancipatie van minderheidsgroepen bevorderen en kunnen bovendien een verrijking vormen aan de Nederlandse pluriformiteit. Vanzelfsprekend zullen diverse identiteitsbepalende kenmerken wringen met de eerder genoemde uitgangspunten. Vanuit het oogpunt van continuïteit is het echter legitiem het individuele belang af te wegen tegen het hoger geordende algemene belang.

Deze opvatting heeft consequenties voor de onderhavige vraag naar de rol van de grondwet in relatie tot de nationale samenhang. In plaats van de aanspreking van burgers op een nationale identiteit (met alle psychologische dwang die daaruit kan voortvloeien), kan alleen sprake zijn van een pragmatisch appel op burgerschap in het kader van de continuïteit van de Nederlandse samenleving. Dit appel veronderstelt niet dat men zich onderwerpt aan een identiteitsregiem, maar wel dat men zich schikt naar een ordening (de rechtsstaat) en een economisch principe (participatie). De grondwet vormt daartoe niet het instrument, maar wel de constitutionele conditie en dient als zodanig te worden ingericht.

## Conclusie

Met deze bijdrage heb ik een poging gedaan de discussie over de grondwet te voorzien van een sociologische context. Meer in het bijzonder gaat het daarbij om de vraag of daarbinnen van de grondwet een nadrukkelijker moreel appel zou moeten uitgaan dan thans het geval is. Daarbij heb ik geconstateerd dat aan het begrip burgerschap twee kanten zijn te onderscheiden. Staatsrechtelijk burgerschap regelt de rechten en (impliciet) de plichten van burgers; civiel burgerschap betreft de democratische gezindheid, en daarbij behorende verantwoordelijkheid, ten aanzien van de samenleving en de medeburgers. Een herformulering van de grondwet zou betrekking hebben op dit civiele burgerschap.

In een globaliserende netwerksamenleving is dit civiele burgerschap niet een vanzelfsprekend product van de samenleving. Binnen een horizontale, vloeibare context ontstaat behoefte aan solide referentiepunten voor de ontwikkeling van identiteit en sociale samenhang. Hoewel ook de nationale rechtsstaat onder druk

staat van de globalisering en daarbij behorende individualisering, constateer ik tegelijk dat juist van de staat een ordenende functie wordt gevraagd (of verwacht mag worden). Dit klemmt eens te meer omdat zich tegenover de individualisering nieuwe vormen van collectieve identiteit ontwikkelen, die op gespannen voet kunnen komen te staan met de uitgangspunten van de Nederlandse rechtsstaat.

In deze relatief precare toestand bestaat de neiging om sterk te leunen op het recht als normatief richtinggevend instantie. Meer in het bijzonder wordt onder de noemer van veiligheid getracht sociale ordening te realiseren of te handhaven. Daarbij stel ik vast dat het recht opereert binnen een context van een geïctimaliseerde moraal. Slachtofferschap is in een ontideologiseerde wereld het doorslaggevende morele argument geworden. Deze 'slachtoffermoraal' schiet echter tekort waar het gaat om het verzekeren van de continuïteit van de samenleving. In het kader van de integratieproblematiek lijkt het zinvol daarbij een onderscheid te maken tussen assimilatie, participatie en behoud van identiteit.

De grondwet kan niet in een moreel tekort voorzien. De staat kan zich immers geen expliciete morele positie permitteren wil zij niet in conflict komen met haar rechtsstatelijke principes. Desalniettemin acht ik de explicitering van juist deze prealabele keuze in de grondwet voor een neutrale staat verdedigbaar en uiteindelijk zelfs wenselijk. Welke vorm deze explicitering zou kunnen aannemen acht ik een juridische aangelegenheid. Gedacht kan worden aan de tweede proeve van een preambule, zoals is voorgesteld door de werkgroep Grondwet van de nationale Conventie (z.j.). In deze proeve spreekt 'het Nederlandse volk' zich uit voor 'menselijke waardigheid' ... 'vrijheid' en gelijke rechten' en voor 'gerechtigheid en solidariteit ... verdraagzaamheid en onderling respect'.

Het is tevens denkbaar dat de grondwet wordt vergezeld van een charter of een burgerschapscontract. Voor de formulering daarvan is dan een brede maatschappelijke discussie aangewezen. Een dergelijk traject is echter vatbaar voor ongewenste staatsbemoeienis met de vormgeving van de sociale orde. Bovendien zou ik willen waarschuwen voor overspannen verwachtingen ten aanzien van de realiseerbaarheid daarvan. Een mislukte maatschappelijke discussie zou tot averechtse effecten kunnen leiden. Een langs parlementaire weg geformuleerde preambule, die is geïnformeerd door burgerpanels over de wenselijkheid, richting en reikwijdte daarvan lijkt mij de aangewezen weg om te komen tot het morele appel dat de grondwet op burgers kan doen. Dit appel expliciteert meer in het bijzonder de principiële keuze voor het achterwege laten van een morele voorkeur van de staat in morele, politieke of religieuze zin.

## Geraadpleegde Literatuur

Bauman Z. (2000), *Liquid modernity*. Cambridge, Polity Press, 2000

Boomkens, R. (2005), *De nieuwe wanorde; globalisering en het einde van de maakbare samenleving*. Amsterdam: Van Genneep

Boutellier, H. (1993), *Solidariteit en slachtofferschap; de morele betekenis van criminaliteit in een postmoderne cultuur*. Nijmegen: Sun (proefschrift)

Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom

Boutellier, H. (2005) *Meer dan veilig; over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers (inaugurale rede)

Boutellier H. (2006), Het beschavingsdefensief; Balkenendes onmacht in de strijd tegen de individualisering. In: F. Becker, W. van Henneker, M. Hurenkamp (red.), *Vier jaar Balkenende – WBS jaarboek 2006*. Amsterdam: Wiarda Beckman stichting

Boutellier, H. (2007a) 'Kristallen in vloeistof; veiligheid in het werk van Zygmunt Bauman' in T. Daems & L. Robert (red.), *Zygmunt Bauman; De schaduwzijden van de vloeibare moderniteit*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers

Boutellier, H. (2007b). 'De profeet van een steeds merkwaardiger land; essay naar aanleiding van *De staat van verschil* van Paul Frissen' in *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken TSS*, 61

Brink, G. van den (2006), *Van waarheid naar veiligheid; twee lessen voor een door angst bevangen burgerij*. Amsterdam: Sun (inaugurale rede)

Castells, M. (2000a), *The Information Age, Volume I, The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell (herziene versie van 1996)

Castells, M. (2000b), *The Information Age, Volume III, End of Millenium*. Oxford: Blackwell (herziene versie van 1998)

Castells, M. (2004), *The Information Age, Volume II, The Power of Identity*. Oxford: Blackwell (herziene versie van 1997)

Crawford, A. (2006) 'Networked governance and the post-regulatory state? Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security', *Theoretical Criminology*, 10 (4): 449-497

Dekker, P. & J. de Hart (2005) 'Goede burgers' in P. Dekker & J. de Hart (red.) *De goede burger; Tien beschouwingen over een morele categorie*. Den Haag: SCP

Faulks, K. (2000) *Citizenship*. London: Routledge

Frissen, P. (2007) *De staat van verschil; een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep

Gunsteren, H. van. (1998). *A Theory of Citizenship: Organizing Plurality in Contemporary Democracies*. Boulder: Westview Press

Huls, F.W.M., M.M. Schreuders e.a. (2001), *Criminaliteit en rechtshandhaving; ontwikkelingen en samenhangen*. Den Haag: CBS/WODC

Jong, A. de & M. Schuilenburg (2006) *Mediapolis; populaire cultuur en de stad*. Rotterdam: Uitgeverij 010

Kinneging, A. (2005). *Geografie van goed en kwaad*. Amsterdam: Spectrum

Lünnemann, K. & H. Boutellier e.a. (2006). *Beschermingsarrangementen: Recht doen vanuit het perspectief van de burger*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut

Projectgroep Visie op de politiefunctie (2005), *Politie in ontwikkeling; visie op de politiefunctie* (2005), Den Haag: NPI

Sassen, S. (2001), *The Global City : New York, London, Tokyo*, Princeton : Princeton University Press (updated 2d ed., original 1991)

Spruyt, B.J. (2003). *Lof van het conservatisme*. Amsterdam : Balans

Stewart, A. (1995) 'Two Conceptions of Citizenship' in *The British journal of Sociology*, 46 (1): 63-78

Tonkens, E., J. Uitermark, M. Ham (2006), *Handboek moraliseren; burgerschap en ongedeelde moraal*. Amsterdam: Van Genneep

Walzer, M. (2004), *Politics and Passion; Toward a More Egalitarian Liberalism*, New Haven: Yale University Press

Winter, M. de (2005), *Democratieopvoeding versus de code van de straat*. Utrecht: Universiteit van Utrecht (inaugurale rede)

WRR (2003), *De toekomst van de nationale rechtstaat*. Amsterdam University Press

Zoethout, C., J.W. Sap e.a. (z.i.), *Een grondwet voor de 21<sup>e</sup> eeuw; voorstudie van de werkgroep Grondwet van de Nationale Conventie*. Den Haag: Ministerie van BZK



# Op weg naar articulatie van constitutionele identiteit

*Mr. dr. S.Ch. van Bijsterveld*

## ***De Grondwet ter discussie***

Twee jaar geleden stelde de toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties een Nationale Conventie in. Deze kreeg tot taak ‘voorstellen te doen voor de inrichting van het nationaal politieke bestel die kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen tussen burger en politiek en mede ten grondslag kunnen liggen aan de constitutie voor de eenentwintigste eeuw’. Het is opmerkelijk dat nog geen kwart van de voorstellen die de Conventie deed een grondwetswijziging met zich mee zou brengen.<sup>81</sup> Veel van die voorstellen konden zelfs zonder wijziging van enige regelgeving ingevoerd worden.

Nu was de taakopdracht aan de Conventie veel ruimer dan het doen van voorstellen tot verandering van de Grondwet. Het ging om herstel van vertrouwen tussen burger en politiek; een vertrouwen dat naar algemene overtuiging van burger en politiek diep gedaald was. De ‘Fortuynrevolte’ die zich in het prille begin van het nieuwe millennium voordeed stond daarvoor model. De taakopdracht sprak verder niet van een ‘Grondwet’ maar van een ‘constitutie’. Dat laatste begrip is veel ruimer dan alleen de Grondwet als geschreven basisregeling voor de staat.

De instelling van de Nationale Conventie was niet het enige initiatief dat tot doel had de discussie over het functioneren van de overheid en over de verhouding tussen overheid en burger te stimuleren en voorstellen tot verbetering te doen. Ongeveer tegelijkertijd met de Conventie werd een Burgerforum in het leven geroepen om zich te buigen over het kiesstelsel. De inrichting van het kiesstelsel bepaalt de wijze van samenstelling van de volksvertegenwoordiging en heeft daarmee invloed op het functioneren ervan. De voorstellen van het Burgerforum Kiesstelsel, dat was samengesteld uit 140 burgers en werd bijgestaan door een aantal adviseurs, noodzaakten niet tot verandering van de Grondwet, maar raakten wel de constitutie in brede zin.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Uit het instellingsbesluit van 22 december 2005, *Staatscourant* 2005, nr.251. Voor de aanbevelingen van de Nationale Conventie, *Hart voor de Publieke Zaak. Aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21e eeuw*, September 2006.

<sup>82</sup> Dit forum werd bij besluit van 16 januari 2006 ingesteld door de toenmalige Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties; het eindrapport werd uitgebracht op 14 december van dat jaar.

Het jongste initiatief dat direct de verhouding tussen overheid en burger raakt, is de instelling door de minister van Justitie in 2007 van een adviescommissie die moet adviseren over de manier waarop de kernwaarden van de rechtsstaat in deze tijd breed uitgedragen kunnen worden.<sup>83</sup> Er rommelt kennelijk iets in de verhouding tussen overheid en burger. Verder nog dan de dagelijkse politiek raakt dit de diepere laag van de constitutie.<sup>84</sup>

De laatste jaren is ook de Grondwet in de engere zin van een geschreven basisdocument sterker in de maatschappelijke en politieke belangstelling komen te staan. Zo is er aandacht voor de potentiële rol van de Grondwet bij de inburgering van immigranten. Vermeldenswaard is het recente initiatief om de Grondwet in voor iedereen begrijpelijke 'spreektaal' te vertalen. In lastige maatschappelijke en politieke discussies wordt met enige regelmaat houvast gezocht bij de Grondwet, vaak overigens vergeefs of met veel verwarring. Ook in de wetenschap beweegt de Grondwet zich meer naar de voorgrond. Het gaat nu niet meer om enkel de interpretatie van de Grondwet of de betekenis van de Grondwet voor bestaande of nieuwe wetgeving.<sup>85</sup> Er wordt met meer afstand naar de Grondwet gekeken.<sup>86</sup> De Grondwet van 1983 wordt daarbij steeds meer geproblematiseerd en kritisch bezien als een product van zijn tijd. De viering van het 25-jarige jubileum van de Grondwet van 1983 is daarmee een goede start voor een bezinning op de huidige Grondwet. Het Coalitieakkoord van het kabinet Balkenende-IV maakt zelfs gewag van de instelling van een staatscommissie terzake.

Bij een bezinning op de Grondwet in het kader van het 25-jarig jubileum en bij het denken over een herziening van de Grondwet is het van groot belang niet te zwichten voor de verleiding direct in een discussie te stappen over de al of niet wenselijkheid van allerlei concrete wijzigingen.

---

83 *De Commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat werd op 11 juni 2007 door de minister van Justitie geïnstalleerd.*

84 *Voor een fundamentele studie over constituties, zie G.F.M. van der Tang, Grondwetsbegrip en grondwetsidee, diss. Rotterdam: Gouda Quint/Sanders Instituut 1998; zie ook J. van der Hoeven, De plaats van de grondwet in het constitutionele recht (Aangevulde heruitgave van het academische proefschrift), Zwolle 1988.*

85 *Voor Grondwetscommentaren, zie A.K. Koekkoek (red.) De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000 (derde druk); C.A.J.M. Kortmann, De grondwetsherzieningen 1983 en 1987, Kluwer: Deventer 1987. Over de Nederlandse Grondwet als geheel, Sophie C. van Bijsterveld, The Constitution in the Legal Order of the Netherlands, in E.H. Hondius (ed.), Netherlands Reports to the Fifteenth International Congress of Comparative Law. Bristol 1998, Intersentia: Antwerpen 1998, p.347-364.*

86 *Dit begon al voorzichtig bij de viering van het 150-jarig 'bestaan' van de Grondwet van 1848: Gegeven de Grondwet, CZW-bundel, Deventer: Kluwer 1988; zie verder J.B.J.M. ten Berge et al. (red.), De Grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg (Burkens-bundel), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995. NJB-Special, 150 jaar Grondwet, NJB 1998, p.202-237; Jit Peters, Wie beschermt onze Grondwet?, Amsterdam: Vossiuspers UVA 2003; vgl. ook de bijdragen aan de discussiemiddag over de Grondwet georganiseerd door de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) op 28 februari 2003, te vinden via [http://www.rfv.nl/website/Frames/Rob/Rob\\_framestart.html](http://www.rfv.nl/website/Frames/Rob/Rob_framestart.html).*

Het is eerst en vooral nodig te doordenken waarom eigenlijk de discussie over de Grondwet nu is opgekomen en hoe die samenhangt met de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die hebben geleid tot de instelling van de hierboven genoemde adviescommissies.

Naar mijn mening zijn daarbij drie zaken van belang. Allereerst is een fundamentele doordenking nodig van de rol en betekenis van de Grondwet. Het gaat daarbij om de rol en betekenis van de Grondwet in staatkundige *en* maatschappelijke zin. Ten tweede: niet het verleden, maar de (nabije) toekomst moet bepalend zijn voor het denken daarover. Ten derde: reële verwachtingen over de Grondwet moeten het uitgangspunt zijn. Dat wil zeggen dat aan de ene kant de betekenis van een Grondwet niet onderschat moet worden, maar dat aan de andere kant de verwachtingen van een Grondwet niet te hooggespannen moeten zijn. De Grondwet is geen panacee voor alle maatschappelijke problemen.

Deze drie aandachtspunten lijken vanzelfsprekend, maar zijn het niet. Een 'fundamentele' beschouwing over de Grondwet kan al snel worden gelijk gesteld aan een beschouwing over 'staatsrechtelijke vernieuwing', met name over veranderingen in het regeeringsstelsel.<sup>87</sup> Dat is niet wat ik bedoel. Het gaat mij hier om de *positionering van de Grondwet*. Anders gezegd: om een nieuwe inbedding van de Grondwet in het maatschappelijke, politieke en publieke leven.

Die positionering is nu meer dan ooit van belang geworden. Vanzelfsprekendheden zijn verdwenen, gemeenschappelijke uitgangspunten zijn op de achtergrond geraakt en beelden over het functioneren van de nationale overheid stroken niet meer met de realiteit. Voor de Grondwet is een belangrijke taak weggelegd om de *basic assumptions* van het staatkundige bestel te expliciteren. Daarover moet naar mijn idee de discussie over een grondwetsherziening in essentie gaan. Die explicitering moet daarbij rekenschap geven van de verander(en)de rol van de overheid zowel nationaal als in de internationale context.

In deze bijdrage wil ik daarop nader ingaan. Daartoe wil ik vanuit een tweetal verschillende invalshoeken kijken naar de Grondwet. Om te beginnen bekijk ik een toekomstige herziening in het licht van bepalende grondwetsherzieningen in het verleden; daarna bekijk ik de rol van de Nederlandse Grondwet in het licht van de verhouding van de burger tot de overheid. Vervolgens probeer ik de preambules en openingsartikelen van de (verworpen) 'Europese Grondwet' te duiden in het licht van de uitdrukking die zij geven aan een 'constitutionele identiteit'. Tot slot volgen enkele conclusies.

---

<sup>87</sup> Zie voor een *genueanceerde beschouwing over de verhouding tussen politieke cultuur en staatsrechtelijke structuur*, Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *Over de Staat van de Democratie. Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek*, Den Haag, september 2005.

## Grondwetsherzieningen

De hernieuwde discussie over een grondwetsherziening doet wellicht vermoeden dat de Grondwet sinds 1983 geen wijzigingen heeft ondergaan. Het tegendeel is het geval. Ondanks de zware procedure van grondwetsherziening is op geruisloze wijze een fors aantal veranderingen doorgevoerd. Ook zijn er sinds 1983 uiteenlopende voorstellen ingediend, die de eindstreep niet gehaald hebben.<sup>88</sup> Een enkele keer strandden ingrijpende wijzigingsvoorstellen op het laatste moment. In de ‘nacht van Wiegel’ sneuvelde het referendum en toenmalig minister De Graaf zag het voorstel voor grondwettelijke verankering van de gekozen burgemeester verdwijnen. Niemand zal ontkennen dat voorstellen als deze grote ingrepen in het staatsbestel zouden betekenen. Daarom zijn zij ook niet vanzelfsprekend. In elk geval staan zij in een traditie van discussie over staatsrechtelijke vernieuwing die al tenminste enkele decennia aan de gang is en ook nog wel zal voortduren. Maar dat is niet datgene waarop de aandacht nu primair gericht zou moeten zijn.

Zoals gezegd, begint nu, 25 jaar na de laatste algehele herziening, het besef gemeengoed te worden dat de Grondwet een product van zijn tijd was, iets wat ten tijde van de totstandkoming bepaald niet werd gezien. De grondwetsartikelen werden geformuleerd tijdens de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat, waarin de maakbaarheidgedachte nog bloeide en het geloof in de wetgever als initiator van maatschappelijke verandering groot was. Ook individuele vrijheidsrechten stonden hoog in aanzien, blijkend uit de prominente plaats die zij kregen in de Grondwet en uit de strenge eisen die aan de beperkingen ervan werden gesteld.

Betekent het feit dat de Grondwet van 1983 een product van zijn tijd was, dat deze daarom niet meer voldoet? Moeten wij ernaar streven dat een herziene Grondwet meer ‘tijdloos’ is dan zijn voorganger? Het antwoord op beide vragen is ontkennend. Wat de eerste vraag betreft: hoewel de Grondwet op allerlei punten voor verbetering vatbaar is, is het bepaald niet zo dat de Grondwet op zich niet voldoet, of dat hij niet voldoet *omdat* hij kind van zijn tijd is. Wat de tweede vraag betreft: het is niet noodzakelijk om te streven naar een ‘tijdloos’ document, als dat überhaupt al mogelijk is.

Bij het nadenken over een toekomstige herziening van de Grondwet is het wel nuttig om van het verleden te leren. Alleen een blik op het meest recente verleden, dat van 1983, is echter te beperkt. Als wij terugblikken, laten wij dan de laatste kleine tweehonderd jaar de revue passeren. Welke zijn in retrospectief de grote veranderingen geweest in de Grondwet sinds 1814 en wat zijn de daarbij behorende trefwoorden?

---

<sup>88</sup> Zie de bijdrage van C.A.J.M. Kortmann in deze bundel.

Het volgende overzicht laat zich opstellen:

- 1814: vestiging van de gedecentraliseerde eenheidsstaat
- 1848: klassieke rechtsstaat en democratie in de steigers
- 1917: het model van de verzuijing gedefinieerd
- 1983: vrijheidsrechten en verzorgingsstaat

Als wij deze typering bekijken, dan zien wij dat geen van deze herzieningen 'tijdloos' was. In zekere zin zijn alle grote veranderingen kind van – de noden van – hun tijd. Dat is begrijpelijk en ook niet erg. Nederland is hierin niet bijzonder. Grondwetten zijn immers altijd een reactie op een voorafgaande situatie, zoals de grondwetskenner S.E. Finer in zijn boek 'Five Constitutions' laat zien.<sup>89</sup> Dat geldt ook voor grondwetsherzieningen.

Zoals de Nederlandse grondwetsgeschiedenis toont, blijven eerder doorgevoerde veranderingen echter vaak als verworvenheden voortbestaan of worden zij verder ontwikkeld. Zo betekende de totstandkoming van de Grondwet van 1814 waarin de gedecentraliseerde eenheidsstaat werd gevestigd zonder twijfel een nieuwe start. Maar ook herzieningen die daarop volgden zijn voor de verdere vormgeving van de gedecentraliseerde eenheidsstaat van groot belang geweest. Denk aan de herziening van 1848 die de grondslag vormde voor de latere totstandkoming van een Provinciewet en een Gemeentewet.

De herziening van 1848 werd getypeerd als herziening waarbij de klassieke democratische rechtsstaat in de grondverf werd gezet. De aanzetten daarvoor waren al voor die tijd in de Grondwet te vinden en na 1848 zijn de onderscheiden elementen van de democratische rechtsstaat verder verfijnd en uitgewerkt. De herziening van 1848 was daarmee eerder een scharnierpunt.

Het jaar 1917 was van belang vanwege de vaststelling van het 'onderwijsartikel' waarin het huidige stelsel van openbaar en bijzonder onderwijs werd gedefinieerd, inclusief de bekostiging. Dit heeft als het ware model gestaan voor de manier waarop in de jaren daarna, het 'private initiatief' op godsdienstige en levensbeschouwelijke grondslag in het model van de verzorgingsstaat werd geïncorporeerd. De aanzet daartoe dateerde al van het eind van de vorige eeuw. Verder was 1917 ook van groot belang voor de vormgeving van het kiesstelsel. Het algemeen kiesrecht voor mannen werd ingevoerd; vrouwen verwierven passief kiesrecht en de mogelijkheid van actief kiesrecht. Ook werd het systeem van evenredige vertegenwoordiging ingevoerd.

---

<sup>89</sup> S.E. Finer, *Five Constitutions*, Hammondsworth: Penguin 1979.

Over de herziening van 1983 is hierboven al het nodige gezegd. Die herziening staat in de traditie van de ontwikkeling van de rechtsstaat door grondrechten, onderdeel van de rechtsstaatsgedachte, centraal te stellen.

Een rode draad in de laatste twee eeuwen is de ontwikkeling van de klassieke rechtsstaat en democratie en de definiëring van sociale elementen. Daarom heeft wellicht de gedachte van een lineair voortgangproces kunnen postvatten. Wanneer wij vanuit die gedachte van lineaire voortgang naar de Grondwet kijken en vervolgens de herziening van 1983 als 'tijdgebonden' betitelen, klinkt daarin enigszins door dat die 'achterhaald' of obsoleet is. Maar ook in het verleden zijn wel bepalingen uit eerdere versies van de Grondwet geherformuleerd of zijn er bepalingen geschrapt die overbodig geacht werden. Zo vreemd is dat nu dus ook niet.

Het voorgaande wijst dus niet in de richting van een (verdere) deconstitutionalisering van de Grondwet, van het zoveel mogelijk schrappen van tijdgevoelige elementen uit de Grondwet en van het volstaan met een kaal document dat vooral opdrachten aan de wetgever bevat. Het gaat ook in eerste instantie niet om het ongedaan maken van 'jaren zeventig'-elementen uit de Grondwet. Het voorgaande is eerder een pleidooi voor het serieus nemen van de tekenen van de tijd; uiteraard niet van de waan van de dag, maar wel van die tekenen die naar verwachting zullen doorwerken in de nabije toekomst.

Wanneer wij zo de lijn naar het heden doortrekken, kunnen wij op vergelijkbare wijze ook kernwoorden hechten aan een toekomstige herziening.

2008: articulering van waarden, *basisassumpties*;  
formuleren van een constitutionele identiteit

Het gaat hier niet om het creëren van nieuwe waarden, maar om het expliciteren van waarden die impliciet besloten liggen in de Nederlandse constitutie in ruime zin. Daaronder valt ook het positioneren van de overheid in relatie tot boven-nationale instituties en in relatie tot de samenleving en de burger. Zo wordt in wezen op een nieuwe wijze het gedachtegoed van de democratische rechtsstaat geaccentueerd en ontwikkeld op een manier die van belang is voor deze tijd.

### ***De Nederlandse Grondwet in context***

De Nederlandse Grondwet is nooit een grondwet van burgers en samenleving geweest. Eigenlijk was het altijd al vooral een document voor juristen, ambtenaren en wetenschappers. Op zakelijke wijze zijn de hoofdlijnen van het regeeringsstelsel, de staatsvorm en het rechtstelsel neergelegd. De constitutionele monarchie, hoofdtrekken van het parlementaire stelsel, het beginsel van de gedecentraliseerde

eenheidsstaat, de randvoorwaarden waarbinnen de rechterlijke macht functioneert en de rechten van burgers hebben verankering gekregen in de Grondwet. Ook de verhouding tussen nationaal en internationaal recht heeft uitdrukking gekregen in de Grondwet. Dit is mede van belang voor de doorwerking van internationaal gegarandeerde grondrechten. Verder geeft de Grondwet onder meer een grondslag voor de overdracht van bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak aan supranationale instanties; lees vooral: binnen het kader van de EU. In de wijze waarop dit is gebeurd, komen de beginselen van de democratische rechtsstaat impliciet tot uitdrukking. Voor de goede verstaander is het ook niet nodig om dit te expliciteren.

Het kan ook anders. De functie en plaats van de Grondwet in de Verenigde Staten is bijvoorbeeld altijd een heel andere geweest dan in Nederland. De Amerikaanse Grondwet heeft niet alleen grote juridische, maar ook grote maatschappelijke zeggingskracht. Is dat te danken aan het document zelf? De Grondwet van de Verenigde Staten is niet extreem lang. De tekst is ook zakelijk, formeel en institutioneel. Verder zijn er vele bepalingen die nu heel anders worden uitgelegd dan vroeger of die een heel andere betekenis of lading hebben gekregen. De *'interstate commerce clause'* en de bepaling over de handel met de *'Indian Tribes'* bijvoorbeeld hebben beide onvermoede wendingen genomen. De betekenis van de *Amendments*, waarin de grondrechten zijn vervat, is niet altijd makkelijk te begrijpen zonder nadere toelichting. Het rechterlijk toetsingsrecht is niet in de Grondwet opgenomen. Net als in Nederland hebben grote maatschappelijke ontwikkelingen zich buiten de Grondwet om voltrokken.

De Grondwet van de Verenigde Staten kent echter wél een inspirerende preambule. Deze is vrij kort, maar er gaat wel enorme zeggingskracht van uit. De zeggingskracht ontleent de Grondwet van de Verenigde Staten verder vooral aan de cultuur waarbinnen die functioneert. Respect voor de Grondwet maakt deel uit van het Amerikaanse burgerschap. Burgerschap is iets om trots op te zijn. De *'Founding Fathers'* hebben een bijzondere plaats in de nationale geschiedenis. Hoewel in de Verenigde Staten traditioneel wantrouwend wordt aangekeken tegenover de overheid (vooral een 'grote' overheid), zijn het Congres, het Witte Huis en het Supreme Court uitgegroeid tot iconen van democratie en rechtsstaat. Kennis van de basisprincipes van het functioneren van het staatsbestel hoort tot de opvoeding. Loyaliteit aan de staat wordt op scholen beleden. Voor kinderen zijn kleurboeken te koop over het wetgevingsproces.

De Nederlandse Grondwet is een 'kaal' document, zonder preambule. Enige constitutionele inspiratie gaat er niet van uit. Als de huidige Grondwet enig beeld oproept, dan is dat impliciet het beeld van een klassieke nationale staat waarvan de Grondwet zelf weer een klassieke uitdrukking vormt. Dit beeld beantwoordt weer

niet aan de werkelijkheid van vandaag en zeker niet aan die van morgen.

Patriottisme is in Nederland altijd enigszins problematisch geweest. Traditioneel zijn provinciale en lokale identiteiten vaak sterker geweest dan de nationale. In de twintigste eeuw werd patriottisme al snel geassocieerd met eng nationalisme en kwam zo in een kwaad daglicht te staan. De ontwikkeling van internationalisering en vooral van Europese integratie na de Tweede Wereldoorlog bevorderde evenmin een sterke aandacht voor de nationale eigenheid. Toen vanaf de jaren zeventig de immigratie echt op gang kwam, stond 'respect voor eigen cultuur en taal' van immigranten voorop.

Anders dan in de Verenigde Staten is in de loop van de twintigste eeuw in Nederland een grote rol aan de overheid toebedeeld. Het Binnenhof met 'Torentje' en de zetel van de Hoge Raad zijn echter nooit tot iconen van rechtsstaat en democratie uitgegroeid, zoals Congres, Witte Huis en Supreme Court in de Verenigde Staten. Dat verhoudt zich ook niet goed met een parlementair regeringsstelsel dat functioneert op basis van coalities, met een minister-president als *primus inter pares*. De notie van burgerschap is in ons land traditioneel zwak ontwikkeld. Bijzondere aandacht voor 'Founding Fathers' is er niet echt, met uitzondering wellicht van Willem van Oranje, met uitstraling op het huidige Koningshuis. Dit wil uiteraard niet zeggen dat er in culturele of maatschappelijke, politieke of staatkundige zin geen Nederlandse 'identiteit' is.<sup>90</sup> Identiteit is echter veelal impliciet gebleven, vooral de diepere lagen ervan, en zeker niet uitdrukkelijk gecultiveerd.

Een cultuur van de Verenigde Staten zoals hier kort getypeerd, zullen wij niet snel overnemen. Wellicht past een erg uitbundige viering van burgerschap en constitutionalisme ook niet bij ons. Het andere uiterste is de afwezigheid van zo'n constitutioneel ethos, zeker in combinatie met een Grondwet die alleen door de professionals goed geduid kan worden en die voor de burger feitelijk een gesloten boek blijft. Voor de huidige tijd en de nabije toekomst voldoet dat niet. Daarbij komt dat het juist in een tijd van significante sociaal-economische, culturele, maatschappelijke, politieke en staatkundige veranderingen van groot belang is als politieke gemeenschap helderheid te hebben over de constitutionele basiswaarden. Dit geldt zowel voor de overheid zelf als voor samenleving en burger.

Wat betekent dit voor de discussie over een herziening van de Grondwet? De begrippen democratie en rechtsstaat, inclusief de samenstellende onderdelen ervan, verdienen tenminste explicitering. De onderliggende waarden die grondrechten belichamen (zie hierna) horen ook thuis in een Grondwet.

---

<sup>90</sup> Alleen uit deze rudimentaire vergelijking met het regeringsstelsel van de Verenigde Staten komt al iets van een identiteit naar voren!

In ieder geval zou de internationale en met name de Europese context uitdrukkelijk vermeld moeten worden. Uiteraard kan dat gebeuren door de tekst van de Grondwet te veranderen of door grondwetsartikelen (anders) te rubriceren. Maar veel meer ligt het in de rede om een preambule bij de Grondwet op te nemen waarin deze zaken uitdrukking krijgen. Voor een nadere specificatie van een constitutionele identiteit kunnen wij leren van de ‘Europese Grondwet’.

### ***Leren van de ‘Europese Grondwet’***

Na de verwerping van de ‘Europese Grondwet’ in het Nederlandse referendum lijkt het niet zo voor de hand te liggen om te beweren dat wij van die Europese Grondwet iets kunnen leren voor onze eigen Grondwet. Toch wil ik dat doen. Ik ben mij ervan bewust dat juist een aantal elementen in die Grondwet die op een symbolische manier uitdrukking gaven aan een Europees bewustzijn en een Europese identiteit, zoals de vlag, het volkslied en het motto in de nieuwe verdragstekst geschrapt zijn, evenals de term ‘Grondwet’ zelf.

Over de negatieve uitslag van het Nederlandse referendum valt uiteraard veel te zeggen. Dat is in de twee jaar erna ook volop gedaan. Het is hier niet de plaats voor een nadere analyse van het Nederlandse ‘nee’. Gelet op het feit dat de genoemde symbolen geschrapt zijn in de nieuwe verdragstekst, kan men in elk geval de conclusie trekken dat zij enige zeggingskracht hebben. Ook al gaat het om statelijke symboliek die wellicht meer past bij de 19<sup>de</sup>- en 20<sup>ste</sup>- dan bij de 21<sup>ste</sup> eeuw.

Voor de Nederlandse Grondwet wil ik niet zozeer aandacht vestigen op die enigszins gedateerde symbolen. Veel meer dan vlag en volkslied zijn naar mijn mening voor de toekomst en het nadenken over de aard van de Nederlandse Grondwet de twee preambules en de openingsartikelen van de Europese Grondwet van belang. Er zijn inderdaad twee preambules: één van de Europese Grondwet als geheel; en één van het Handvest van de Grondrechten dat als Deel Twee van de Europese Grondwet was opgenomen. Essentieel is dat de twee preambules en openingsartikelen elementen bevatten die het geheel van verdragsartikelen in een breder kader plaatsen; inbedden in een bredere context van constitutionele waarden, zo zou men kunnen zeggen. Het zijn juist deze zaken die op de lange duur bepalend zijn voor het zelfbegrip van een politieke gemeenschap en die precieze formuleringen van een grondwetsstekst – in het geval van de EU natuurlijk eigenlijk: verdragstekst - overstijgen.

In wezen betreft het een articulatie van de *basisassumpties*, een articulatie van constitutionele identiteit. Het gaat om het hooghouden van een beschavingsideaal en het definiëren van de aard en plaats van de overheid en de verhouding van de overheid tot samenleving en burger.

Als wij van enige afstand naar de discussies over de Nederlandse Grondwet kijken, zijn juist deze zaken ten principale aan de orde. En zijn wij niet teleurgesteld dat onze Grondwet daar nauwelijks expliciet iets over zegt?

Laten wij eens kijken naar de belangrijkste thema's in de preambules van de Europese Grondwet.<sup>91</sup>

### **Grondslag van het gezag**

De Europese Grondwet vestigt de grondslag van zijn gezag in de burgers en lidstaten. Voor de EU als internationale instantie is dit een revolutionaire vernieuwing. Deze erkenning kan een startpunt vormen voor de ontwikkeling van een modern concept van (Europees) burgerschap. De Nederlandse Grondwet ontbeert een vermelding over de grondslag van het gezag.

### **Eenheid en verscheidenheid**

Een van de grote vragen waarmee de EU worstelt, is het vinden van een balans tussen eenheid en verscheidenheid, tussen cohesie en pluralisme. Het is een brandende maatschappelijke vraag, ook op nationaal niveau. 'In verscheidenheid verenigd' wordt het motto van de EU. Dat beantwoordt niet alle vragen, maar verschaft daarvoor wel een basis.

### **Dagelijkse politiek en diepere lotsbestemming**

De Europese Grondwet spreekt op een unieke manier van een 'gemeenschappelijke lotsbestemming'. Het vormgeven (actief!) aan die gemeenschappelijke lotsbestemming heeft het karakter van een gemeenschappelijk streefdoel. Dagelijkse – legitieme – politieke verschillen staan zo in een breder kader. Ook voor de Nederlandse context is dit van belang. Immers, de Nederlandse discussie blijft vaak hangen in wat ons nú (verdeelt en) bindt of wat ons in een voorbij verleden verbonden heeft. De blik op de toekomst blijft daarmee gemakkelijk buiten beeld.

### **Onvolmaaktheid en ideaal**

Het ontwerp voor de Europese Grondwet stapte over de duistere bladzijden uit de Europese geschiedenis heen. De uiteindelijke versie van de tekst van de Europese Grondwet corrigeerde dit door te verwijzen naar Europa's 'bittere ervaringen'. De Europese Grondwet erkent de onvolmaaktheden, maar houdt tegelijkertijd idealen levend.

---

<sup>91</sup> Het onderstaande is ontleend aan S.C. van Bijsterveld, *Grondwet en Constitutionele Identiteit. Het constitutioneel verdrag voor de EU als spiegel voor de Nederlandse Grondwet, in Getuigend Staatsrecht, Liber Amicorum A.K. Koekkoek, Nijmegen: Wolf Legal Publishers (WLP) 2005, p. 189-201.*

‘In de overtuiging dat Europa ... op de ingeslagen weg van beschaving, vooruitgang en welvaart wil voortgaan, voor het goed van al zijn bewoners...’. Ook voor Nederland zou erkenning van onvolmaaktheid maar met een blik op het ideaal ook belangrijk zijn.

### **Heden tussen verleden en toekomst**

Een belangrijke dimensie die de Europese Grondwet impliciet aanspreekt, is de tijdsdimensie. Zeker in de huidige ‘postmoderne’ tijd is de historische ervaring van belang. De politieke en menselijke strevingen worden in een doorlopende lijn van verleden en toekomst geplaatst. Zij staan uitdrukkelijk in het teken van vooruitgang. De Europese Grondwet verwijst ook naar onze ‘verantwoordelijkheden jegens toekomstige generaties’. Voor de Nederlandse Grondwet en de Nederlandse gedachtebepaling is een verwijzing als deze ook van grote waarde.

### **De Grondwet en de menselijke conditie**

De Europese Grondwet verwijst in het begin al tweemaal naar (rechten van) kinderen. Datzelfde geldt voor man-vrouw-verhoudingen. Mensen met een handicap, personen behorende tot een minderheid, en ‘de meest kwetsbaren en de meest behoeftigen’ hebben ook een plaats. Wat later in de tekst worden ouderen apart genoemd. Het is belangwekkend dat de Europese Grondwet de mens niet louter als abstractie beschouwt. Voor Nederland zou dit besef ook niet misstaan.

### **Natuurlijke hulpbronnen**

De Europese Grondwet beseft de verantwoordelijkheid van de EU voor de natuurlijke omgeving: ‘... in het besef van de verantwoordelijkheden jegens ... de aarde’. Het belang van een dergelijke bepaling behoeft geen nadere toelichting.

### **Sociaal model**

De Europese Grondwet kiest voor een sociale markteconomie. Voor de onderscheidende positie van Europa ten opzichte van de Verenigde Staten en de opkomende economieën in Azië is dit van groot belang. De Europese Grondwet spreekt over de ‘duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen en die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, ...’. Dit alles is niet eenvoudig te realiseren, maar de oriëntatie is duidelijk. Een dergelijke typering treft ook voor Nederland doel.

## Rechtsstaat en democratie

Deze beginselen worden in de Europese Grondwet expliciet genoemd als kader voor het politieke handelen. Ook 21ste-eeuwse verwoordingen ervan, zoals transparantie en dialoog, zijn in de tekst neergelegd.

Nederland is een democratische rechtsstaat. In de Grondwet komt deze term niet expliciet voor. De democratische rechtsstaat komt eenvoudig tot uitdrukking in de procedures en mechanismen van het geheel van grondwetsartikelen zelf. De expliciete verwijzing naar rechtsstaat en democratie is nu en voor de toekomst van belang als referentiekader. Met het oog op de veranderende rol van de overheid ten opzichte van de samenleving en internationale instituties is het ook aanbevelenswaardig om de moderne dimensies van rechtsstaat en democratie (zoals transparantie, dialoog, *fair play*, verantwoording) op te nemen.<sup>92</sup> Ook voor het functioneren van de nationale overheid zelf zijn deze nieuwe noties in toenemende mate van belang!

## Overheid en burger

De Europese Grondwet bevat bindende grondrechten van de burger jegens de EU. De Europese Grondwet plaatst deze rechten in het licht van de *waarden* die daaraan ten grondslag liggen: waardigheid, vrijheid, gelijkheid, solidariteit, burgerschap en rechtspleging. Zo onderscheidt het document zich kwalitatief van andere (mensenrechten)verdragen en grondwetten van nationale staten. Ook voor de Nederlandse Grondwet die de grondrechten zo centraal stelt door daarmee in het eerste hoofdstuk te openen, is dit van groot belang. Door grondrechten alleen in termen van (afdwingbare) rechten van individuen te zien, raken juist die onderliggende waarden uit het zicht. Dat is een verschraling. Ook doet het de discussie over de onderlinge verhouding van grondrechten geen goed.

## Overheid en samenleving

De Europese Grondwet roept in herinnering dat het recht is ingebed in een bredere cultuur. Hij verwijst daarbij naar 'de culturele, religieuze en humanistische tradities van Europa' en wijst op de betekenis van deze tradities voor de ontwikkeling van onze ideeën over recht. Daarmee geeft de Europese Grondwet blijk van het besef dat het recht een culturele inbedding heeft. Ook de verwijzing naar cultuur, kennis en maatschappelijke vooruitgang geeft blijk van de eigen positie van de samenleving in relatie tot de overheid en de wisselwerking tussen overheid en samenleving. Voor het nationale rechtsbestel doet dit ook opgeld.

---

<sup>92</sup> Zie hierover, *Sophie van Bijsterveld, The Empty Throne: Democracy and the Rule of Law in Transition, Utrecht: Lemma 2002.*

### **De overheid voor de mens**

De Europese Grondwet geeft op uiteenlopende plaatsen aan dat de Europese overheid er is voor de mens. Dit doet hij door te spreken over 'het goed van al zijn bewoners'. Later zegt hij zelfs dat de Unie in haar optreden de mens centraal stelt. Dit lijkt vanzelfsprekend. Het benoemen hiervan zou ook voor de Nederlandse Grondwet betekenis hebben.

### **God in de preambule?**

Een uitdrukkelijke verwijzing naar God is niet opgenomen. Daarover heeft wel op het hoogste politieke niveau discussie plaatsgevonden. Ook maatschappelijk is hierover enige discussie ontstaan. Het is te begrijpen dat vooral hier een gevoelig punt ligt. Ik denk dat zo'n verwijzing voor iedereen betekenis kan hebben in de zin dat een dergelijke verwijzing de voorlopigheid uitdrukt van het overheidsgezag en van het door mensen gemaakte recht. In elk geval is het van belang dat de discussie hierover zo breed gevoerd is. Ook voor Nederland is de discussie hierover van belang.

### **Nationale overheid in de context van een Europese en internationale rechtsorde**

Voor de Nederlandse Grondwet zou aan deze thema's nog moeten worden toegevoegd de plaats van Nederland in de internationale rechtsorde en met name een verwijzing naar de EU.

Bovenstaande opsomming doet misschien denken dat de preambules van de Europese Grondwet lange teksten zijn. Dat is niet zo. Preambules zijn ook geen wetenschappelijk-systematisch opgestelde documenten. De bewoordingen moeten vooral helder en inspirerend zijn. Het voorgaande is dan ook alleen een *duiding* van deze formuleringen.

Een preambule waarin dergelijke uitgangspunten, waarden en beginselen worden uitgedrukt, geeft de overheid voldoende bandbreedte voor concreet beleid en politiek. Hij is bedoeld overheid en burgers op die uitgangspunten, waarden en beginselen te verenigen en een oriëntatie te verschaffen.

Het is duidelijk dat met de opname van een preambule zoals hier bepleit de Grondwet niet alleen een formeel-juridische functie wordt toegedicht. De Grondwet krijgt daarmee ook een sterkere maatschappelijke en/of educatieve functie, althans hij wordt voor die functie meer geschikt. Daartegen worden wel eens bezwaren geopperd: dat zou niet de rol van een grondwet zijn. Naar mijn mening is een meer maatschappelijke en educatieve rol voor de Grondwet niet iets om op neer te kijken. 'De' functie van de Grondwet staat ook niet voor eeuwig vast.

Bovendien wordt door de opname van een preambule zoals hier bepleit niets afgedaan aan de formeel-juridische functie van de Grondwet.

### ***En verder?***

Het opnemen van een preambule die belangrijke waarden, beginselen en uitgangspunten voor het opereren van de overheid en de verhouding tussen overheid en burger vastlegt, brengt met zich dat de eigenlijke tekst van de Grondwet niet drastisch hoeft te worden herzien. Zoals gezegd, bij het verwoorden van *basisassumpties*, de formulering van een constitutionele identiteit, gaat het niet om het creëren van nieuwe waarden, maar om het expliciteren van datgene wat impliciet al besloten ligt in onze constitutie in ruime zin.

Als in iedere grondwet, zijn ook in de Nederlandse Grondwet de belangrijkste zaken rond regeringsstelsel, rechtsstelsel en staatsvorm geregeld. Dat de vertrouwensregel niet in de Grondwet staat, mag curieus zijn, daarmee valt ook voor de toekomst nog best te leven. Alhoewel: het wel eens gehoorde argument tégen het opnemen ervan, namelijk dat het op schrift stellen van de vertrouwensregel te ingewikkeld is, snijdt naar mijn mening geen hout.

Wat de grondrechten betreft: hierboven is gewezen op het belang van het tot uitdrukking brengen van de daaraan ten grondslag liggende waarden. De rubricering van rechten in het Handvest voor de Grondrechten van de EU biedt daarvan een mooi voorbeeld. Dit is wezenlijk iets anders dan het introduceren van een waardehiërarchie of het aanbrengen van een hiërarchie tussen grondrechten. Een poging dat te bewerkstelligen is heilloos.

De Grondwet van 1983 zocht een extra waarborg voor de bescherming van grondrechten in de gekozen beperkingsystematiek. Die waarborg bestond – kort en enigszins ongenueanceerd gezegd – uit het eisen van een expliciete formeel-wettelijke grondslag voor beperkingen of zelfs het exclusief aan de wetgever in formele zin toedelen van de mogelijkheid tot het beperken van een grondrecht. Met deze systematiek kunnen wij op zich nog uit de voeten, zeker nu de jurisprudentie de scherpe kantjes er iets van heeft afgeslepen en voor een meer inhoudelijk georiënteerde toets de clausules van overeenkomstige artikelen uit het Europees Verdrag tot bescherming van de mens (EVRM) beschikbaar zijn. Bij een herziening van de tekst van de Grondwet, zou echter de grondwettelijke beperkingsystematiek heroverwogen kunnen worden. Daarbij kan gedacht worden aan de systematiek die het EVRM hanteert.

De bevordering van de internationale rechtsorde, de verhouding van nationaal recht tot het internationale recht, de voorrang van internationaal recht en de doorwerking van het recht van de EG, komt in de huidige Grondwet goed tot uitdrukking.

Wanneer in een preambule, zoals hierboven voorgesteld, ook verwezen wordt naar de EU, kan een specifieke vermelding daarvan natuurlijk ook in de eigenlijke tekst van de Grondwet worden opgenomen, maar het is niet nodig.

## Conclusie

Zoals uit het bovenstaande blijkt, is naar mijn mening de vraag over het karakter van de Grondwet en de grondwetswijzigingen in eerste instantie vooral een *positioneringkwestie*. Veel meer dan het doorvoeren van allerlei formele wijzigingen in het bestel zelf, is het daarbij nodig de aandacht te richten op de onderstromen van de ontwikkelingen in het publieke domein. Die nopen tot een articulering van *basisassumpties*, waaronder ook de plaats van de overheid in de nationale en internationale context. Zij zijn een soort ‘*mission statement*’ en een ‘*corporate identity*’ voor het publieke domein.

Als wij over 25 jaar terugkijken op een herziening van de Grondwet in die zin, zal die hoogst waarschijnlijk ook als ‘tijdgebonden’ worden gezien. Maar waarschijnlijk zal dan óók de conclusie zijn dat er iets wezenlijks aan de Grondwet is toegevoegd; iets dat in de jaren na die herziening zijn betekenis heeft bewezen en behouden, hoewel daarna mogelijk andere constitutionele dimensies meer op de voorgrond zijn getreden.

De instelling van de Nationale Conventie, het Burgerforum Kiesstelsel, de commissie van advies over het breed uitdragen van de kernwaarden van rechtsstaat en democratie, en de hernieuwde discussie over de Grondwet – het zijn alle op hun eigen manier tekenen dat er iets rommelt in de verhouding tussen overheid en burger.

Van teksten zelf kunnen wij geen wonderen verwachten. Het gaat er uiteindelijk om hoe datgene wat erin tot uitdrukking komt door de betrokkenen (overheid en samenleving; ‘politiek’ en burgers) beleefd wordt en welke rol zij in theorie en praktijk gaan spelen. Voor vertrouwen in het functioneren van de overheid en de dagelijkse politiek is dus meer nodig dan alleen een tekst. Helderheid over *basisassumpties* is daarvoor geen voldoende, maar wel een noodzakelijke voorwaarde.



# Een Grondwet voor de politieke samenleving

Dr. G.F.M. van der Tang

## ***Een volk viert zijn Grondwet***

Talrijke staten kennen een Dag van de Grondwet. In Noorwegen wordt *Grunnlovsdagen* gevierd met de traditionele en tot ware volksfeesten uitgegroeide parades van schoolkinderen in alle steden en dorpen op 17 mei, de dag waarop in 1814 de Riksforsamlingen te Eidsvoll de onafhankelijkheid uitriep en de constitutionele monarchie werd gevestigd.

Twee weken eerder, op 3 mei, viert Japan zijn *Kenpo kinen-bi*, de feestdag, tijdens de 'Gouden Week', waarop de inwerkingtreding van de Constitutie van 1947 wordt herdacht. Een dag die vaak wordt aangegrepen om te discussiëren over problemen van het politieke stelsel en actuele kwesties van nationaal belang - zoals, in 2003, de omstreden 'renunciation of war'-clausule van artikel 9 van de Japanse Constitutie. Even bewogen als de historie van land en volk zelf waren de lotgevallen van de *wi to Konstytucji*, de Dag van de Grondwet in Polen, eveneens op 3 mei. Daar wordt dan de dag gevierd waarop in 1791 koning Stanisław August en de Grote *Sejm*, de geconfedereerde standen in dubbele getale, de Poolse Constitutie vaststelden - inclusief het beroemd geworden artikel V over de grondslag en doelstellingen van het overheidsgezag en het beginsel van machtenscheiding. De derde mei werd nog in hetzelfde jaar 1791 tot Dag van de Grondwet geproclameerd, maar was gedurende de 123 jaar van de Derde Poolse Deling een 'verboden feestdag', en een favoriete actiedag voor de achtereenvolgende vrijheidsbewegingen. Bij de stichting van de Poolse Republiek in 1918 werd 3 *Maja* in ere hersteld. Tijdens de Duitse bezetting en, nadien, de periode van communistische heerschappij was deze feestdag wederom in de ban - en, in de laatste jaren van de Poolse Volksrepubliek, een dag van gaandeweg massaal wordend protest. Op 3 mei 1991 werd de Dag van de Grondwet voor het eerst ook weer van staatswege gevierd.

Bij Real Decreto 2964 van 30 november 1983 werd in Spanje 6 december, de dag waarop het electoraat in 1978 met grote meerderheid de thans geldende Constitutie bij referendum aanvaardde, uitgeroepen tot een jaarlijks 'con mayor solemnidad y con actos públicos' (art. 2) te vieren *Día de la Constitución*. Deze nationale feestdag is primair een feestdag van de staatsinstellingen en de strijdkrachten, welke van start gaat met het hijsen van de vlag op de Plaza de Colón in Madrid en zijn bekroning vindt in een officiële receptie in de Congreso de los Diputados in aanwezigheid van 'los Reyes'.

Qua populariteit en beleving kan de Dag van de Grondwet niet in de schaduw staan van de Fiesta Nacional de España op 12 oktober, voorheen Día de la Raza en, van 1958 tot 1987, Día de la Hispanidad geheten - en de feestdag van la Virgen del Pilar, die tijdens het Franco-regime tot patrones van de 'Hispanidad' was geproclameerd.

Hoewel het die dag evenmin aan 'actos públicos' en militair vertoon ontbreekt, is de twaalfde oktober vooral een feest van het volk. Maar de Día de la Constitución is interessant door de wijze waarop in het onderwijs de opdracht van het Real Decreto (artikel 6) om aan de Grondwet aandacht te besteden, gevolg wordt gegeven. Voorbeelden zijn in ruime mate te vinden op het internet.<sup>93</sup>

In ons land is het nooit tot een Dag van de Grondwet gekomen. Bij mijn weten is ook nimmer sprake geweest van een initiatief van dien aard. Wel lift tegenwoordig de 24e augustus, de dag waarop in 1815 de Grondwet in werking trad, mee met de Nationale Naturalisatiedag. Blijkens een brief van de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie werd 24 augustus gekozen als datum voor de gemeentelijke naturalisatieceremonies 'omdat op die dag in 1815 de eerste Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden van kracht is geworden. Hierin is het Nederlandschap wettelijk verankerd, samen met fundamentele grondrechten, zoals het verbod van discriminatie, gelijkheid van man en vrouw, en de vrijheden van meningsuiting en godsdienst.'<sup>94</sup>

De koppeling lijkt alleszins zinvol, maar onbedoeld werd met deze keuze een weinig glorieuze dag in de vaderlandse constitutionele historie in herinnering geroepen. De koninklijke proclamatie van 24 augustus 1815<sup>95</sup> waarbij deze Grondwet, nodig geworden vanwege de vereniging van de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden, werd afgekondigd, haalde destijds de buitenlandse pers als een kras staaltje van *arithmétique hollandaise* en van onverhulde machtspolitiek.

Terwijl in het noorden de aanneming van de Grondwet probleemloos was verlopen, hadden de opgeroepen notabelen in de arrondissementen der 'Zuidelijke Provinciën', zoals op 18 augustus bij het tellen der stemmen in het stadhuis te Brussel bleek, het ontwerp met 796 tegen 527 stemmen verworpen. Maar binnen zes dagen was het probleem uit de wereld.

---

93 Aardig, en instructief, is een pagina voor het basisonderwijs op de site [www.educa.jcyl.es](http://www.educa.jcyl.es) van de Junta de Castilla y León (Portal de educación aanklikken, op de zoekfunctie aldaar: Día de la Constitución).

94 Ministerie van Justitie, Dir.-Gen. Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken, Dir. Coördinatiebeleid Integratie Minderheden, 5436679/06 dd. 15 augustus 2006.

95 *Nederlandsche Staats-Courant* van 26 augustus 1915, in: H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet, Bronnenverzameling, Tweede dl.*, 's-Gravenhage 1909, p. 618-620. Interessant zijn de voorafgaande missiven waarin de rekenkundige exercitie werd voorbereid.

Blijkens de koninklijke proclamatie waarbij de Grondwet werd verklaard te zijn aangenomen, waren de stemmen van de 126 notabelen die de Grondwet hadden afgewezen ‘pour cause de religion’, op grond derhalve van bezwaren tegen de bepalingen omtrent gelijke rechten op godsdienstig gebied, naar de andere tabel getransponeerd.

Deze artikelen waren, zo luidde het in de proclamatie, immers gegrond op de tractaten en strookten met de beginselen ‘welke de godsdienstige souvereinen in het Europeesch systema hebben ingevoerd’. Daarom konden deze niet uit de Grondwet worden weggelaten ‘zonder het bestaan der monarchie in de waagschaal te stellen’.

Met dit beroep op de *raison d'état* was nog geen meerderheid voor de Grondwet verzekerd. Daarom werden, naar analogie met de truc die in 1801 was uitgehaald bij het vaststellen van de uitslag van het referendum over de door de kiezers in de grondvergaderingen met ruime meerderheid verworpen Staatsregeling des Bataafschen Volks, de 281 niet verschenen notabelen geacht ‘met het voorgestelde ontwerp (te) hebben genoegegen genomen.’

Vermoedelijk zal dit voorval wel nimmer op een gemeentelijke naturalisatie ceremonie ter sprake worden gebracht. Trouwens, bijna tweehonderd jaar na dato lijkt deze gênante vertoning toch wel definitief in de nevelen van de staatsrechthistorie verdwenen. Maar het is opmerkelijk dat in Nederland, waar de eerste stappen om tot een grondwet te komen teruggaan tot 1795, en dat toch tot de stabiele constitutionele democratieën moet worden gerekend, de fundamentele staatswet in de samenleving zo'n bescheiden, bijna ondergeschoven plaats inneemt. Van afhankelijkheid jegens de Grondwet is weinig te bespeuren en van een gevoel van trots lijkt al geheel geen sprake te zijn.

Alleen in de roerige beginjaren van de Bataafse Republiek stond de grondwet echt in de publieke belangstelling, reikte de belangstelling althans verder dan het Binnenhof, waar de Nationale Vergadering zetelde in de voormalige danszaal van de stadhouder (en nadien de vergaderzaal van de Tweede Kamer). Met name in de periode van totstandkoming en verwerping van het Plan van Constitutie voor het Volk van Nederland, dat vanwege zijn fabelachtige aantal van 918 artikelen het ‘Dikke Boek’ werd genoemd (1796-1797), werden constitutionele kwesties overal in den lande op het scherpst van de snede bediscussieerd. In de aanloop van het referendum over het Dikke Boek op 8 augustus 1797 werd zelfs een nationale publiciteitscampagne gelanceerd.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> *Simon Schama, Patriotten en bevrijders, Revolutie in de Noordelijke Nederlanden 1780-1813, Amsterdam 1989, p. 322-324.*

Maar met de twee staatsgrepen in 1798, het gemarchandeer met de constitutionaliteit dat al begon voor de Staatsregeling van dat jaar goed en wel van kracht was, het verdere geëxperimenteer met het regeringsstelsel bij de Staatsregelingen van 1801 en 1805 en, meer algemeen, de misère van volk en vaderland in de Bataafse tijd, daalde de belangstelling voor constitutionele zaken al snel. Bij het referendum over de laatste republikeinse grondwet, in augustus 1805, kwam nog maar 5% van de kiesgerechtigden opdagen.

Sindsdien is bij de bevolking de interesse voor de Grondwet altijd aan de lauwe kant geweest. En bij de overheid is eigenlijk pas de laatste jaren de neiging bespeurbaar om de belangstelling voor de fundamentele staatswet aan te wakkeren. In die zin is Nederland geen land met een grondwetstraditie en een grondwetcultuur. Zulks in tegenstelling tot, met name, de Verenigde Staten, waar men de Framers of the Constitution, ‘thirty-nine brave men who changed the course of history’<sup>97</sup>, in navolging van de bekende uitspraak van Thomas Jefferson als een soort van halfgoden is gaan beschouwen. De ontstaansgeschiedenis van de Constitution is lang omgeven geweest met een waas van politieke romantiek. Prominente leden van de Federale Conventie als Washington, Madison, Hamilton en Benjamin Franklin gingen de geschiedenis in als mannen die een zeldzame combinatie van patriottisme, wetenschappelijk talent en belangeloosheid aan de dag hadden gelegd.<sup>98</sup>

In 2004 riep het Congres na een massieve lobby-campagne de 17<sup>e</sup> september (de dag waarop in 1787 te Philadelphia de Constitutie werd ondertekend) officieel uit tot Constitution Day - voluit Constitution Day and Citizenship Day. Maar lang voordat de wetgever deze dag schaarde onder de ‘federal observances’, werden op 17 september de aanneming van de Constitutie door de Conventie van Philadelphia en de waarden die deze belichaamt ‘nation-wide’ gevierd op scholen en universiteiten, door juristenverenigingen, door vrouwenorganisaties, door kerkelijke gemeenten en business clubs, door organisaties van immigranten en oorlogsveteranen en door civil rights- en civil liberty-groups.

De desinteresse voor de Grondwet in ons land kwam al duidelijk naar voren in de beginjaren van het koninkrijk. Blijkens de krantenberichten daverde op 30 maart 1814 de omgeving van de Nieuwe Kerk te Amsterdam van het geschut, ten teken dat de eedsaflegging op de Grondwet voor de Vereenigde Nederlanden door de Oranjevorst ten overstaan van de Grote Vergadering van notabelen en, vervolgens, zijn inhuldiging nabij was.

---

<sup>97</sup> [www.constitutioncenter.org](http://www.constitutioncenter.org), *Constitution Day*. Overigens telde de Federale Conventie 55 leden. Drie leden weigerden de Constitutie te ondertekenen, dertien hadden de Conventie voortijdig verlaten.

<sup>98</sup> G.F.M. van der Tang, *De Verenigde Staten en de Grondwet, Civis Mundi*, 15<sup>e</sup> jrg. 1976, nr. 4, p.140-143.

In de kerk zelf werden tijdens de plechtigheid de pauken geroerd en klonk trompetgeschal, en smeekte de hoogleraar en predikant Petrus Haack in een 'godsdienstige redevoering' Gods zegen af over land en vorst. Ook werd er melding van gemaakt dat, nadat een wapenheraut op de Dam en andere plaatsen de heugelijke gebeurtenis had bekendgemaakt, er onder het volk 'een zeker aantal penningen' was uitgestrooid. Voorts dat de vorstelijke familie 's avonds in de Hollandsche Schouwburg, in gezelschap van de 'aanzienlijkste en fatsoenlijkste personen', een toneelvoorstelling had bijgewoond, waarna mejuffrouw Wattier en de heer Westerman twee toepasselijke verzen hadden voorgedragen. Maar over de Grondwet geen woord, alles draaide om Oranje. Over wat er nu precies in het document stond dat een dag eerder door de Grote Vergadering was aangenomen en waarop de Souvereine Vorst in de Nieuwe Kerk de eed had afgelegd, maakte kennelijk niemand zich druk. Die kwestie had men overgelaten aan zeshonderd notabelen, die er zich ook niet veel aan gelegen lieten liggen. Toen zij ter stemming zouden gaan, was bijna een kwart rustig thuisgebleven.

'En wat waren nu de reacties van het Nederlandse volk op dit historische gebeuren? Het klinkt misschien wat hard, maar de natie toonde niet de minste belangstelling voor haar Grondwet. De politieke apathie was zo volkomen, dat het zelfs een Duitser die toevallig in ons land op reis was, moest opvallen. Hij constateerde een grandioze onverschilligheid jegens de Grondwet. "Men bespeurt geen spoortje nieuwsgierigheid naar wat er in het ontwerp staat", zo schrijft hij. En hij spreekt er zijn diepe verbazing over uit, dat schijnbaar niemand in de gaten had, hoe er in Nederland feitelijk een absolute monarchie was ingevoerd onder vormen, die iedereen deden denken dat het een constitutionele monarchie was(...) Dat men met zo'n Grondwet genoegen nam - zo verklaarde hij - was te wijten aan de Franse onderdrukking en de krachteloosheid der natie.'<sup>99</sup>

Ook in latere jaren leefde de Grondwet in 'het volksleven' een schaduwbestaan. Typerend is de wijze waarop in 1873 de grondwetsherziening van 1848 werd herdacht. Een groep liberalen riep op het zilveren jubileum van 'Thorbecke's Grondwet' te vieren 'met een volksfeest in den grootsten, ruimsten zin van het woord', waarbij ook Oranje en de nationale driekleur als symbolen voor de nationale gemeenschap zouden worden betrokken.<sup>100</sup> Maar het feest was allesbehalve een volkse aangelegenheid: 'De feestviering beperkte zich tot een chique diner, waaraan

---

<sup>99</sup> D.H. Couvee en G. Pikkemaat, *1813-1815, ons koninkrijk geboren, Alphen aan den Rijn 1963*, p. 117.

<sup>100</sup> Frans Ruiter en Wilbert Smulders, *Literatuur en moderniteit in Nederland 1840-1990, Amsterdam/Antwerpen 1996*, p. 69.

ongeveer vierhonderd mensen aanzaten.<sup>101</sup>

Jaren nadien, bij de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening van 1887, werd het gebeuren gememoreerd door Bernardus Heldt, voorzitter van het Algemeen Nederlandsch Werklieden-Verbond en lid, 'als eerste werkman', van de Tweede Kamer (voor de Liberale Unie).

'En het is waar, toen heb ik enthousiasme gezien, maar volstrekt niet bij het volk, alleen bij de heeren door en voor wie eigenlijk de Grondwet van 1848 gemaakt is. Voor de heeren, die zich tevreden konden gevoelen en die grootendeels nog heden tevreden kunnen zijn; maar bij het volk was volstrekt geen enthousiasme merkbaar. Ik herinner mij dat feest levendig. De wel is waar hoogst belangrijke rede van den hoogleraar Vissering, afgewisseld door eene muziekkuitvoering, en tenslotte het diner. De breede zoom van het volk, de niet-kiezers en de niet-gekozenen, konden zich dien dag alleen vermaken met op verren afstand van het Paleis voor Volksvlijt, waarop het door de politie werd gehouden, de heeren naar dat diner te zien gaan.'<sup>102</sup>

In 1948, bij de herdenking in de Eerste Kamer van het honderdjarig bestaan van deze herziening, kwam ook minister-president Drees op de festiviteiten in 1873 terug:

'Het was dezelfde geest, die heerste bij de viering van het 25-jarig jubileum van de Grondwet van 1848, toen aan een feestmaaltijd 19 sprekers in alle toonaarden de lof zongen van de ontwikkeling die zich in Nederland had voltrokken, maar van de massa der bevolking slechts de kinderen aan het woord kwamen, doordat speciaal 400 kinderen van wat men kalmweg noemde "de armenscholen", samen gebracht waren om door hun gezang luister bij te zetten aan het feest.'<sup>103</sup>

Weliswaar bleven, als gevolg van de uitbreiding van het kiesrecht, de effecten van de herziening van 1848 in termen van invloed op het staatsbestuur op den duur niet beperkt tot - in de woorden van Drees - 'de gegoede burgerij en de met haar verwante en gelijkdenkende intellectuelen'.

---

101 H. te Velde, *Gemeenschapszin en plichtsbef, Liberalisme en nationalisme 1870-1918*, Den Haag 1992, p. 28-29.

102 *Handelingen over de herziening der Grondwet, uitg. onder toezicht van A.R. Arntzenius, 5<sup>e</sup> dl., 's-Gravenhage 1887*, p. 81-82.

103 W. Drees, *Beginselen van 1848*, in: K. Voskuil (red.), *Drees aan het woord*, Amsterdam 1952, p. 143-144.

Maar dat wil niet zeggen dat daarmee de Grondwet uit de schaduw trad. De invoering van algemeen kiesrecht en de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs, kwesties die decennia lang de inzet hadden gevormd van heftig politiek en maatschappelijk conflict, mondden uit in een strijd voor, en kregen hun beslag door middel van herziening (1917, 1922) van de Grondwet, maar daarmee verkreeg de Grondwet zelf niet de status van nationaal symbool. Ook in 1913, bij de viering van het eeuwfeest van het herstel der nationale onafhankelijkheid, werd zij niet op het schild geheven. Bij dat jubileum ijlden de ressentimenten tegen de vroegere Franse despoot nog sterk na en lag voor het overige vooral de nadruk op de verbondenheid met het Huis van Oranje. En ook in 1963, toen de festiviteiten in het kader van ‘150 jaar Koninkrijk’ trouwens bijna ten onder gingen in het gekrakeel rond de door massa-regisseur Carel Briels geplande authentieke reconstructie van de Slag bij Waterloo, bleef het rond de Grondwet akelig stil.

### ***Karakter en ‘gezicht’ van de Grondwet***

Een grondwet die slechts bij een enkele gelegenheid uitdrukkelijk is gevierd. Die, haar eerbiedwaardige leeftijd ten spijt, niet is uitgegroeid tot een nationaal symbool. Die, naar het woord van Rousseau<sup>104</sup>, niet is uitgehouwen in marmer of in brons geslagen<sup>105</sup>, maar al evenmin lijkt te zijn gegrift in de harten van de burgers - en juist om die reden niet kan worden aangemerkt als een ‘véritable constitution’.

Om de merkwaardige positie van de Grondwet in de Nederlandse samenleving te kunnen verklaren, dient enig licht geworpen op het karakter van het document. Al in de beginjaren van het koninkrijk was in de Grondwet het statelijk-institutioneel karakter dominant. De Grondwet was primair een voorschrift omtrent de overheidsorganisatie en de overheidsbevoegdheden en dat is zij gebleven. Zulks in schril contrast met haar voorgangsters uit de Bataafse tijd, in het bijzonder de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798. Een document waarin aan de ‘Acte van Staatsregeling’ een preambule voorafging, gevolgd door een lijvige titel met ‘Algemeene Beginselen en Burgerlijke en Staatkundige Grondregels’: niet minder dan 72 artikelen waarin een bonte verscheidenheid aan principes van constitutionele aard, burgerlijke en politieke rechten en beginselen van maatschappelijke organisatie en publieke moraal was verwoord.

---

<sup>104</sup> *Du Contrat social, Livre II, Chap. XII.*

<sup>105</sup> *Hetgeen wel gebeurde met de tekst van artikel 1 Gw op de bank annex rollerskatebaan op de Hofplaats bij het Binnenhof. Ook is artikel 1 sinds 2002 te vinden op een bronzen plaquette in Park Valkenberg te Breda, een geschenk van het Comité Kristallnachtherdenking aan de stad.*

Niets van dit alles was terug te vinden in de Grondwet van 1814, die het organisatorische raamwerk verschafte voor een centralistische monarchie en waarin, met zijn opeenvolging van hoofdstukken 'Van den Souvereinen Vorst' (in zes afdelingen), 'Van de Staten-Generaal', 'Van de Staten der Provinciën of Landschappen', 'Van de Justitie', 'Van de Financie', etc., het institutionele aspect volledig overheerste. De enige uitzondering vormde het achtste hoofdstuk 'Van den Godsdienst, het Openbaar Onderwijs en het Arm-bestuur', dat naast bepalingen over rechten en vrijheden op religieus gebied ook voorschriften bevatte ten aanzien van enkele specifieke terreinen van overheidszorg.

In de Grondwet van 1815 werd - vooral door toedoen van de Belgische leden van de Grondwetscommissie - een reeks grondrechten ingevoegd, met name in een nieuw eerste hoofdstuk 'Van het Rijk en deszelfs Inwoners', en verder verspreid over het document; zo bezorgde men het later (de Belgische kwestie) zeer omstreden artikel 227 over de vrijheid van drukpers een weinig opvallende plaats in het tiende hoofdstuk over het Onderwijs en het Armbestuur. Daardoor werden de rigide institutionele trekken ietwat verzacht, al was het maar doordat de burger enigermate in beeld kwam.

Aan haar statelijk-institutioneel karakter en een daarmee samenhangende trek van het negentiende-eeuwse grondwetstype, haar gebrek aan politiek-ideologische profilering, is het te danken dat de Grondwet een betrekkelijk open kader bood waarbinnen de strijd om de macht in de staat zich voltrok. Belangrijke ontwikkelingen, zoals het terugdringen van de macht van de koning, de versterking van de parlementaire controle op de executieve en de uitbreiding van het kiesrecht, kregen zonder revolutionaire schokken hun beslag binnen de bestaande grondwettelijke kaders en volgens de geldende procedure. Latere ingrijpende ontwikkelingen binnen het constitutionele bestel, waaronder de dekolonisatie, de toenemende internationalisering van het politieke beslissingsstelsel en de doorwerking van besluiten van supranationale organisaties in de nationale rechtsorde, lieten in de Grondwet eveneens hun sporen na.

Andere ontwikkelingen voltrokken zich buiten de Grondwet om, vooral vanwege de extreem rigide en tijdrovende herzieningsprocedure en de daaruit voortvloeiende neiging de zaken op hun beloop te laten en de ontwikkelingen niet te doen bevriezen binnen het grondwettelijk discours. Dat gold volgens Peters voor de zijns inziens belangrijkste constitutionele ontwikkelingen sinds 1917: de grotere rol van de rechter als tegenwicht voor het bestuur en de ontwikkeling van het beginsel van openbaarheid. Verder ontwikkelen de landelijke verkiezingen zich meer en meer tot de verkiezing van de minister-president, kennen we feitelijk al de door de

gemeenteraad gekozen burgemeester en wordt het traditionele concept van ministeriële verantwoordelijkheid verdrongen door allerlei nieuwe verantwoordingsmechanismen, alles buiten de Grondwet om.<sup>106</sup>

Maar het oorspronkelijk karakter van de Grondwet als statuut van de overheidorganisatie en de overheidsbevoegdheden bleef toch in hoofdzaak intact. Wel markeerde de generale herziening van 1983 in dit opzicht een accentverschuiving. In de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid was deze aangekondigd: 'De Grondwet bevat regels ter waarborging en bevordering van de vrijheid en het welzijn van de burgers en legt de voornaamste elementen van de politieke wils- en besluitvorming vast.'<sup>107</sup> In deze visie op de Grondwet paste de plaatsing van een aantal klassieke grondwettelijke rechten, aangevuld met enkele 'nieuwe rechten' (de artikelen 4, 10, 11, 16, 18, eerste lid, 19, derde lid, 20, derde lid) en een reeks onder de noemer van 'sociale grondrechten' gebrachte doelstellingen en centrale aandachtspunten van overheidsbeleid, in een nieuw eerste hoofdstuk, 'Grondrechten'.

Weliswaar zette de grondwetgever met zijn 'verheffing' van de grondrechten maar een halve stap, door er niet de consequentie aan te verbinden dat het voor de wet in formele zin geldende toetsingsverbod moest worden opgeheven. Maar wel gaf hij er blijk van, nadrukkelijker dan ooit eerder het geval was geweest (afgezien dan van de episode van de Bataafse staatsregelingen), zijn vizier op het individu en op de samenleving te hebben gericht. Uit het oogpunt van waardenoriëntatie was dit niet zonder betekenis.

Daarnaast heeft de gezamenlijke presentatie van een groot aantal grondrechten op een prominente plaats er vermoedelijk toe bijgedragen dat deze in toenemende mate onderdeel werden van het maatschappelijk debat. Met, vooral in de afgelopen zes, zeven jaar, de artikelen 1 (beginsel van gelijke behandeling en verbod van discriminatie), 6 (vrijheid van godsdienst), 7 (vrijheid van meningsuiting) en 23 (onderwijs), afzonderlijk en in onderlinge samenhang, als voornaamste bastions en even zovele stenen des aanstoots. Ook de rechten tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de lichamelijke integriteit zijn belangrijke aanlegplaatsen voor het publieke debat gebleken.

Maar aan het overwegend institutionele, primair op de staat en de staatsapparaten gerichte karakter van de Grondwet veranderde de noviteit uit 1983 per saldo maar weinig.

---

<sup>106</sup> Jit Peters, *Wie beschermt onze grondwet*, Amsterdam 2003, p. 31.

<sup>107</sup> Kamerstukken II 1973/74, 12 944, nr. 2, blz. 2. *Het samenvoegen van de grondrechten in een afzonderlijk hoofdstuk was overigens in een vroeger stadium al bepleit door de staatscommissie-Van Schaik.*

Sterker, het hoofdstuk 'Grondrechten', waarmee de Grondwet sinds een kwart eeuw opent, lijkt welhaast te worden gedomineerd door de bevoegdheidsattributies aan de wetgever - liefst tweeënveertig in totaal, waarbij de artikelen 23 (onderwijs) en 12 (huisrecht) met zeven en respectievelijk vijf stuks de koplopers zijn. Ook de zes partiële herzieningen die sinds 1983 werden geëffectueerd, deden eerder toe dan af aan het algemene beeld. Rond negentig procent van de grondwetstekst bestaat uit regels van institutionele en organisatierechtelijke aard.

De hierboven gesignaleerde hoofdtrek van de Grondwet is ook herkenbaar in de toonzetting van het document, want die is aan de schrale, om niet te zeggen dorre kant. Weliswaar past onze Grondwet, zo oordeelde Brenninckmeijer tien jaar geleden, uitstekend bij het polderlandschap, maar al met al vormt zij een onaanzienlijk, karakterloos gebouw, waarin burgers weinig te zoeken hebben.<sup>108</sup> Daar spreekt geen overmaat aan bewondering uit.

Nu wordt bij elke grondwet een belangrijk deel van de tekst in beslag genomen door titels, hoofdstukken, paragrafen en subparagrafen van institutionele aard. Doorgaans niet de meest opwindende lectuur. Wie ooit een serieuze poging heeft gedaan om zich door een grondwet van het z.g. Westminster-type heen te worstelen, weet wat een kwelling dat is.

Ook de Amerikaanse Constitutie is in hoge mate institutioneel, maar het lezen van dit document is steeds weer een plezier. Over de half-mythische ontstaansgeschiedenis van deze grondwet staat overigens wel zoveel vast dat de hooggeprezen preambule, welke talloze Amerikaanse burgers zonder haperen kunnen reciteren, in een ommezien vloeide uit de vaardige pen van Gouverneur Morris, voorzitter van de Committee on Style, toen de Federale Conventie al uitvergaderd was. En de niet minder gekende, door James Madison ontworpen Bill of Rights (de Amendementen I-X), was helemaal niet het werk van deze Conventie, maar werd tijdens het ratificatieproces door enkele staten afgedwongen. Echter, ook de zeven door Morris en zijn commissie bekwaam gestileerde artikelen die tezamen 'the body of the Constitution' vormen, treffen, hoe archaisch en plechtstatig de taal ook aandoet, steeds weer door hun kernachtigheid en zeggingskracht. Waardoor de hele Constitutie tot het literaire vocabulaire van de natie is gaan behoren.

Maar wie de Nederlandse Grondwet ter hand neemt en tracht deze onbevangen te lezen, moet tot de slotsom komen dat haar makers en de opeenvolgende generaties van bewerkers van dit document slechts spaarzaam door de muze werden bezocht. Het geheel maakt een weinig bevlogen indruk en geïnspireerde momenten in de grondwetstekst zijn slechts met moeite te ontwaren.

---

<sup>108</sup> A.F.M. Brenninckmeijer, *Rechtszekerheid*, NJB 1998, afl. 5, p. 209.

Dat geldt in het bijzonder voor het institutionele deel, waarin saaiheid en afstandelijkheid troef zijn. Maar het geldt ook voor andersoortige passages. Achter een bepaling als die van artikel 90 ('De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde') mogen dan respectabele intenties schuilgaan, maar om de een of andere reden heeft men in 1953 gekozen voor een zo zuinig mogelijke formulering en dertig jaar later werd er kennelijk geen aandrang gevoeld om daar verandering in te brengen.

Zucht tot soberheid en gebrek aan emotie zijn ook in de grondrechtencatalogus terug te vinden. Een zeldzaam geïnspireerd moment leidde tot de inschrijving in 1983 van een nieuwe, eigentijdse formulering van het gelijkheidsbeginsel, naar het voorstel van de staatscommissie Cals-Donner, ter vervanging van de oude, op artikel 4 Gw 1815 gebaseerde 'gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen'. Maar na deze fanfare waait in artikel 2 (Nederlandschap, toelating en uitzetting van vreemdelingen, etc.) de lezer een kille wind tegemoet. Puur ambtelijke taal, in korte, afgemeten zinnen<sup>109</sup>; trouwens, pas in het vierde en laatste lid vindt men een uitdrukkelijk geformuleerd recht, het recht om het land te verlaten.

De herschrijving van oude dan wel formulering van nieuwe grondrechtenbepalingen in de volgende artikelen, over politieke rechten en persoonlijke vrijheidsrechten, is daarentegen redelijk geslaagd, al springt ook hier maar zelden een vonk over. Mooi is natuurlijk het eerste lid van artikel 7 over de drukpersvrijheid, waarin de sacrale formule is geconserveerd van artikel 8 Gw 1848 (die op zijn beurt teruggaat op artikel 227 Gw 1815), al moet men zich afvragen hoeveel burgers deze formule nog als sacraal ervaren. Ook bij de redactie van het merendeel der sociale grondrechten had de grondwetgever een tamelijk gelukkige hand, maar het moeizame, gewrongen proza van het over acht paragrafen uitgesmeerde onderwijsartikel, dat al sinds 1917 de Grondwet ontsiert, bederft weer alles wat eraan vooraf is gegaan. Er zijn trouwens wel meer artikelen die voedsel geven aan de stelling van Van Wijnen dat het lezen van de Grondwet (voor Nederlandse burgers al geen onverdeeld genoegen) ronduit een vervreemdende opgave is voor wie niet vertrouwd is met onze staatkundige cultuur. 'De Nederlandse regering moet vooral geen grondwet meegeven in het basispakket inburgeringsvoorwaarden voor nieuwe Nederlanders, want die mensen zouden alleen maar hulpeloos gedesoriënteerd ervan raken.'<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Vgl., al is het maar om het verschil in sfeer te proeven, artikel 50 Burgerlijke en Staatkundige Grondregels van de Staatsregeling van 1798: 'De Maatschappij ontvangt alle Vreemdelingen, die de weldaaden der vrijheid vreedzaam wenschen te genieten, in haar midden, verleenende denzelven alle zekerheid en bescherming.'

<sup>110</sup> Harry van Wijnen, Zonder allure, NRC Handelsblad, 13 maart 1998.

Verder laat de oorsprong van de Grondwet, die in jaren 1814-1815 werd geschreven om te dienen als vehikel voor de inrichting van een monarchie, ook heden nog zijn sporen na. Weliswaar is het volume aan bepalingen die in de Grondwet van 1815 aan de koning en het koningschap werden gewijd, in de loop van de tijd met ruim de helft teruggebracht. Maar nog heden nemen in hoofdstuk II ('Regering') de bepalingen van de eerste paragraaf ('Koning') viermaal zoveel ruimte in beslag als die welke, in de tweede paragraaf ('Koning en ministers') van dat hoofdstuk handelen over de ministers, de ministerraad en de minister-president. Waardoor een verwarring wekkend en onwaarachtig beeld wordt gegeven van de machtsverhoudingen op het niveau van de verhouding tussen koning en ministers. Ook in tekstueel opzicht werkt het autocratische verleden nog door. Zo de term koninklijk besluit in artikel 43 e.v.; zelfs heeft de formule van artikel 42, tweede lid, ('De koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk'), gelijklopend aan het voorschrift waarmee bij de grondwetsherziening van 1848 (artikel 53) zo nadrukkelijk van dat verleden afstand werd genomen, een legitimistische oorsprong (de Franse Chartes constitutionnelles van 1814 en 1830<sup>111</sup>).

Ernstiger is dat de Grondwet wat betreft de uitgangspunten en leidende principes van de staatsorganisatie, de verhoudingen tussen de overheidsambten en, afgezien van de bepalingen over grondrechten, de verhouding tussen burgers en overheid, er grotendeels het zwijgen toedoet. Geen woord over de rechtsstaat. Dat Nederland een democratie is, kan slechts bij implicatie uit de Grondwet (artikel 4, enkele andere grondrechten en bepalingen over verkiezingen en vertegenwoordiging) worden afgelezen. Over politieke partijen en andere maatschappelijke organisaties die, al dan niet in partnerships met overheidsinstanties, belangrijke publieke taken vervullen, wordt gezwegen. Over het gegeven dat ons land een gedecentraliseerde eenheidstaat is, laat de Grondwet (artikel 124) zich slechts in bedekte termen uit. Geen woord over de Europese Unie, het statenverband dat een steeds verder reikende invloed doet gelden op het staatsbestuur en het leven van de burgers. Daar had de grondwetgever ten tijde van het Verdrag van Maastricht zijn aandacht op moeten richten in plaats van het voordurende gesleutel bij partiële grondwetsherziening aan de statelijke organisatiewet.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> *Resp. article 13, 12.*

<sup>112</sup> C.A.J.M. Kortmann, *Weg met de grondwetsherziening, in: De aard van grondwetsherzieningen, Publikaties van de Staatsrechtkring, no. 19, Deventer 2001, p. 41-51. De auteur toetste de destijds aanhangige serie wetsvoorstellen in het kader van de herziening van 2002 onder meer aan artikel 6, eerste lid, Aanwijzingen voor de regelgeving en stelde vast dat er nagenoeg geen bij was waarvan de regering de noodzaak had aangetoond of zelfs maar had gesteld dat ze noodzakelijk waren, noch in de memorie van toelichting noch tijdens de latere behandeling. Een tweetal voorstellen (wijziging van de bepaling over de voogdij des konings en het artikel inzake de ombudsman) achtte Kortmann 'flutvoorsteller', zonder juridisch, politiek of maatschappelijk belang (p. 43-44).*

Verdere lacunes: inschrijving in de Grondwet van de al bijna anderhalve eeuw geldende vertrouwensnorm in de betrekkingen tussen regering en parlement, de kernregel van de parlementaire regeringsvorm, is al die tijd achterwege gebleven - bij de grondwetsherziening van 1983 op basis van het argument dat wanneer men de regel zou codificeren, ook de wijze waarop ze kan worden geëffectueerd grondwettelijk zou moeten worden vastgelegd en dat codificatie van zo'n procedure afbreuk zou doen aan de nodige souplesse in het verkeer tussen regering en parlement.<sup>113</sup> Gevolg is wel dat de grondwettelijke regel van ministeriële verantwoordelijkheid (artikel 42, tweede lid) in de lucht is blijven hangen. Ook wat betreft de rechterlijke onafhankelijkheid verrichtte de grondwetgever maar half werk. Men heeft het gelaten bij enkele waarborgen voor de persoonlijke onafhankelijkheid in artikel 117, met name de benoeming voor het leven, terwijl over de 'zakelijke' onafhankelijkheid wordt gezwegen. Waarom geen ruimhartige erkenning 'de l'indépendance de l'autorité judiciaire' (vgl. artikel 64 van de Franse Constitutie). Of, waarom opent artikel 117, of het hoofdstuk 6 (rechtspraak), niet met een bondige, maar welsprekende formule in de trant van: 'Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetze unterworfen' (artikel 97(1) van het Duitse Grundgesetz)? De bewoordingen waarmee een dergelijk beginsel in het vat kan worden gegoten, zouden allicht anders moeten luiden, maar artikel 117, of het hoofdstuk Rechtspraak, dat nu geheel volgens de traditie met een bevoegdheidsattributie opent, zou tenminste een herkenbaar, aansprekend gezicht krijgen.

En tot besluit van dit beknopte overzicht van essentiële zaken die in de Grondwet ontbreken: een bepaling volgens welke overheden in het verkeer met de burgers beginselen van behoorlijk bestuur in acht hebben te nemen, zou de Grondwet beslist sieren. Natuurlijk, er is een vracht aan jurisprudentie, er is de Algemene Wet bestuursrecht, maar de Grondwet is er voor de burger. Overigens moet in de paragraaf 'Overige bepalingen' van het hoofdstuk Wetgeving en bestuur, waarin zo'n voorschrift een plaats zou kunnen krijgen, dringend structuur worden gebracht. Nu is deze tweede paragraaf, mede door toedoen van de talrijke partiële herzieningen sinds 1983, een vergaarbak.

### ***Het kan anders - maar hoe moet het anders?***

Op 17 februari is wederom een zilveren jubileum aan de orde, ditmaal van de grondwetsherziening van 1983. De viering zal vermoedelijk nog minder uitbundig zijn dan die van het vijftienvijftigjarig bestaan van Thorbeckes's Grondwet in het Paleis voor Volksvlijt. Toen de tweede algehele grondwetsherziening haar beslag had gekregen, trok het feit zelf al weinig de aandacht. Hetgeen niet mag verbazen,

---

<sup>113</sup> TK 1980/81, 16 035, nr. 11. p. 2.

want het hele proces had, het voorspel met de publicatie van de Proeve van een nieuwe grondwet, de rapporten van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet en de regeringsnota van het kabinet-Den Uyl inbegrepen, bijna zeventien jaar geduurd. Weinig kiezers zullen er erg in hebben gehad dat ze bij de Kamerverkiezingen van 8 september 1982 hun oordeel gaven over een ingrijpend herziene Grondwet.

Toch kan de 'herdenking van 1983' een memorabele gebeurtenis worden. Dat deze gepaard zal gaan met de installatie van een staatscommissie-Grondwet zal niet direct een opwindend gevoel bezorgen. Maar deze commissie krijgt een taakopdracht die geen van haar voorgangsters sinds 1814 ten deel is gevallen. In het coalitie-akkoord dat ten grondslag ligt aan het kabinet Balkenende IV, werd overeengekomen dat zij, onder meer, zou moeten adviseren 'over de voor- en nadelen van een preambule en de toegankelijkheid van de Grondwet voor de burgers'.<sup>114</sup>

Daarnaast zou de commissie zich moeten buigen over de verhouding tussen de in de Grondwet opgenomen grondrechten en de krachtens internationale verdragen geldende rechten, zoals het recht op een eerlijke procesgang en het recht op leven. In zijn reactie (7 juli 2007) op het WRR-rapport *Dynamiek in Islamitisch activisme* kondigde het kabinet voorts aan dat de taakopdracht van de commissie ook in het perspectief zou worden geplaatst van de constitutionele mechanismen die garant staan voor de handhaving van het democratische bestel, mede ter uitvoering van de motie-Van Miltenburg.<sup>115</sup>

Nu hoeft de staatscommissie-Grondwet ten aanzien van deze kwesties niet in het luchtledige te tasten. Zo kan zij, wanneer het gaat om toegankelijkheid van de Grondwet in termen van leesbaarheid en verstaanbaarheid, terugvallen op, bijvoorbeeld, het op 11 oktober j.l. tijdens de Week van de democratie in de Beurs van Berlage gepresenteerde boek *De Grondwet in eenvoudig Nederlands*, een co-productie van BureauTaal en een drietal staatsrecht deskundigen. De uitkomst van een project dat erop was gericht de Grondwet begrijpelijk en daardoor hanteerbaar te maken, zowel voor het reguliere onderwijs als voor inburgeringstrajecten, en voor burgers in het algemeen.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en Christen-Unie*, 7 februari 2007, p. 37.

<sup>115</sup> *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 697, nr. 3.

<sup>116</sup> Derk Stokmans, *De Grondwet in begrijpelijke taal*, NRC Handelsblad 10 oktober 2007. De prijs van dit boek (uitgever: Sdu) is met bijna 45 euro voor een volkse editie wel aan de forse kant.

Voorts kan zij te rade gaan bij de beschouwingen over karakter en functies van de Grondwet zoals die onder meer zijn geleverd door de Commissie-Franken<sup>117</sup>, het boek van Besselink e.a. over de Nederlandse Grondwet en de Europese Unie<sup>118</sup> en de hierboven reeds genoemde inaugurele rede van Jit Peters, Wie beschermt onze grondwet? En bij wat tien jaar geleden in een themanummer van het Nederlands Juristenblad<sup>119</sup> over de Grondwet te berde is gebracht door o.a. Kortmann, Brenninkmeijer, Van der Vlies, Besselink en Duk, bij welke gelegenheid laatstgenoemde tien behartigenswaardige geboden voor de grondwetgever formuleerde - waaronder, als laatste gebod: 'Haar taal is gespierd en monumentaal: een waardig voorbeeld van documentair proza'.

Voorwerk voor de staatscommissie-Grondwet leverde ook, in september 2006, de negen maanden eerder door minister Pechtold van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties ingestelde Nationale conventie op, onder voorzitterschap van R.J. Hoekstra. Deze Conventie had als taak 'voorstellen te doen voor de inrichting van het nationaal politieke bestel die kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen tussen burger en politiek en mede ten grondslag kunnen liggen aan de constitutie van de eenentwintigste eeuw.'<sup>120</sup> Daarbij werd uitdrukkelijk ook de positie van de Grondwet in de samenleving betrokken, naast de wijze van verandering van het document.

In haar rapport *Hart voor de publieke zaak* kwam de Conventie met een reeks voorstellen op deze punten: een breed, nationaal debat over de wenselijkheid en mogelijke inhoud van een preambule tot de Grondwet; de invoering van een eerste hoofdstuk Algemene Bepalingen, waarin constitutionele uitgangspunten zijn neergelegd; verbetering van de indeling van de Grondwet; versterking van de kwaliteit van de grondwettigheidstoetsing van wetgeving in het voortraject; invoering van rechterlijke toetsing van formele wetten (aan de klassieke grondrechten) via een gemengd stelsel, waarbij een Constitutioneel Hof prejudicieel uitspraak doet; versoepeling van de grondwetsherzieningsprocedure (één lezing en aanvaarding met tweederde meerderheid in beide Kamers, en een referendum na goedkeuring door de Staten-Generaal en vóór bekrachtiging door de regering).<sup>121</sup>

De voorstellen inzake de Grondwet vonden hun basis in een voorstudie van één van de vier werkgroepen van de Conventie, de werkgroep Grondwet, welke aan

---

117 *Rapport van de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk*, 2000, i.h.b. pp. 46-50.

118 L. Besselink, H.R.B.M. Kummeling, R. de Lange, P. Mendelts, S. Prechal, *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Groningen 2002.

119 *NJB* 1998, afl. 5.

120 *Besluit van 22 december 2005*, *Staatscourant* 2005, nr. 251.

121 *Hart voor de publieke zaak; Aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21<sup>e</sup> eeuw*, september 2006, p. 42-49.

het rapport is toegevoegd.<sup>122</sup> Bovendien publiceerde *conventionnel* Jan Willem Sap een ontwerp-Grondwet, mede op basis van de aanbevelingen van de werkgroep en ingericht conform een door de werkgroep voorgestelde geheel nieuwe indeling van de Grondwet (pp. 26-27 van de voorstudie).<sup>123</sup>

Het bovenstaande is niet meer dan een losse greep uit de kritiek op en ideeën over vernieuwing van de Grondwet welke in de afgelopen tijd werden geventileerd. Maar alles bijeen genomen bieden deze voldoende aanknopingspunten om het zilveren jubileum van de herziening van 1983 een feest der bezinning te doen worden.

Hieronder bespreek ik enkele voorstellen welke de werkgroep Grondwet van de Conventie in haar voorstudie heeft gedaan. Daarin trekt al meteen een kopje in de openingsparagraaf de aandacht: 'Een grondwet voor de politieke gemeenschap en voor de samenleving'. Dat klinkt, in het licht van de historie en het algemene karakter van de Grondwet, bijna revolutionair.

Een 'statement of principle' die zo moet worden verstaan dat de Grondwet, met behoud van haar functie als staatkundig basisreglement en de daarmee verbonden waarborgen, tevens een 'waardenoriënterende' functie zou dienen te vervullen. Aldus zou zij als referentiekader van gemeenschappelijk gedragen basiswaarden - althans waarden die de leden van de samenleving mogen worden verondersteld te onderschrijven - een verbindende factor in de samenleving kunnen vormen en een prominente rol gaan spelen in het publieke debat. De noodzaak van een dergelijke, het statelijk-organisatorische niveau overstijgende, integratie-functie van de Grondwet ziet de werkgroep vooral in veranderingen in de samenleving in de afgelopen decennia. Veranderingen waarbij de betreffende culturele homogeniteit van zo'n dertig jaar geleden heeft plaatsgemaakt voor een 'grote diversiteit aan culturen, religies en levensbeschouwelijke opvattingen en een even grote diversiteit aan levensstijlen, politieke opvattingen en maatschappijvisies.' (p. 9).

In de visie van de werkgroep zou de Grondwet moeten bijdragen aan 'maatschappelijke binding en betrokkenheid' van de burgers, zaken die volgens haar niet langer als een gegeven kunnen worden beschouwd. Dit laatste is uiteraard geen nieuwe gedachte. Men hoort het al bijna een halve eeuw, maar in de discussies van de laatste tijd over normen en waarden, over de integratie van oud- en nieuwkomers en over nationaliteit en identiteit komt dit probleem steeds pregnanter naar voren.<sup>124</sup> Wie enigszins vertrouwd is met de algemene staatsleer, ziet de contouren opdoemen van Smends integratietheorie, waarin de constitutie de wettelijke normering vormt van het integratieproces dat zich binnen de staat als

---

<sup>122</sup> Een grondwet voor de 21<sup>e</sup> eeuw. De leden van de werkgroep Grondwet waren Carla Zoethout (vz.), Jan Willem Sap, Roel Kuiper en Omar Ramadan.

<sup>123</sup> Jan Willem Sap, *Een Nederlandse Ontwerp-Grondwet*, Amstelveen 2006.

<sup>124</sup> Vgl. de aangehaalde publicaties op p. 9 van de voorstudie.

‘geistiges Kollektivgebilde’ dient te voltrekken.<sup>125</sup>

De werkgroep stelt voor de waarden-georiënteerde en integratieve functie concreet in de Grondwet gestalte te geven, met name door de opneming van een preambule. De behoefte aan een inleidend artikel beargumenteert zij vanuit de noodzaak van maatschappelijke cohesie, burgerschapsvorming en staatkundige identiteit (p. 12). Daarnaast zouden in een hoofdstuk ‘Algemene bepalingen’ principiële uitgangspunten van het staatsbestel dienen te worden neergelegd die de toegankelijkheid van de Grondwet vergroten en kunnen bijdragen aan een beter begrip van de Nederlandse politieke gemeenschap (p. 10, 18).

Waarmee de vraag rijst of de proclamatie in de Grondwet van een reeks waarden en beginselen die gelden als grondslagen van de politieke samenleving en als richtinggevend voor maatschappelijke verhoudingen, niet een verlegenheidsoplossing is. Een panacee voor problemen die in het publieke debat of in het dagelijkse maatschappelijk verkeer kennelijk niet op te lossen zijn. Waarbij in één klap aan de gorddroge, een minimum aan bezieling uitstralende organisatiewet die de Grondwet van 1815 is, een - in de woorden van de werkgroep (p. 10) - morele dimensie als fundament voor burgerschap wordt toegevoegd. Bij wege van een inleidend artikel, of inleidende overweging, waarin het gaat over waarden, beginselen en aspiraties van de politieke samenleving.

Of als een soort inhaalslag, zo kan men het ook zien. De transformatie van de Grondwet van een loutere staatsregeling tot een basiswet, een constitutie van de politieke samenleving, had al veel eerder moeten plaatsvinden - bij wijze van spreken in de tijd van Thorbecke, toen het concept van politieke samenleving in ons land enigszins gestalte begon te krijgen. Of rond 1918, toen het algemeen kiesrecht werd gerealiseerd.

Maar dit kan alsnog gebeuren, waarvoor wel nodig is dat ons antieke, tot het Wener Congres teruggaande, begrip van grondwet als statelijke organisatiewet wordt ‘umgedacht’. Waarbij de opvatting ingang vindt dat de Grondwet primair een wet van grondslagen dient te zijn: een wet die de beginselen en fundamentele rechtswaarden verwoordt waarop de politieke samenleving steunt en waarin de verhoudingen binnen dit verband hun grondslag en normering vinden. En die daarnaast uitdrukking geeft aan structurelementen van het politiek-juridische stelsel, zoals het burgerschap, het kiesrecht, de klassieke grondrechten, het koningschap en de instellingen van de representatieve democratie, de decentralisatie en de Europese Unie.

---

125 Rudolf Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München und Leipzig 1928, p. 18 e.v.

Deze constitutie zou met name in een preambule en een hoofdstuk 'Algemene bepalingen', naar het voorbeeld van de Staatsregeling van 1798, zichtbaar kunnen worden gemaakt. Bovendien zou aan deze voorschriften van materieel-constitutionele aard een beschermde status kunnen worden gegeven in het kader van grondwetsherziening en overdracht van nationaal-statelijke bevoegdheden aan internationale organisaties. De procedure voor herziening van bepalingen van institutioneel-organisatorisch karakter zou daarentegen kunnen worden verlicht.<sup>126</sup>

De werkgroep slaat deze principiële weg naar een nieuwe Grondwet echter hoogst aarzelend in. Opvallend is allereerst dat zij de Grondwet weliswaar tot een statuut voor de politieke samenleving wil verheffen, maar haar niet de geëigende plaats acht om bepalingen op te nemen over plichten en verantwoordelijkheden van de burgers. De burgers die toch, zou men zeggen, door deze functieverbreding van de Grondwet belangrijkere actoren in het geheel worden dan louter dragers van rechten, kiezers en adressaten van de overheidswerkzaamheid. Voor haar afwijzing van burgerplichten in de Grondwet, die een grondwet van de politieke samenleving wil zijn, beroept de werkgroep zich merkwaardigerwijs nu juist weer op het klassieke grondwetsbegrip, volgens welke de grondwet de statelijke bevoegdheden en het statelijk optreden constitueert en begrenst. Omdat plichten en verantwoordelijkheden van de burger geen begrenzingen van het overheidsoptreden vormen, zo luidt de redenering, zouden ze niet tot constitutionele normen moeten worden verheven. Ze horen niet in de Grondwet thuis.

Weliswaar acht de werkgroep het thema van plichten en verantwoordelijkheden en de inzet van burgers van belang: 'Zonder een welwillende inzet voor wat als algemeen belang of algemeen welzijn kan worden benoemd', zo stelt zij op p. 25, 'verschraalt het publieke leven.' En: Het genieten van de zekerheden en de bescherming van een democratische rechtsorde is niet vrijblijvend; een rechtsorde vergt ondersteuning in vrijwillig gedrag dat zich naar de eisen van ervan richt.' Overwegingen die ook gelden voor de verhouding tussen burger en de samenleving in algemene zin. Maar, onder verwijzing naar het negentiende-eeuwse grondwetsbegrip stelt zij voor bepalingen van deze strekking niet in de Grondwet op te nemen, maar in een apart Charter, of samenlevingscontract, dat 'enkele maximen (zou) kunnen bevatten en daarnaast een aantal concrete aanwijzingen voor het dragen van verantwoordelijkheid in de publieke ruimte.'

---

<sup>126</sup> G.F.M. van der Tang en C.M. Zoethout, *Maak van de Grondwet een Constitutie*, NJB 2006, nr. 18, p.1003-1004.

Mij dunkt, een gemiste kans. Als voorbeeld voor een dergelijk maxime verwijst de werkgroep nota bene naar een bepaling uit de in vroeger tijden veel (zij het niet door Thorbecke) gesmade Staatsregeling van 1798, die een ware *Fundgrube* is van beginselen van publieke - en, niet te vergeten, overheidsmoraal. Een aantal van de hierin geformuleerde beginselen en grondregels is, ruim twee eeuwen later, onverminderd actueel.

De door de werkgroep gesuggereerde regel is artikel 6 van de Algemene Beginselen van deze eerste Nederlandse grondwet. De bepaling was eerder door de historica Carla van Baalen, lid van de Nationale conventie, aanbevolen als onderdeel van het in de Grondwet op te nemen hoofdstuk Algemene bepalingen. Ik citeer artikel 6 in haar geheel: 'Alle de pligten van den mensch in de maatschappy hebben hunnen grondslag in deze heilige wet: doe eenen ander niet hetgeen gij niet wenscht dat aan u geschiede, doe aan anderen, ten allen tijde, zoo veel goeds als gij in gelijke omstandigheden, van hun zoudt wenschen te ontvangen.'

Dit voorschrift was bepaald niet het product van originele rechtsvorming. Artikel 2 van de paragraaf 'Devoirs' van de Déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen van de Franse Constitutie van het jaar III ((1795) luidde: 'Tous les devoirs de l'homme et du citoyen dérivent de ces deux principes gravés par la nature dans tous les coeurs: -Ne faites pas à autrui ce que ne voudriez pas qu'on vous fit; -Faites constamment aux autres le bien que vous voudriez en recevoir.'

De catalogus van mensen- en burgerrechten en plichten in deze grondwet was het werk van Pierre Claude François Daunou, een van de grondwetsexperts van de Franse Revolutie. Via zijn bemoeienis met het *Projet de constitution pour la république batave* kwam artikel 6 in de Staatsregeling terecht. De erudiete ex-Oratoriaan, grondlegger van het Institut de France, had het voorschrift op zijn beurt aan de evangelische codex ontleend: met name Lucas 6:31.

Volgens de werkgroep moet uit de preambule naar voren komen dat de Grondwet niet louter als een staatkundig-juridisch document moet worden gezien; dat zij, met andere woorden, er ook is voor de bevolking, en niet alleen voor juristen, wetgevers en staatsrecht deskundigen. Daarnaast geeft de preambule uitdrukking aan de identiteit en aspiraties van de politieke gemeenschap. En doordat zij juridische en politieke idealen verwoordt, opent de preambule een fundamenteel perspectief op Grondwet en staatsbestel. Maar haar juridische status acht de werkgroep praktisch nihil. De preambule is immers een verklaring die als inleidend artikel tot de Grondwet fungeert zonder er zelf deel van uit te maken. Weliswaar kan de rechter

de Grondwet interpreteren in het licht van de preambule, maar dit zal altijd een zwak juridisch beroep opleveren. De preambule bindt burgers en staatsorganen niet in juridische zin (p. 13-14).

Hetzelfde stelt de werkgroep à bout portant voor de Algemene bepalingen. Merkwaardig. Juist dit hoofdstuk handelt over veel meer dan 'belangrijke bindende symbolen' als de nationale vlag, het rijkswapen, het devies en het volkslied (p. 20). Ook de beginselen die aan ons politieke stelsel ten grondslag liggen, in het bijzonder dat van de rechtsstaat, de democratie en het beginsel van de levensbeschouwelijke neutraliteit van de staat, horen volgens de werkgroep in dit hoofdstuk thuis. Verder noemt zij een reeks wezenskenmerken van het politieke systeem, waaronder de gedecentraliseerde eenheidsstaat, de constitutionele monarchie en het parlementaire stelsel. Ook zou een artikel over het Nederlands als officiële taal en de bescherming van regionale talen in het hoofdstuk een plaats moeten krijgen. Onder de belangrijke waarden waar Nederland voor staat, worden de menselijke waardigheid en de rechten van de mens genoemd. En zelfs zijn onder de suggesties tot opnemning van wat de werkgroep 'kenmerken van de Nederlandse samenleving' noemt, elementen te vinden die grondwettelijke bevestiging hebben gekregen, met name het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod. Mij dunkt dat het hier wemelt van materieel-constitutionele normen. Toch kiest de werkgroep in termen van rechtskracht ook hier voor een laag profiel: weliswaar bieden de algemene bepalingen het kader waarin de overige bepalingen van de Grondwet moeten worden gelezen en maken ze deel uit van het toetsingskader voor de wetgever. Maar evenmin als de preambule zijn ze rechtens afdwingbaar (p.18).

Vooraf hier, sterker nog dan bij de preambule, wreekt zich de eenzijdige, beperkte oriëntatie van de werkgroep: het overwegend informatief en sociaal-educatief karakter dat zij voor deze nieuwe onderdelen van de Grondwet in petto heeft. Want bepaalde ontwikkelingen in het publieke debat, en daarbuiten, gedurende de laatste jaren zouden ons aan het denken moeten zetten. Zo vanzelfsprekend en maatschappelijk algemeen aanvaard zijn de fundamentele beginselen van rechtsstaat, mensenrechten en democratie - die in de voorstellen van de werkgroep weliswaar een plaats in de Grondwet zouden moeten krijgen, maar in declaratoire vorm en als voornamelijk educatief materiaal - in de afgelopen tijd niet gebleken. Het recht van gelijke behandeling en het discriminatieverbod, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en de vrijheid van onderwijs werden regelmatig op de tocht gezet; zelfs het verbod tot oplegging van de doodstraf werd niet ongemoeid gelaten. Ook zijn er geluiden en tendensen, met name uit moslim-fundamentalistische hoek, die in een andere context een nieuwe actualiteit geven aan de klassiek geworden leuze 'Deze rechtsorde is de

onze niet'. Men denke ook aan de commotie die in september 2007 ontstond naar aanleiding van een uitspraak van minister Donner dat de sharia in ons rechtsstelsel zou moeten worden ingevoerd wanneer een democratisch gekozen meerderheid daartoe zou besluiten.

Het is jammer dat de werkgroep in haar voorstudie de wenselijkheid en mogelijkheden tot versterking van de fundamentele statelijke rechtsorde en het politieke stelsel steunen niet onder ogen heeft gezien. Bij de toelichting van haar voorstellen tot invoering van rechterlijke toetsing van formele wetten aan de klassieke grondrechten en de instelling van een Constitutioneel Hof beperkt zij zich tot het opperen van de mogelijkheid dat daardoor de positie van de Grondwet in de samenleving (nu leidt zij 'min of meer een slapend bestaan') verandering ondergaat. 'Het ontstaan van (meer) constitutionele jurisprudentie en daaraan verbonden publiciteit, zou mede kunnen bijdragen tot (re)vitalisering van de Grondwet'. (p. 30)<sup>127</sup>.

Er hoeft heus geen fort 'Grondwet' te worden opgetrokken, maar ik zou het allemaal minder tentatief formuleren en ronduit zeggen: geef de fundamentele rechtswaarden en staatkundige beginselen die de constitutie van de politieke samenleving vormen een stevige verankering in de Grondwet - met name in de Algemene bepalingen - en laat de beperking van rechterlijke toetsing aan de klassieke grondrechten vallen. Voor het laatste heeft o.a. ook Peters in zijn inaugurele rede gepleit:

'Het beperken van toetsing van de formele wet aan de klassieke grondrechten miskent mijns inziens in ernstige mate het feit dat de Grondwet er in zijn geheel voor de burger is. Men mag toch aannemen dat de hoofdstukken in de Grondwet over decentralisatie, wetgeving, bestuur en rechtspraak ook zijn geschreven ter bescherming van de burger. Soms wordt wel eens de indruk gewekt dat deze hoofdstukken alleen maar interessant zijn voor bestuurders en politici en dat deze maar onderling moeten uitzoeken hoe het met de grondwettigheid zit. De burger heeft er echter belang bij te weten hoe wetgeving die hem beschermt of bedreigt totstandkomt. Ook heeft hij er belang bij dat er niet te veel macht bij enkelen zit, omdat dat zijn vrijheid kan beperken, en dat hij door middel van decentralisatie makkelijker zijn eigen omgeving kan beïnvloeden. Een kunstmatige scheiding tussen grondrechten en andere hoofdstukken van de Grondwet miskent de positie van de burger als belanghebbende bij de hele Grondwet.

---

<sup>127</sup> In het rapport van de Nationale conventie (p. 47) wordt daaraan nog toegevoegd dat een Constitutioneel Hof een kwaliteitsimpuls kan geven aan het maatschappelijk debat over grondrechten. Ook verleent het prestige aan de Grondwet.

Toetsing aan grondrechten is vaak niet minder politiek als toetsing aan andere hoofdstukken van de Grondwet.<sup>128</sup>

Ook de gedachte van supraconstitutionaleiteit, de praktijk waarbij bepaalde bestanddelen van de Grondwet - in het bijzonder bepalingen van materieel-constitutionele aard - een beschermde status wordt verleend in het kader van grondwetsherziening of overdracht van nationaal-statelijke bevoegdheden aan internationale organisaties, heeft bij de werkgroep geen instemming gevonden. Overigens bespreekt zij slechts één variant, die van een absoluut verbod, zoals dat van artikel 79(3) GG<sup>129</sup>, waarbij aan bepaalde essentiële onderdelen van het Grundgesetz een 'Ewigkeitsgarantie' is verschaft. In tal van grondwetten uitgewerkte varianten van supraconstitutionaleiteit, waarbij aan bepalingen van materieel-constitutionele aard op andere wijze bescherming wordt gegeven, met name via een extra verzwaarde herzieningsprocedure, komen niet ter sprake (evenmin als de bescherming van dergelijke essentialia tegen aantasting in het internationale milieu).

Supraconstitutionaleiteit, zoals de werkgroep deze opvat, bevordert volgens haar de rechtszekerheid: bepaalde grondwettelijke rechten en waarden worden daardoor boven iedere twijfel verheven en blijven tot in lengte van jaren gelden als garanties voor de burger. Toch wordt het recept verworpen, op basis van het oude argument (Thomas Payne, Jefferson) dat aldus 'aan toekomstige generaties het recht zou worden ontnomen zelf een oordeel te vellen over deze rechten en waarden (p. 37), ergo het recht zelf te beslissen op welke voorwaarden er zal worden geregeerd. Niettemin ligt hier een kans de Grondwet en het daaraan ten grondslag liggende stelsel van waarden en fundamentele beginselen bescherming te bieden. Juist in dit perspectief lijkt het de moeite waard de theorie en praktijk van supraconstitutionaleiteit nog eens goed te doordenken.<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> Peters, a.w., p. 25.

<sup>129</sup> '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.' Genoemde artikelen omvatten het beginsel van de menselijke waardigheid en de plicht van de overheid deze te respecteren en te beschermen, het beginsel van de onschendbare en onvervreembare mensenrechten als grondslag van de samenleving en van vrede en gerechtigheid in de wereld en de binding van de staatsmachten aan de in het Grundgesetz neergelegde grondrechten (art. 1); het karakter van de Bondsrepubliek als een sociale en democratische federale staat, het beginsel van de volkssoevereiniteit, de binding van de wetgever aan de constitutionele orde en de binding van uitvoerende macht en rechtspraak aan wet en recht, alsmede het recht van verzet (art.20).

<sup>130</sup> Zie hierboven, over de voorgenomen uitbreiding van de opdracht aan de staatscommissie-Grondwet. Over constitutionele grenzen aan grondwetsherziening en aan overdracht van nationaal-statelijke bevoegdheden, alsmede vormen van supraconstitutionaleiteit, G.F.M van der Tang, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, Arnhem 1998, p. 342 e.v.

Weliswaar bespreekt de werkgroep de mogelijkheid van gedifferentieerde procedures voor grondwetsherziening, grofweg gezegd de mogelijkheid te onderscheiden tussen procedures die wel en die niet worden besloten met een referendum. Aan een algehele grondwetsherziening zouden bijvoorbeeld andere eisen kunnen worden gesteld dan aan een partiële herziening. En om de burgers niet te belasten met soms noodzakelijke maar minder substantiële herzieningen van de Grondwet, zou kunnen worden gekozen voor een gedifferentieerde procedure (pp. 36-38). Het hanteren van verschillende procedures naar gelang de inhoud van de herziening wijst de werkgroep dus niet af, maar over criteria om te bepalen welke voorstellen tot herziening als substantieel dienen te worden aangemerkt, laat ze zich niet uit.

Overigens oppert de werkgroep de mogelijkheid het grondwetsreferendum te doen samenvallen met reguliere verkiezingen. Gelet op de staande praktijk van 'samenvallend' doet deze suggestie, al heeft de werkgroep hier vermoedelijk niet het oog op majeure herzieningen, het ergste vrezen voor de door haar zo gewenste betrokkenheid van de burgers bij welke herziening dan ook.

De Nationale conventie nam de suggestie niettemin over in haar rapport (p. 49). Zoals hierboven reeds opgemerkt zou wat haar betreft elke grondwetsherziening met een referendum gepaard moeten gaan.

Terug naar wat in de voorstudie van de werkgroep over de preambule wordt opgemerkt. Uit het viertal 'proeven', tekstvoorstellen die vanuit de Conventie werden aangedragen (p. 15-17) wordt wel duidelijk dat het niet eenvoudig zal zijn tot een geslaagde formulering te komen. Waarden en beginselen treft men in deze teksten in ruime mate aan. Waaronder: de verbondenheid met het Huis van Oranje-Nassau; de vrijheid; de verantwoordelijkheid jegens God en de mensen de vrijheden te gebruiken en te delen als grondslag voor een rechtvaardige samenleving; de menselijke waardigheid; welvaart; vrede; sociale harmonie; samenwerking tussen de volken; gelijke rechten van de leden van de samenleving; de beginselen van gerechtigheid en solidariteit en van verdraagzaamheid en respect; de democratische rechtsstaat en onvervreembare mensenrechten; het beginsel dat de overheid er is ten dienste van het volk en niet andersom.

In twee tekstvoorstellen is uitdrukkelijk het ontstaan van de Nederlandse staat als 'vertrekpunt' voor de Grondwet genomen: in dat van R. Kuiper: 'Dankbaar voor de vrijheden die zijn verworven in de strijd tegen tirannie en onderdrukking, ...' en in de passage uit het Plakkaat van Verlatinghe (1581) welke door F.R. Ankersmit is voorgesteld. Twee voorstellen (Kuiper en Sap, de laatste met een tweeregelige zin)

nemen de aansporing van de werkgroep ter harte dat de preambule kort en zo sober mogelijk, maar betekenisvol moet zijn; de andere twee zijn aan de uitvoerige kant. In het voorstel-Kuiper en in dat van Zoethout en Van der Tang wordt melding gemaakt van de beweegredenen (van het Nederlandse volk) om 'deze Grondwet' te aanvaarden respectievelijk 'deze nieuwe Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden' vast te stellen en uit te vaardigen. Bij Sap zijn het de burgers van Nederland die 'de volgende Grondwet' opstellen. Kennelijk wordt een preambule, ondanks het haar toegedichte karakter van een inleidende overweging die burgers noch staatsorganen kan binden, van zoveel belang geacht dat zij niet bij eenvoudige grondwetsherziening kan worden geproclameerd en boven de Grondwet geplakt. Andere belangrijke voorstellen, waaronder het hoofdstuk Algemene bepalingen, een verrassende, principieel andere rubricering (in titels, waarbij vooral titel III, Machten, ingericht naar het Belgische voorbeeld en met een 'voorrangspositie' voor de Staten-Generaal, opvalt), het voorstel inzake een Constitutioneel Hof en de invoering van een referendum bij grondwetsherziening, dringen vermoedelijk ook in de richting van een nieuwe Grondwet, al laat de werkgroep zich daar niet uitdrukkelijk over uit.

Nog enkele opmerkingen over de Algemene bepalingen, zoals Jan Willem Sap deze in Titel I van zijn ontwerp-Grondwet - min of meer een *offspring* van het deelrapport van de werkgroep - heeft vormgegeven.<sup>131</sup> De artikelen van deze titel handelen achtereenvolgens over de gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarbij de provincies worden opgesomd (1), het Nederlands als officiële taal en de bescherming van het Fries en het Limburgs (2), het Nederlands cultureel erfgoed (3), de waarden die in Nederland gelden (4), kenmerken van de Nederlandse samenleving (5), de constitutionele monarchie; het staatshoofd (6), nationale symbolen, waaronder de in te voeren Onafhankelijkheidsdag op 26 juli, naar de auteur meldt de belangrijkste dag in onze politieke geschiedenis - die echter niet wordt gevierd (7), hoofdstad en regeringszetel (8) en wettelijke garanties voor het grondgebied van provincies, de opheffing en instelling van gemeenten en de wijziging van gemeentegrenzen (9). In deze titel ontbreekt een artikel over de Europese Unie. Ook in de voorstellen van de werkgroep inzake de Algemene bepalingen is aan het Nederlandse lidmaatschap van de Unie en ons aandeel in dit statenverband geen aandacht besteed. Mij lijkt een bepaling dienaangaande onmisbaar. Zowel om het beeld omtrent het Nederlandse politieke stelsel en de politieke samenleving dat uit deze titel van de Grondwet oprijst te 'completeren', als om onze betrokkenheid bij en medeverantwoordelijkheid voor het democratisch en rechtsstatelijk karakter van de Europese samenwerking en integratie tot uitdrukking te brengen (vgl. artikel 23(1) van het Grundgesetz).

---

<sup>131</sup> Sap, a.w., pp. 11-14 (toelichting), 19-20 (tekst).

Daarnaast lijkt het nuttig de bepalingen over sociale grondrechten van het huidige Hoofdstuk I voor zover deze als zorgplichten van de overheid - in meer algemene zin als 'directive principles of state policy' - zijn geformuleerd, naar de Algemene bepalingen over te hevelen. Dat zou deze bepalingen bevrijden uit hun geïsoleerde en in termen van rechtskracht gesubordineerde positie ten opzichte van de klassieke grondrechten. Opneming van zorgplichten en beleidsdoelen met betrekking tot werkgelegenheid, bestaanszekerheid der bevolking, het milieu, de volksgezondheid, etc. (de catalogus is nog voor uitbreiding vatbaar) in Titel I zou het bovendien gemakkelijker maken deze mede te formuleren als behorend tot de verantwoordelijkheid van de samenleving in haar geheel, en niet als exclusieve onderdelen van de 'overheidstaak'.

Iets over de stijl van deze titel Algemene bepalingen. Wanneer het om grondwetsteksten gaat, ben ik een voorstander van kort en bondig formuleren. Maar zeggingskracht en uitstraling zijn minstens zo belangrijk. Artikel 5(3) GG: 'Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung' is, voor mij althans, wat dat betreft een modelbepaling. In al zijn beknoptheid welsprekend en indringend tegelijk. Mooi ritme ook; een grondwetsbepaling die blijft 'hangen'.

In dit opzicht stelt het ontwerp teleur. Voor een inleidende titel die handelt over de 'idealen' die ten grondslag liggen aan ons politieke stelsel en daarnaast sterk inzoemt op de identiteit van de Nederlandse natie, is het is allemaal wel erg zakelijk en kort door de bocht. Waar het in artikel 4 gaat om de in Nederland geldende waarden, beperkt de auteur zich tot een kleine catalogus: 'menselijke waardigheid, democratische rechtsstaat, rechten van de mens, met bijzondere aandacht voor de positie van minderheden, de rechten van ouderen, de rechten van het kind en de verantwoordelijkheden tegenover toekomstige generaties.' In deze vorm gaat van het artikel geen inspirerende werking uit. Zonder te vervallen in hooggestemde, pompeuze taal, moet het mogelijk zijn in korte, welsprekende trekken de essentie van, bijvoorbeeld, de democratische rechtstaat te vatten; juist in het licht van de informatieve en didactische functie van de Algemene bepalingen die in de benadering van de werkgroep Grondwet vooropstaan, zou dat ook gewenst zijn.

De 'kenmerken van de Nederlandse samenleving' in artikel 5 (pluralisme, non-discriminatie, tolerantie, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van mannen en vrouwen) worden eveneens in telegramstijl, als een soort agendapunten genoteerd. Ook hier moet het niet moeilijk zijn te zorgen voor een meer aansprekende vorm. Een loutere opsomming van zulke 'kenmerken' - liever: algemene maatschappelijke waarden - mist elke zeggingskracht. Ook is hier plaats, indien men daarvoor zou voelen, voor het in de Grondwet bevestigen van 'beginselen van publieke moraal',

zoals het hierboven gememoreerde artikel 6 Algemene Beginselen van de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk. Door bepalingen in deze trant zou deze titel, zonder tot een soort volkscatechismus te vervallen, meer allure en uitstraling krijgen, en mensen tot nadenken stemmen.

Veel beter geslaagd in Saps ontwerp-Grondwet is artikel 7 over de nationale symbolen. Zijn voorstel om de dichtregel van H.M. van Randwijk, 'een volk dat voor tirannen zwicht - zal meer dan geld en goed verliezen - dan dooft het licht' (uitgehouden in het monument op de executieplaats in het laatste oorlogsjaar aan het Weteringplantsoen te Amsterdam) te nemen als devies voor de Nederlandse natie, verdient zeker overweging. Ook elders in het ontwerp is veel behartigenswaardigs te vinden. Titel III bijvoorbeeld is een vondst, zowel qua algehele structuur als vanwege de zeggingskracht van de inleidende bepalingen in de artikelen 34-39, waarin het schema van machtscheiding wordt doorlopen en welke besluiten met de bepaling over autonomie en medebewind van het huidige artikel 124 Gw. Hier maakt de bondige, zakelijke stijl van formuleren juist wel indruk. De inleidende bepalingen van Titel III van de Belgische Grondwet, waaraan Sap zijn inspiratie ontleende, hebben vooral als gevolg van de federalisering in sommige artikelen tot een flinke omhaal van woorden geleid.

Vermeldenswaard zijn ook de bepalingen inzake politieke partijen in Titel VIII (artikel 152) en de in Titel IX neergelegde procedure voor grondwetsherziening. Indien een - in één lezing te behandelen - voorstel door de Kamers is aangenomen en door de Koning bekrachtigd, maar in beide Kamers of in een der Kamers geen tweederde meerderheid heeft behaald, wordt het aan een referendum onderworpen. Opvallend is voorts de toevoeging van het recht op leven aan de grondrechtencatalogus (artikel 15, eerste lid).

## Slot

De Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden is ruim 192 jaar oud; 192 jaar waarin zij als organisatie- en bevoegdhedenstatuut voor het staatsbestuur bijna vanzelfsprekend behoorde tot het domein van de overheid. Waarbij ze onderwerp was van overleg, en van conflict, tussen koning en ministers en tussen regering en parlement, op de agenda stond van kamercommissies, parisseerde in pleitnota's van advocaten en in rechterlijke vonnissen, op gezette tijden voorwerp vormde van ernstig beraad door een staatscommissie en sinds de jaren zestig een aanzienlijk deel van de work-load vormde voor een gespecialiseerde, aan het ministerie van BZK verbonden ambtelijke staf.

Deze kenschets is misschien nog te genereus tegenover de Grondwet in het licht van de praktijk. Voor een tamelijk hardhandige *debunking* tekende Harry van Wijnen tien jaar geleden in *NRC Handelsblad*:

‘Wat is dat trouwens voor een merkwaardig nationaal bezit, dat bij niemand meer gevoelens van dierbaarheid oproept en zelfs politici wezenlijk onberoerd laat? Oud-premier Van Agt zei deze week dat hij sinds 1977 (het jaar van zijn aftreden) zich nooit meer het hoofd over de grondwet had gebroken en er sindsdien nooit meer naar had omgekeken. Dat geldt in het algemeen voor ministers. Voor hen vormt de grondwet geen enkel dagelijks referentiekader, hooguit voor hun ambtenaren, die moeten waarschuwen als een regeringsmaatregel strijdig met de grondwet oplevert en daarvoor de grondwet blindelings kennen. Zij zijn de enige liefhebbers die met de grondwet naar bed gaan en ermee opstaan. Voor alle anderen is de grondwet een oud paard, dat af en toe van stal wordt gehaald om een rondje in de Kamers te lopen als de grondwet weer eens ‘in onderhoud’ moet.’<sup>132</sup>

Een ding staat wel vast: nooit was de Grondwet echt een zaak van de burgers. De befaamde uitspraak van Struycken: ‘Het volk beschouwt de Grondwet als het document waarin de hoofdmomenten van zijne staatkundige ontwikkeling uitdrukking hebben gevonden, de resultaten van den staatkundigen strijd telkenmale zijn vastgelegd, en waarin het ook voor het heden en de toekomst de groote gedachten tot openbaring wil brengen, volgens welke het de ontwikkeling van zijn staatsleven verder wil zien geleid<sup>133</sup>, lijkt - de stelligheid van de bewering ten spijt - geen sterke basis te hebben in de feiten.

Toch is af en toe te merken dat de Grondwet en het daarmee verbonden waardensysteem, hoe impliciet en omfloerst dat ook tot uiting komt in de huidige tekst (en hoe weinig deze zelfs maar wordt gelezen), de samenleving in zekere mate ter harte gaat. Het gaat natuurlijk te ver dit a contrario af te leiden uit de verwerping bij referendum, op 1 juni 2005, van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Onderzoek naar de motieven voor afwijzing wees uit dat de nee-stem vooral was ingegeven door gebrek aan informatie, beduchtheid voor verlies van nationale soevereiniteit aan een bureaucratische superstaat, afkeer van het toenmalige kabinet en vrees voor de kosten van de Europese integratie.<sup>134</sup>

---

<sup>132</sup> Van Wijnen, t.a.p.

<sup>133</sup> A.A.H. Struycken, *Het Staatsrecht voor het Koninkrijk der Nederlanden*, 2e dr., Arnhem 1928, p. 176

<sup>134</sup> *The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands, June 2005*, p. 15 (via: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion - Eurobarometer - The European Constitution](http://ec.europa.eu/public_opinion - Eurobarometer - The European Constitution)).

Maar mogelijk heeft bij de kiezers, bij het doornemen van de vraag ‘Bent u voor of tegen instemming door Nederland met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa?’ de basale notie van ‘grondwet’ als uitdrukking van de voornaamste regels voor het nationale politieke stelsel en de verhouding tussen de burgers en hun ‘eigen’ overheid, hoe weinig geliefd deze ook mag zijn, in het achterhoofd meegespeeld.

Geen speculatie, maar feit is dat meer dan vroeger het debat over heikele maatschappelijke problemen en politieke kwesties in constitutionele, met name grondrechtelijke termen wordt gevoerd - en dat op alle niveaus, van de opiniepagina's in de dag- en weekbladen tot discussies via het internet en in ‘de media’. Dat is dan mede te danken aan de herziening van 1983. En een aanwijzing dat voor velen de Grondwet er wel degelijk toe doet.

Het initiatief van de Nationale Conventie, in het bijzonder van haar werkgroep Grondwet, om de bakens te verzetten verdient een serieus debat. Het pleidooi voor ‘een Grondwet voor de politieke gemeenschap en de samenleving’ heeft een krachtiger onderbouwing nodig en de uitwerking is aan de voorzichtige kant; ook laat zij kansen tot versterking van de Grondwet liggen. Maar in deze benadering zit perspectief. De discussie moet maar beginnen. Straks hoeft het paard geen ‘binnenskamerse’ rondjes meer te lopen, laat het maar buiten draven.





---

**70**

**Besluit van 17 februari 1983, ter bekendmaking van de  
tekst van de herziene Grondwet**

---

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens Onze Minister voor Nederlands-Antilliaanse Zaken, van 9 februari 1983, nr. CW83/U50, Stafafdeling Constitutionele Zaken en Wetgevingsaan-  
gelegenheden;  
Gelet op artikel 8,5 van de Grondwet;

Hebben goedgevonden en verstaan:

De tekst van de herziene Grondwet doorlopend te nummeren en bekend te maken door plaatsing van dit besluit met de tekst in het Staatsblad en het Publicatieblad van de Nederlandse Antillen.

Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Onze Minister voor Nederlands-Antilliaanse Zaken zijn belast met de uitvoering van dit besluit, dat in het Staatsblad en het Publicatieblad van de Nederlandse Antillen zal worden Geplaatst.

's-Gravenhage, 17 februari 1983

Beatrix

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
Rietkerk

De Minister voor Nederlands-Antilliaanse Zaken,  
J. de Koning

Uitgegeven de zeventiende februari 1983

De Minister van Justitie a.i.,  
Rietkerk

# De Grondwet van 1983

## **Grondrechten**

**Art. 1.** Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

**Art. 2.- 1** De wet regelt wie Nederlander is.

- 2 De wet regelt de toelating en de uitzetting van vreemdelingen.
- 3 Uitlevering kan slechts geschieden krachtens verdrag.  
Verdere voorschriften omtrent uitlevering worden bij de wet gegeven.
- 4 Ieder heeft het recht het land te verlaten, behoudens in de gevallen, bij de wet bepaald.

**Art. 3.** Alle Nederlanders zijn op gelijke voet in openbare dienst benoembaar.

**Art. 4** Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen.

**Art. 5** Ieder heeft het recht verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen.

**Art. 6.- 1** Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

- 2 De wet kan ter zake van de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

**Art. 7.- 1** Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

- 2 De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisieuitzending.
- 3 Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar regelen ter bescherming van de goede zeden.
- 4 De voorgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame.

**Art. 8** Het recht tot vereniging wordt erkend. Bij de wet kan dit recht worden beperkt in het belang van de openbare orde.

**Art. 9.- 1** Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

- 2 De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

**Art. 10.- 1** Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.

- 2 De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.
- 3 De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

**Art. 11.** Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op onaantastbaarheid van zijn lichaam.

**Art. 12.- 1** Het binnentreden in een woning tegen de wil van de bewoner is alleen geoorloofd in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen.

- 2 Voor het binnentreden overeenkomstig het voorgaande lid zijn voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden vereist, behoudens bij de wet gestelde uitzonderingen.

Aan de bewoner wordt een schriftelijk verslag van het binnentreden verstrekt.

- Art. 13.-** 1 Het briefgeheim is onschendbaar, behalve, in de gevallen bij de wet bepaald, op last van de rechter.
- 2 Het telefoon- en telegraafgeheim is onschendbaar, behalve, in de gevallen bij de wet bepaald, door of met machtiging van hen die daartoe bij de wet zijn aangewezen.
- Art. 14.-** 1 Onteigening kan alleen geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar bij of krachtens de wet te stellen voorschriften.
- 2 De schadeloosstelling behoeft niet vooraf verzekerd te zijn, wanneer in geval van nood onverwijld onteigening geboden is.
  - 3 In de gevallen bij of krachtens de wet bepaald bestaat recht op schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade, indien in het algemeen belang eigendom door het bevoegd gezag wordt vernietigd of onbruikbaar gemaakt of de uitoefening van het eigendomsrecht wordt beperkt.
- Art. 15.-** 1 Buiten de gevallen bij of krachtens de wet bepaald mag niemand zijn vrijheid worden ontnomen.
- 2 Hij aan wie anders dan op rechterlijk bevel zijn vrijheid is ontnomen, kan aan de rechter zijn invrijheidstelling verzoeken. Hij wordt in dat geval door de rechter gehoord binnen een bij de wet te bepalen termijn. De rechter gelast de onmiddellijke invrijheidstelling, indien hij de vrijheidsontneming onrechtmatig oordeelt.
  - 3 De berechting van hem aan wie met het oog daarop zijn vrijheid is ontnomen, vindt binnen een redelijke termijn plaats.
  - 4 Hij aan wie rechtmatig zijn vrijheid is ontnomen, kan worden beperkt in de uitoefening van grondrechten voor zover deze zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt.
- Art. 16** Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling.
- Art. 17** Niemand kan tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent.

- Art. 18.-** 1 Ieder kan zich in rechte en in administratief beroep doen bijstaan.  
- 2 De wet stelt regels omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen.
- Art. 19.-** 1 Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.  
- 2 De wet stelt regels omtrent de rechtspositie van hen die arbeid verrichten en omtrent hun bescherming daarbij, alsmede omtrent medezeggenschap.  
- 3 Het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid wordt erkend, behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld.
- Art. 20.-** 1 De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.  
- 2 De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.  
- 3 Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.
- Art. 21** De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.
- Art. 22.-** 1 De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.  
- 2 Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.  
- 3 Zij schept voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding.
- Art. 23.-** 1 Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.  
- 2 Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.  
- 3 Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij de wet geregeld.  
- 4 In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal scholen.

Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven.

- 5 De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.
- 6 Deze eisen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.
- 7 Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.
- 8 De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.

## ***De Regering***

### *§ 1. Koning*

**Art. 24** Het koningschap wordt erfelijk vervuld door de wettige opvolgers van Koning Willem I, Prins van Oranje-Nassau.

**Art. 25** Het koningschap gaat bij overlijden van de Koning krachtens erfopvolging over op zijn wettige nakomelingen, waarbij het oudste kind voorrang heeft, met plaatsvervulling volgens dezelfde regel. Bij gebreke van eigen nakomelingen gaat het koningschap op gelijke wijze over op de wettige nakomelingen eerst van zijn ouder, dan van zijn grootouder, in de lijn van erfopvolging, voor zover de overleden Koning niet verder bestaand dan in de derde graad van bloedverwantschap.

**Art. 26** Het kind, waarvan een vrouw zwanger is op het ogenblik van het overlijden van de Koning, wordt voor de erfopvolging als reeds geboren aangemerkt. Komt het dood ter wereld, dan wordt het geacht nooit te hebben bestaan.

**Art. 27** Afstand van het koningschap leidt tot erfopvolging overeenkomstig de regels in de voorgaande artikelen gesteld. Na de afstand geboren kinderen en hun nakomelingen zijn van de erfopvolging uitgesloten.

**Art. 28.-** 1 De Koning, een huwelijk aangaande buiten bij de wet verleende toestemming, doet daardoor afstand van het koningschap.

- 2 Gaat iemand die het koningschap van de Koning kan beërven een zodanig huwelijk aan, dan is hij met de uit dit huwelijk geboren kinderen en hun nakomelingen van de erfopvolging uitgesloten.
- 3 De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake van een voorstel van wet, strekkende tot het verlenen van toestemming, in verenigde vergadering.

**Art. 29.-** 1 Wanneer uitzonderlijke omstandigheden daartoe nopen, kunnen bij een wet een of meer personen van de erfopvolging worden uitgesloten.

- 2 Het voorstel daartoe wordt door of vanwege de Koning ingediend. De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering. Zij kunnen het voorstel alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

**Art. 30.-** 1 Wanneer vooruitzicht bestaat dat een opvolger zal ontbreken, kan deze worden benoemd bij een wet. Het voorstel wordt door of vanwege de Koning ingediend. Na de indiening van het voorstel worden de kamers ontbonden. De nieuwe kamers beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering. Zij kunnen het voorstel alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

- 2 Indien bij overlijden van de Koning of bij afstand van het koningschap een opvolger ontbreekt, worden de kamers ontbonden. De nieuwe kamers komen binnen vier maanden na het overlijden of de afstand in verenigde vergadering bijeen ten einde te besluiten omtrent de benoeming van een Koning. Zij kunnen een opvolger alleen benoemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

- Art. 31.-** 1 Een benoemde Koning kan krachtens erfopvolging alleen worden opgevolgd door zijn wettige nakomelingen.
- 2 De bepalingen omtrent de erfopvolging en het eerste lid van dit artikel zijn van overeenkomstige toepassing op een benoemde opvolger, zolang deze nog geen Koning is.

**Art. 32** Nadat de Koning de uitoefening van het koninklijk gezag heeft aangevangen, wordt hij zodra mogelijk beëdigd en ingehuldigd in de hoofdstad Amsterdam in een openbare verenigde vergadering van de Staten-Generaal. Hij zweert of belooft trouw aan de Grondwet en een getrouwe vervulling van zijn ambt. De wet stelt nadere regels vast.

**Art. 33** De Koning oefent het koninklijk gezag eerst uit, nadat hij de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt.

**Art. 34** De wet regelt de voogdij over de minderjarige Koning. De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.

- Art. 35.-** 1 Wanneer de ministerraad van oordeel is dat de Koning buiten staat is het koninklijk gezag uit te oefenen, bericht hij dit onder overlegging van het daartoe gevraagde advies van de Raad van State aan de Staten-Generaal, die daarop in verenigde vergadering bijeenkomen.
- 2 Delen de Staten-Generaal dit oordeel, dan verklaren zij dat de Koning buiten staat is het koninklijk gezag uit te oefenen. Deze verklaring wordt bekend gemaakt op last van de voorzitter der vergadering en treedt terstond in werking.
  - 3 Zodra de Koning weer in staat is het koninklijk gezag uit te oefenen, wordt dit bij de wet verklaard. De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering. Terstond na de bekendmaking van deze wet hervat de Koning de uitoefening van het koninklijk gezag.
  - 4 De wet regelt zo nodig het toezicht over de persoon van de Koning indien hij buiten staat is verklaard het koninklijk gezag uit te oefenen. De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.

**Art. 36** De Koning kan de uitoefening van het koninklijk gezag tijdelijk neerleggen en die uitoefening hervatten krachtens een wet, waarvan het voorstel door of vanwege hem wordt ingediend.

De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.

- Art. 37.-** 1 Het koninklijk gezag wordt uitgeoefend door een regent:
- a. zolang de Koning de leeftijd van achttien jaar niet heeft bereikt;
  - b. indien een nog niet geboren kind tot het koningschap geroepen kan zijn;
  - c. indien de Koning buiten staat is verklaard het koninklijk gezag uit te oefenen;
  - d. indien de Koning de uitoefening van het koninklijk gezag tijdelijk heeft neergelegd;
  - e. zolang na het overlijden van de Koning of na diens afstand van het koningschap een opvolger ontbreekt.
- 2 De regent wordt benoemd bij de wet. De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.
- 3 In de gevallen, genoemd in het eerste lid onder c en d, is de nakomeling van de Koning die zijn vermoedelijke opvolger is, van rechtswege regent indien hij de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt.
- 4 De regent zweert of belooft trouw aan de Grondwet en een getrouwe vervulling van zijn ambt, in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal. De wet geeft nadere regels omtrent het regentschap en kan voorzien in de opvolging en de vervanging daarin. De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.
- 5 Op de regent zijn de artikelen 35 en 36 van overeenkomstige toepassing.

**Art. 38** Zolang niet in de uitoefening van het koninklijk gezag is voorzien, wordt dit uitgeoefend door de Raad van State.

**Art. 39** De wet regelt, wie lid is van het koninklijk huis.

- Art. 40.-** 1 De Koning ontvangt jaarlijks ten laste van het Rijk uitkeringen naar regels bij de wet te stellen. Deze wet bepaalt aan welke andere leden van het koninklijk huis uitkeringen ten laste van het Rijk worden toegekend en regelt deze uitkeringen.
- 2 De door hen ontvangen uitkeringen ten laste van het Rijk, alsmede de vermogensbestanddelen welke dienstbaar zijn aan de uitoefening van hun functie, zijn vrij van persoonlijke belastingen. Voorts is hetgeen de Koning of zijn vermoedelijke opvolger krachtens erfrecht of door schenking verkrijgt van een lid van het koninklijk huis vrij van de

rechten van successie, overgang en schenking. Verdere vrijdom van belasting kan bij de wet worden verleend.

- 3 De kamers der Staten-Generaal kunnen voorstellen van in de vorige leden bedoelde wetten alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

**Art. 41** De Koning richt, met inachtneming van het openbaar belang, zijn Huis in.

## § 2. *Koning en ministers*

**Art. 42.-** 1 De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers.

- 2 De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk.

**Art. 43** De minister-president en de overige ministers worden bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen.

**Art. 44.-** 1 Bij koninklijk besluit worden ministeries ingesteld. Zij staan onder leiding van een minister.

- 2 Ook kunnen ministers worden benoemd die niet belast zijn met de leiding van een ministerie.

**Art. 45.-** 1 De ministers vormen te zamen de ministerraad.

- 2 De minister-president is voorzitter van de ministerraad.
- 3 De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid.

**Art. 46.-** 1 Bij koninklijk besluit kunnen staatssecretarissen worden benoemd en ontslagen.

- 2 Een staatssecretaris treedt in de gevallen waarin de minister het nodig acht en met inachtneming van diens aanwijzingen, in zijn plaats als minister op. De staatssecretaris is uit dien hoofde verantwoordelijk, onverminderd de verantwoordelijkheid van de minister.

**Art. 47** Alle wetten en koninklijke besluiten worden door de Koning en door een of meer ministers of staatssecretarissen ondertekend.

**Art. 48** Het koninklijk besluit waarbij de minister-president wordt benoemd, wordt mede door hem ondertekend. De koninklijke besluiten waarbij de

overige ministers en de staatssecretarissen worden benoemd of ontslagen, worden mede door de minister-president ondertekend.

**Art. 49** Op de wijze bij de wet voorgeschreven leggen de ministers en de staatssecretarissen bij de aanvaarding van hun ambt ten overstaan van de Koning een eed, dan wel verklaring en belofte, van zuivering af en zweren of beloven zij trouw aan de Grondwet en een getrouwe vervulling van hun ambt.

## ***Staten-Generaal***

### *§ 1. Inrichting en samenstelling*

**Art. 50** De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.

**Art. 51.- 1** De Staten-Generaal bestaan uit de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.

- 2 De Tweede Kamer bestaat uit honderdvijftig leden.
- 3 De Eerste Kamer bestaat uit vijfenzeventig leden.
- 4 Bij een verenigde vergadering worden de kamers als één beschouwd.

**Art. 52.- 1** De zittingsduur van beide kamers is vier jaren.

- 2 Indien voor de provinciale staten bij de wet een andere zittingsduur dan vier jaren wordt vastgesteld, wordt daarbij de zittingsduur van de Eerste Kamer in overeenkomstige zin gewijzigd.

**Art. 53.- 1** De leden van beide kamers worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen.

- 2 De verkiezingen worden gehouden bij geheime stemming.

**Art. 54.- 1** De leden van de Tweede Kamer worden rechtstreeks gekozen door de Nederlanders die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen ten aanzien van Nederlanders die geen ingezetenen zijn.

- 2 Van het kiesrecht is uitgesloten:
  - a. hij die wegens het begaan van een daartoe bij de wet aangewezen delict bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar en hierbij tevens is ontzet van het kiesrecht;

b. hij die krachtens onherroepelijke rechterlijke uitspraak wegens een geestelijke stoornis onbekwaam is rechtshandelingen te verrichten.

**Art. 55** De leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten. De verkiezing wordt, behoudens in geval van ontbinding der kamer, gehouden binnen drie maanden na de verkiezing van de leden van provinciale staten.

**Art. 56** Om lid van de Staten-Generaal te kunnen zijn is vereist dat men Nederlander is, de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt en niet is uitgesloten van het kiesrecht.

**Art. 57.- 1** Niemand kan lid van beide kamers zijn.

- 2 Een lid van de Staten-Generaal kan niet tevens zijn minister, staatssecretaris, lid van de Raad van State, lid van de Algemene Rekenkamer of lid van of procureur-generaal of advocaat-generaal bij de Hoge Raad.
- 3 Niettemin kan een minister of staatssecretaris, die zijn ambt ter beschikking heeft gesteld, dit ambt verenigen met het lidmaatschap van de Staten-Generaal, totdat omtrent die beschikbaarstelling is beslist.
- 4 De wet kan ten aanzien van andere openbare betrekkingen bepalen dat zij niet gelijktijdig met het lidmaatschap van de Staten-Generaal of van een der kamers kunnen worden uitgeoefend.

**Art. 58** Elke kamer onderzoekt de geloofsbrieven van haar nieuwbenoemde leden en beslist met inachtneming van bij de wet te stellen regels de geschillen welke met betrekking tot de geloofsbrieven of de verkiezing zelf rijzen.

**Art. 59** Alles, wat verder het kiesrecht en de verkiezingen betreft, wordt bij de wet geregeld.

**Art. 60** Op de wijze bij de wet voorgeschreven leggen de leden van de kamers bij de aanvaarding van hun ambt in de vergadering een eed, dan wel verklaring en belofte, van zuivering af en zweren of beloven zij trouw aan de Grondwet en een getrouwe vervulling van hun ambt.

**Art. 61.- 1** Elk der kamers benoemt uit de leden een voorzitter.

- 2 Elk der kamers benoemt een griffier. Deze en de overige ambtenaren van de kamers kunnen niet tevens lid van de Staten-Generaal zijn.

**Art. 62** De voorzitter van de Eerste Kamer heeft de leiding van de verenigde vergadering.

**Art. 63** Geldelijke voorzieningen ten behoeve van leden en gewezen leden van de Staten-Generaal en van hun nabestaanden worden bij de wet geregeld. De kamers kunnen een voorstel van wet ter zake alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

**Art. 64.-** 1 Elk der kamers kan bij koninklijk besluit worden ontbonden.  
- 2 Het besluit tot ontbinding houdt tevens de last in tot een nieuwe verkiezing voor de ontbonden kamer en tot het samenkomen van de nieuw gekozen kamer binnen drie maanden.  
- 3 De ontbinding gaat in op de dag waarop de nieuw gekozen kamer samenkomt.  
- 4 De wet stelt de zittingsduur van een na ontbinding optredende Tweede Kamer vast; de termijn mag niet langer zijn dan vijf jaren. De zittingsduur van een na ontbinding optredende Eerste Kamer eindigt op het tijdstip waarop de zittingsduur van de ontbonden kamer zou zijn geëindigd.

## § 2. *Werkwijze*

**Art. 65** Jaarlijks op de derde dinsdag van september of op een bij de wet te bepalen eerder tijdstip wordt door of namens de Koning in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal een uiteenzetting van het door de regering te voeren beleid gegeven.

**Art. 66.-** 1 De vergaderingen van de Staten-Generaal zijn openbaar.  
- 2 De deuren worden gesloten, wanneer een tiende deel van het aantal aanwezige leden het vordert of de voorzitter het nodig oordeelt.  
- 3 Door de kamer, onderscheidenlijk de kamers in verenigde vergadering, wordt vervolgens beslist of met gesloten deuren zal worden beraadslaagd en besloten.

**Art. 67.-** 1 De kamers mogen elk afzonderlijk en in verenigde vergadering alleen beraadslagen of besluiten, indien meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden ter vergadering aanwezig is.  
- 2 Besluiten worden genomen bij meerderheid van stemmen.  
- 3 De leden stemmen zonder last.

- 4 Over zaken wordt mondeling en bij hoofdelijke oproeping gestemd, wanneer één lid dit verlangt.

**Art. 68** De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.

**Art. 69.**- 1 De ministers en de staatssecretarissen hebben toegang tot de vergaderingen en kunnen aan de beraadslaging deelnemen.

- 2 Zij kunnen door de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering worden uitgenodigd om ter vergadering aanwezig te zijn.
- 3 Zij kunnen zich in de vergaderingen doen bijstaan door de personen, daartoe door hen aangewezen.

**Art. 70** Beide kamers hebben, zowel ieder afzonderlijk als in verenigde vergadering, het recht van onderzoek (enquête), te regelen bij de wet.

**Art. 71** De leden van de Staten-Generaal, de ministers, de staatssecretarissen en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging, kunnen niet in rechte worden vervolgd of aangesproken voor hetgeen zij in de vergaderingen van de Staten-Generaal of van commissies daaruit hebben gezegd of aan deze schriftelijk hebben overgelegd.

**Art. 72** De kamers stellen elk afzonderlijk en in verenigde vergadering een reglement van orde vast.

### ***Raad van State, Algemene Rekenkamer en vaste colleges van advies***

**Art. 73.**- 1 De Raad van State of een afdeling van de Raad wordt gehoord over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur, alsmede over voorstellen tot goedkeuring van verdragen door de Staten-Generaal. In bij de wet te bepalen gevallen kan het horen achterwege blijven.

- 2 De Raad of een afdeling van de Raad is belast met het onderzoek van de geschillen van bestuur die bij koninklijk besluit worden beslist en draagt de uitspraak voor.
- 3 De wet kan aan de Raad of een afdeling van de Raad de uitspraak in geschillen van bestuur opdragen.

**Art. 74.-** 1 De Koning is voorzitter van de Raad van State. De vermoedelijke opvolger van de Koning heeft na het bereiken van de leeftijd van achttien jaar van rechtswege zitting in de Raad. Bij of krachtens de wet kan aan andere leden van het koninklijk huis zitting in de Raad worden verleend.

- 2 De leden van de Raad worden bij koninklijk besluit voor het leven benoemd.
- 3 Op eigen verzoek en wegens het bereiken van een bij de wet te bepalen leeftijd worden zij ontslagen.
- 4 In de gevallen bij de wet aangewezen kunnen zij door de Raad worden geschorst of ontslagen.
- 5 De wet regelt overigens hun rechtspositie.

**Art. 75.-** 1 De wet regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de Raad van State.

- 2 Bij de wet kunnen aan de Raad of een afdeling van de Raad ook andere taken worden opgedragen.

**Art. 76** De Algemene Rekenkamer is belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk.

**Art. 77.-** 1 De leden van de Algemene Rekenkamer worden bij koninklijk besluit voor het leven benoemd uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- 2 Op eigen verzoek en wegens het bereiken van een bij de wet te bepalen leeftijd worden zij ontslagen.
- 3 In de gevallen bij de wet aangewezen kunnen zij door de Hoge Raad worden geschorst of ontslagen.
- 4 De wet regelt overigens hun rechtspositie.

**Art. 78.-** 1 De wet regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer.

- 2 Bij de wet kunnen aan de Algemene Rekenkamer ook andere taken worden opgedragen.

**Art. 79.-** 1 Vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk worden ingesteld bij of krachtens de wet.

- 2 De wet regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van deze colleges.

- 3 Bij of krachtens de wet kunnen aan deze colleges ook andere dan adviserende taken worden opgedragen.

**Art. 80.-** 1 De adviezen van de in dit hoofdstuk bedoelde colleges worden openbaar gemaakt volgens regels bij de wet te stellen.

- 2 Adviezen, uitgebracht ter zake van voorstellen van wet die door of vanwege de Koning worden ingediend, worden, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen, aan de Staten-Generaal overgelegd.

## ***Wetgeving en bestuur***

### *§ 1. Wetten en andere voorschriften*

**Art. 81** De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk.

**Art. 82.-** 1 Voorstellen van wet kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning en door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- 2 Voorstellen van wet waarvoor behandeling door de Staten-Generaal in verenigde vergadering is voorgeschreven, kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning en, voor zover de betreffende artikelen van hoofdstuk 2 dit toelaten, door de verenigde vergadering.
- 3 Voorstellen van wet, in te dienen door de Tweede Kamer onderscheidenlijk de verenigde vergadering, worden bij haar door een of meer leden aanhangig gemaakt.

**Art. 83** Voorstellen van wet, ingediend door of vanwege de Koning, worden gezonden aan de Tweede Kamer of, indien daarvoor behandeling door de Staten-Generaal in verenigde vergadering is voorgeschreven, aan deze vergadering.

**Art. 84.-** 1 Zolang een voorstel van wet, ingediend door of vanwege de Koning, niet door de Tweede Kamer onderscheidenlijk de verenigde vergadering is aangenomen, kan het door haar, op voorstel van een of meer leden, en vanwege de regering worden gewijzigd.

- 2 Zolang de Tweede Kamer onderscheidenlijk de verenigde vergadering een door haar in te dienen voorstel van wet niet heeft aangenomen, kan het door haar, op voorstel van een of meer leden, en door het lid of de leden door wie het aanhangig is gemaakt, worden gewijzigd.

**Art. 85** Zodra de Tweede Kamer een voorstel van wet heeft aangenomen of tot indiening van een voorstel heeft besloten, zendt zij het aan de Eerste Kamer, die het voorstel overweegt zoals het door de Tweede Kamer aan haar is gezonden. De Tweede Kamer kan een of meer van haar leden opdragen een door haar ingediend voorstel in de Eerste Kamer te verdedigen.

**Art. 86.- 1** Zolang een voorstel van wet niet door de Staten-Generaal is aangenomen, kan het door of vanwege de indiener worden ingetrokken.

- 2 Zolang de Tweede Kamer onderscheidenlijk de verenigde vergadering een door haar in te dienen voorstel van wet niet heeft aangenomen, kan het door het lid of de leden door wie het aanhangig is gemaakt, worden ingetrokken.

**Art. 87.- 1** Een voorstel wordt wet, zodra het door de Staten-Generaal is aangenomen en door de Koning is bekrachtigd.

- 2 De Koning en de Staten-Generaal geven elkaar kennis van hun besluit omtrent enig voorstel van wet.

**Art. 88** De wet regelt de bekendmaking en de inwerkingtreding van de wetten. Zij treden niet in werking voordat zij zijn bekendgemaakt.

**Art. 89.- 1** Algemene maatregelen van bestuur worden bij koninklijk besluit vastgesteld.

- 2 Voorschriften, door straffen te handhaven, worden daarin alleen gegeven krachtens de wet. De wet bepaalt de op te leggen straffen.

- 3 De wet regelt de bekendmaking en de inwerkingtreding van de algemene maatregelen van bestuur. Zij treden niet in werking voordat zij zijn bekendgemaakt.

- 4 Het tweede en derde lid zijn van overeenkomstige toepassing op andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften.

## § 2. *Overige bepalingen*

**Art. 90** De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.

- Art. 91.-** 1 Het Koninkrijk wordt niet aan verdragen gebonden en deze worden niet opgezegd zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal. De wet bepaalt de gevallen waarin geen goedkeuring is vereist.
- 2 De wet bepaalt de wijze waarop de goedkeuring wordt verleend en kan voorzien in stilzwijgende goedkeuring.
  - 3 Indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken, kunnen de kamers de goedkeuring alleen verlenen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.
- Art. 92** Met inachtneming, zo nodig, van het bepaalde in artikel 91, derde lid , kunnen bij of krachtens verdrag aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak worden opgedragen.
- Art. 93** Bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt.
- Art. 94** Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.
- Art. 95** De wet geeft regels omtrent de bekendmaking van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties.
- Art. 96.-** 1 Het Koninkrijk wordt niet in oorlog verklaard dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal.
- 2 De toestemming is niet vereist, wanneer het overleg met de Staten-Generaal ten gevolge van een feitelijk bestaande oorlogstoestand niet mogelijk is gebleken.
  - 3 De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.
  - 4 Het bepaalde in het eerste en het derde lid is van overeenkomstige toepassing voor een verklaring dat een oorlog beëindigd is.

**Art. 97.-** 1 Alle Nederlanders daartoe in staat, zijn verplicht mede te werken tot handhaving van de onafhankelijkheid van het Rijk en tot verdediging van zijn grondgebied.

- 2 Ook aan ingezetenen die geen Nederlanders zijn, kan die plicht worden opgelegd.

**Art. 98.-** 1 Tot bescherming van de belangen van de staat is er een krijgsmacht die bestaat uit vrijwillig dienenden en mede kan bestaan uit dienstplichtigen.

- 2 De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht.

- 3 De wet regelt de verplichte krijgsdienst en de bevoegdheid tot opschorting van de oproeping in werkelijke dienst. Zij regelt ook de verplichtingen die aan hen, die niet tot de krijgsmacht behoren, ten aanzien van 's lands verdediging opgelegd kunnen worden.

**Art. 99** Bij de wet worden de voorwaarden genoemd, waarop wegens ernstige gewetensbezwaren vrijstelling van de krijgsdienst wordt verleend.

**Art. 100** Vreemde troepen worden niet dan krachtens een wet in dienst genomen.

**Art. 101** Vervallen.

**Art. 102.-** 1 Al de kosten voor de legers van het Rijk worden uit 's Rijks kas voldaan.

- 2 De inkwartieringen en het onderhoud van het krijgsvolk, de transporten en leverantiën van welke aard ook voor de legers of verdedigingswerken van het Rijk gevorderd, kunnen niet dan volgens algemene regels bij de wet te stellen en tegen schadeloosstelling ten laste van een of meer inwoners of gemeenten worden gebracht.

- 3 De uitzonderingen op die algemene regels voor het geval van oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden worden bij de wet vastgesteld.

**Art. 103.-** 1 De wet bepaalt in welke gevallen ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid bij koninklijk besluit een door de wet als zodanig aan te wijzen uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd; zij regelt de gevolgen.

- 2 Daarbij kan worden afgeweken van de grondwetsbepalingen inzake de bevoegdheden van de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen, van de grondrechten geregeld in de artikelen 6 , voor zover dit de uitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen van het in dit artikel omschreven recht betreft, 7 , 8 , 9 , 12, tweede lid , en 13 , alsmede van artikel 113, eerste en derde lid .
- 3 Terstond na de afkondiging van een uitzonderingstoestand en voorts, zolang deze niet bij koninklijk besluit is opgeheven, telkens wanneer zij zulks nodig oordelen beslissen de Staten-Generaal omtrent het voortduren daarvan; zij beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.

**Art. 104** Belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet. Andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld.

**Art. 105.- 1** De begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt bij de wet vastgesteld.

- 2 Jaarlijks worden voorstellen van algemene begrotingswetten door of vanwege de Koning ingediend op het in artikel 65 bedoelde tijdstip.
- 3 De verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt aan de Staten-Generaal gedaan overeenkomstig de bepalingen van de wet. De door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening wordt aan de Staten-Generaal overgelegd.
- 4 De wet stelt regels omtrent het beheer van de financiën van het Rijk.

**Art. 106.** De wet regelt het geldstelsel.

**Art. 107.- 1** De wet regelt het burgerlijk recht, het strafrecht en het burgerlijk en strafprocesrecht in algemene wetboeken, behoudens de bevoegdheid tot regeling van bepaalde onderwerpen in afzonderlijke wetten.

- 2 De wet stelt algemene regels van bestuursrecht vast.

**Art. 108.- 1** De wet stelt regels omtrent de instelling, bevoegdheid en werkwijze van een of meer algemene, onafhankelijke organen voor het onderzoek van klachten betreffende overheidsgedragingen.

- 2 Strekt de werkzaamheid zich uit tot gedragingen van de rijksoverheid, dan geschiedt benoeming door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Ontslag kan plaatsvinden in de gevallen bij de wet aangewezen.

**Art. 109** De wet regelt de rechtspositie van de ambtenaren. Zij stelt tevens regels omtrent hun bescherming bij de arbeid en omtrent medezeggenschap.

**Art. 110** De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen.

**Art. 111** Ridderorden worden bij de wet ingesteld.

### **Rechtspraak**

**Art. 112.- 1** Aan de rechterlijke macht is opgedragen de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen.

- 2 De wet kan de berechting van geschillen die niet uit burgerlijke rechtsbetrekkingen zijn ontstaan, opdragen hetzij aan de rechterlijke macht, hetzij aan gerechten die niet tot de rechterlijke macht behoren. De wet regelt de wijze van behandeling en de gevolgen van de beslissingen.

**Art. 113.- 1** Aan de rechterlijke macht is voorts opgedragen de berechting van strafbare feiten.

- 2 Tuchtrechtspraak door de overheid ingesteld wordt bij de wet geregeld.
- 3 Een straf van vrijheidsontneming kan uitsluitend door de rechterlijke macht worden opgelegd.
- 4 Voor berechting buiten Nederland en voor het oorlogsstrafrecht kan de wet afwijkende regels stellen.

**Art. 114** De doodstraf kan niet worden opgelegd.

**Art. 115** Ten aanzien van de in artikel 112, tweede lid , bedoelde geschillen kan administratief beroep worden opengesteld.

**Art. 116.- 1** De wet wijst de gerechten aan die behoren tot de rechterlijke macht.

- 2 De wet regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de rechterlijke macht.
- 3 De wet kan bepalen, dat aan rechtspraak door de rechterlijke macht mede wordt deelgenomen door personen die niet daartoe behoren.
- 4 De wet regelt het toezicht door leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast uit te oefenen op de ambtsvervulling door zodanige leden en door de personen bedoeld in het vorige lid.

- Art. 117.-** 1 De leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast en de procureur-generaal bij de Hoge Raad worden bij koninklijk besluit voor het leven benoemd.
- 2 Op eigen verzoek en wegens het bereiken van een bij de wet te bepalen leeftijd worden zij ontslagen.
  - 3 In de gevallen bij de wet bepaald kunnen zij door een bij de wet aangewezen, tot de rechterlijke macht behorend gerecht worden geschorst of ontslagen.
  - 4 De wet regelt overigens hun rechtspositie.
- Art. 118.-** 1 De leden van de Hoge Raad der Nederlanden worden benoemd uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- 2 De Hoge Raad is in de gevallen en binnen de grenzen bij de wet bepaald, belast met de cassatie van rechterlijke uitspraken wegens schending van het recht.
  - 3 Bij de wet kunnen aan de Hoge Raad ook andere taken worden opgedragen.
- Art. 119** De leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen staan wegens ambtsmisdrijven in die betrekkingen gepleegd, ook na hun aftreden terecht voor de Hoge Raad. De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer.
- Art. 120** De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen.
- Art. 121** Met uitzondering van de gevallen bij de wet bepaald vinden de terechtzittingen in het openbaar plaats en houden de vonnissen de gronden in waarop zij rusten. De uitspraak geschiedt in het openbaar.
- Art. 122.-** 1 Gratie wordt verleend bij koninklijk besluit na advies van een bij de wet aangewezen gerecht en met inachtneming van bij of krachtens de wet te stellen voorschriften.
- 2 Amnestie wordt bij of krachtens de wet verleend.

## ***Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen***

**Art. 123.-** 1 Bij de wet kunnen provincies en gemeenten worden opgeheven en nieuwe ingesteld.

- 2 De wet regelt de wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen.

**Art. 124.-** 1 Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.

- 2 Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.

**Art. 125.-** 1 Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad. Hun vergaderingen zijn openbaar, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen.

- 2 Van het bestuur van de provincie maken ook deel uit gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning, van het bestuur van de gemeente het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.

- 3 De commissaris van de Koning en de burgemeester zijn voorzitter van de vergaderingen van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad.

**Art. 126** Bij de wet kan worden bepaald, dat de commissaris van de Koning voorts wordt belast met de uitvoering van een door de regering te geven ambtsinstructie.

**Art. 127** Provinciale staten en de gemeenteraad stellen, behoudens bij de wet of door hen krachtens de wet te bepalen uitzonderingen, de provinciale onderscheidenlijk de gemeentelijke verordeningen vast.

**Art. 128** Behoudens in de gevallen bedoeld in artikel 123, kan de toekenning van bevoegdheden, als bedoeld in artikel 124, eerste lid, aan andere organen dan die, genoemd in artikel 125, alleen door provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad geschieden.

**Art. 129.-** 1 De leden van provinciale staten en van de gemeenteraad worden rechtstreeks gekozen door de Nederlanders, tevens ingezetenen van de provincie onderscheidenlijk de gemeente, die voldoen aan de vereisten die gelden voor de verkiezing van de Tweede Kamer der Staten-

- Generaal. Voor het lidmaatschap gelden dezelfde vereisten.
- 2 De leden worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen.
  - 3 De artikelen 53, tweede lid , en 59 zijn van toepassing.
  - 4 De zittingsduur van provinciale staten en de gemeenteraad is vier jaren, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen.
  - 5 De wet bepaalt welke betrekkingen niet gelijktijdig met het lidmaatschap kunnen worden uitgeoefend. De wet kan bepalen, dat beletselen voor het lidmaatschap voortvloeien uit verwantschap of huwelijk en dat het verrichten van bij de wet aangewezen handelingen tot het verlies van het lidmaatschap kan leiden.
  - 6 De leden stemmen zonder last.

**Art. 130** De wet kan het recht de leden van de gemeenteraad te kiezen en het recht lid van de gemeenteraad te zijn toekennen aan ingezetenen, die geen Nederlander zijn, mits zij tenminste voldoen aan de vereisten die gelden voor ingezetenen die tevens Nederlander zijn.

**Art. 131** De commissaris van de Koning en de burgemeester worden bij koninklijk besluit benoemd.

- Art. 132.- 1** De wet regelt de inrichting van provincies en gemeenten, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen.
- 2 De wet regelt het toezicht op deze besturen.
  - 3 Besluiten van deze besturen kunnen slechts aan voorafgaand toezicht worden onderworpen in bij of krachtens de wet te bepalen gevallen.
  - 4 Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden bij koninklijk besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
  - 5 De wet regelt de voorzieningen bij in gebreke blijven ten aanzien van regeling en bestuur, gevorderd krachtens artikel 124, tweede lid . Bij de wet kunnen met afwijking van de artikelen 125 en 127 voorzieningen worden getroffen voor het geval het bestuur van een provincie of een gemeente zijn taken grovelijk verwaarloost.
  - 6 De wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven en regelt hun financiële verhouding tot het rijk.

**Art. 133.- 1** De opheffing en instelling van waterschappen, de regeling van hun taken en inrichting, alsmede de samenstelling van hun besturen,

geschieden volgens bij de wet te stellen regels bij provinciale verordening, voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald.

- 2 De wet regelt de verordenende en andere bevoegdheden van de besturen van de waterschappen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen.
- 3 De wet regelt het provinciale en overige toezicht op deze besturen. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

**Art. 134.- 1** Bij of krachtens de wet kunnen openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen worden ingesteld en opgeheven.

- 2 De wet regelt de taken en de inrichting van deze openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen. Bij of krachtens de wet kan aan hun besturen verordenende bevoegdheid worden verleend.
- 3 De wet regelt het toezicht op deze besturen. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

**Art. 135** De wet geeft regels ter voorziening in zaken waarbij twee of meer openbare lichamen zijn betrokken. Daarbij kan in de instelling van een nieuw openbaar lichaam worden voorzien, in welk geval artikel 134, tweede en derde lid, van toepassing is.

**Art. 136** De geschillen tussen openbare lichamen worden bij koninklijk besluit beslist, tenzij deze behoren tot de kennisneming van de rechterlijke macht of hun beslissing bij de wet aan anderen is opgedragen.

### ***Herziening van de Grondwet***

**Art. 137.- 1** De wet verklaart, dat een verandering in de Grondwet, zoals zij die voorstelt, in overweging zal worden genomen.

- 2 De Tweede Kamer kan, al dan niet op een daartoe door of vanwege de Koning ingediend voorstel, een voorstel voor zodanige wet splitsen.
- 3 Na de bekendmaking van de wet, bedoeld in het eerste lid, wordt de Tweede Kamer ontbonden.
- 4 Nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen, overwegen beide kamers in tweede lezing het voorstel tot verandering, bedoeld in het eerste lid. Zij kunnen dit alleen aannemen met ten minste twee derden

van het aantal uitgebrachte stemmen.

- 5 De Tweede Kamer kan, al dan niet op een daartoe door of vanwege de Koning ingediend voorstel, met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen een voorstel tot verandering splitsen.

**Art. 138.- 1** Voordat de in tweede lezing aangenomen voorstellen tot verandering in de Grondwet door de Koning worden bekrachtigd, kunnen bij de wet:

- a. de aangenomen voorstellen en de ongewijzigd gebleven bepalingen van de Grondwet voor zoveel nodig aan elkaar worden aangepast;
- b. de indeling in en de plaats van hoofdstukken, paragrafen en artikelen, alsmede de opschriften worden gewijzigd.

- 2 Een voorstel van wet, houdende voorzieningen als bedoeld in het eerste lid onder a, kunnen de kamers alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

**Art. 139** De veranderingen in de Grondwet, door de Staten-Generaal aangenomen en door de Koning bekrachtigd, treden terstond in werking, nadat zij zijn bekendgemaakt.

**Art. 140** Bestaande wetten en andere regelingen en besluiten die in strijd zijn met een verandering in de Grondwet, blijven gehandhaafd, totdat daarvoor overeenkomstig de Grondwet een voorziening is getroffen.

**Art. 141** De tekst van de herziene Grondwet wordt bij koninklijk besluit bekendgemaakt, waarbij hoofdstukken, paragrafen en artikelen kunnen worden vernummerd en verwijzingen dienovereenkomstig kunnen worden veranderd.

**Art. 142** De Grondwet kan bij de wet met het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in overeenstemming worden gebracht. De artikelen 139 , 140 en 141 zijn van overeenkomstige toepassing. Additionele artikelen

**Art. I t/m VIII** Vervallen.

**Art. IX** Artikel 16 is niet van toepassing ten aanzien van feiten, strafbaar gesteld krachtens het Besluit Buitengewoon Strafrecht .

**Art. X** Vervallen.

**Art. XI** De formulieren voor de eden en beloften, vastgesteld bij de artikelen 44 en 53 en voor de verklaring, vastgesteld bij artikel 54 van de Grondwet naar de tekst van 1972, blijven van kracht totdat daarvoor bij de wet een regeling is getroffen.

**Art. 44** Bij het aanvaarden van het regentschap legt de Regent in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal in handen van de Voorzitter de volgende eed of belofte af: 'Ik zweer (beloof) trouw aan de Koning; ik zweer (beloof), dat ik in de waarneming van het Koninklijk gezag, zolang de Koning minderjarig is (zolang de Koning buiten staat blijft de Regering waar te nemen of zolang de uitoefening van het Koninklijk gezag is neergelegd), de Grondwet steeds zal onderhouden en handhaven. Ik zweer (beloof), dat ik de onafhankelijkheid en het grondgebied van de Staat met al mijn vermogen zal verdedigen en bewaren; dat ik de algemene en bijzondere vrijheid, en de rechten van alle des Konings onderdanen en van elk hunner zal beschermen en tot instandhouding en bevordering van de algemene en bijzondere welvaart alle middelen aanwenden, welke de wetten te mijner beschikking stellen, gelijk een goed en getrouw Regent schuldig is te doen. Zo waarlijk helpe mij God almachtig!' ('Dat beloop ik!')

**Art. 53** In deze vergadering wordt door de Koning de volgende eed of belofte op de Grondwet afgelegd: 'Ik zweer (beloof) aan het Nederlandse volk, dat Ik de Grondwet steeds zal onderhouden en handhaven. Ik zweer (beloof) dat Ik de onafhankelijkheid en het grondgebied van de Staat met al Mijn vermogen zal verdedigen en bewaren; dat Ik de algemene en bijzondere vrijheid en de rechten van alle Mijne onderdanen zal beschermen, en tot instandhouding en bevordering van de algemene en bijzondere welvaart alle middelen zal aanwenden, welke de wetten te Mijner beschikking stellen, zoals een goed Koning schuldig is te doen. Zo waarlijk helpe Mij God almachtig!' ('Dat beloop Ik!')

**Art. 54** Na het afleggen van deze eed of belofte wordt de Koning in dezelfde vergadering gehuldigd door de Staten-Generaal, wier Voorzitter de volgende plechtige verklaring uitspreekt, die vervolgens door hem en elk der leden, hoofd voor hoofd, beëdigd of bevestigd wordt: 'Wij ontvangen en huldigen, in naam van het Nederlandse volk en krachtens de Grondwet, als Koning; wij zweren (beloven), dat wij Uw onschendbaarheid en de rechten Uwer Kroon zullen handhaven; wij zweren (beloven) alles te zullen doen wat goede en getrouwe Staten-Generaal schuldig zijn te doen.

Zo waarlijk helpe ons God almachtig! ('Dat beloven wij!')

**Art. XII t/m XVI** Vervallen.

**Art. XVII** Totdat ter zake bij de wet een voorziening zal zijn getroffen blijft artikel 106, vierde lid, van de Grondwet naar de tekst van 1972 van kracht. Artikel 106, vierde lid Krijgslieden in werkelijke dienst, het lidmaatschap van een der beide Kamers aanvaardende, zijn gedurende dat lidmaatschap van rechtswege op non-activiteit. Ophoudende lid te zijn, keren zij tot de werkelijke dienst terug.

**Art. XVIII** Vervallen.

**Art. XIX** Het formulier van afkondiging, vastgesteld bij artikel 81 en de formulieren van verzending en kennisgeving, vastgesteld bij de artikelen 123, 124, 127, 128 en 130 van de Grondwet naar de tekst van 1972, blijven van kracht totdat daarvoor een regeling is getroffen.

**Art. 81** Het formulier van afkondiging der wetten is het volgende: 'Wij' enz. 'Koning der Nederlanden', enz. 'Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten: 'Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat' enz. (De beweegredenen der wet). 'Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze' enz. (De inhoud der wet). 'Gegeven'. enz. Ingeval een Koningin regeert of het Koninklijk gezag door een Regent of door de Raad van State wordt waargenomen, wordt de daardoor nodige wijziging in dit formulier gebracht.

**Art. 123** Wanneer de Tweede Kamer tot aanneming van het voorstel, hetzij onveranderd, hetzij gewijzigd, besluit, zendt zij het aan de Eerste Kamer met het volgende formulier: 'De Tweede Kamer der Staten-Generaal zendt aan de Eerste Kamer het hiernevens gaande voorstel des Konings en is van oordeel, dat het, zoals het daar ligt, door de Staten-Generaal behoort te worden aangenomen.' Wanneer de Tweede Kamer tot het niet-aannemen van het voorstel besluit, geeft zij daarvan kennis aan de Koning met het volgende formulier:

‘De Tweede Kamer der Staten-Generaal betuigt de Koning haar dank voor Zijn ijver in het bevorderen van de belangen van de Staat en verzoekt Hem eerbiedig het gedane voorstel in nadere overweging te nemen.’

**Art. 124** Wanneer zij tot aanneming van het voorstel besluit, geeft zij daarvan kennis aan de Koning en aan de Tweede Kamer met de volgende formulieren: ‘Aan de Koning. ‘De Staten-Generaal betuigen de Koning hun dank voor Zijn ijver in het bevorderen van de belangen van de Staat en verenigen zich met het voorstel zoals het daar ligt.’ ‘Aan de Tweede Kamer. ‘De Eerste Kamer der Staten-Generaal geeft aan de Tweede Kamer kennis, dat zij zich heeft verenigd met het voorstel betreffende ..., op de ... aan haar door de Tweede Kamer toegezonden.’ Wanneer de Eerste Kamer tot niet-aanneming van het voorstel besluit, geeft zij daarvan kennis aan de Koning en aan de Tweede Kamer met de volgende formulieren: ‘Aan de Koning. ‘De Eerste Kamer der Staten-Generaal betuigt de Koning haar dank voor Zijn ijver in het bevorderen van de belangen van de Staat, en verzoekt Hem eerbiedig het gedane voorstel in nadere overweging te nemen.’ ‘Aan de Tweede Kamer. ‘De Eerste Kamer der Staten-Generaal geeft aan de Tweede Kamer kennis, dat zij de Koning eerbiedig heeft verzocht het voorstel betreffende ..., op de ... aan haar door de Tweede Kamer toegezonden, in nadere overweging te nemen.’

**Art. 127** De voordracht daartoe behoort uitsluitend aan de Tweede Kamer, die het voorstel overweegt op gelijke wijze als zulks ten aanzien van ‘s Konings voorstellen is bepaald, en, na aanneming, aan de Eerste Kamer verzendt met het volgende formulier: ‘De Tweede Kamer der Staten-Generaal zendt aan de Eerste Kamer het hiernevengaande voorstel, en is van oordeel, dat de Staten-Generaal daarop ‘s Konings bewilliging behoren te verzoeken.’

**Art. 128** Wanneer de Eerste Kamer, na daarover op de gewone wijze te hebben beraadslaagd, het voorstel goedkeurt, zendt zij het aan de Koning met het volgende formulier: ‘De Staten-Generaal, oordelende dat het nevenaande voorstel zou kunnen strekken tot bevordering van de belangen van de Staat, verzoeken eerbiedig daarop ‘s Konings bewilliging.’ Voorts geeft zij daarvan kennis aan de Tweede Kamer met het volgende formulier: ‘De Eerste Kamer der Staten-Generaal geeft kennis aan de Tweede Kamer, dat zij zich heeft verenigd met het van haar op de ... ontvangen voorstel betreffende ... en daarop namens de Staten-

Generaal 's Konings bewilliging heeft verzocht.' Wanneer de Eerste Kamer het voorstel niet goedkeurt, zo geeft zij daarvan kennis aan de Tweede Kamer met het volgende formulier: 'De Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft geen genoegzame redenen gevonden om op het hiernevens teruggaande voorstel 's Konings bewilliging te verzoeken.'

**Art. 130** De Koning doet de Staten-Generaal zo spoedig mogelijk kennis dragen, of hij een voorstel van wet, door hen aangenomen, al dan niet goedkeurt. Die kennisgeving geschiedt met een der volgende formulieren: 'De Koning bewilligt in het voorstel.' of: 'De Koning houdt het voorstel in overweging.'

**Art. XX** Vervallen.

**Art. XXI.** - 1 Totdat ter zake bij de wet een voorziening zal zijn getroffen, blijft het bepaalde in de volgende artikelen van de Grondwet naar de tekst van 1972 van kracht:

- a. de artikelen 61 en 64, voor wat betreft de stilzwijgende goedkeuring;
- b. artikel 62.

- 2 Zolang artikel 24 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden naar de tekst van 1975 geldt, blijft ten aanzien van overeenkomsten welke de Nederlandse Antillen raken voor wat de stilzwijgende goedkeuring betreft, het bepaalde in de artikelen 61 en 64 van de Grondwet naar de tekst van 1972 van kracht.

**Art. 60.** - 1 Overeenkomsten met andere Mogendheden en met volkenrechtelijke organisaties worden door of met machtiging van de Koning gesloten en, voor zover de overeenkomst zulks eist, door de Koning bekrachtigd.

- 2 De overeenkomsten worden zo spoedig mogelijk aan de Staten-Generaal medegedeeld; zij worden niet bekrachtigd en treden niet in werking dan nadat zij door de Staten-Generaal zijn goedgekeurd.
- 3 De rechter treedt niet in beoordeling van de grondwettigheid van overeenkomsten.

**Art. 61** De goedkeuring wordt uitdrukkelijk of stilzwijgend verleend. De uitdrukkelijke goedkeuring wordt verleend bij de wet. De stilzwijgende goedkeuring is verleend, indien niet binnen dertig dagen na een daartoe strekkende overlegging van de overeenkomst aan de beide Kamers der Staten-Generaal door of namens een der Kamers of door ten minste een

vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der Kamers de wens wordt te kennen gegeven, dat de overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring zal worden onderworpen. De in het vorig lid bedoelde termijn wordt geschorst gedurende de tijd, dat de zitting der Staten-Generaal gesloten is.

**Art. 62** De goedkeuring is - behoudens in het geval, bedoeld in artikel 63

- niet vereist:

- a. indien het een overeenkomst betreft, waarvoor dit bij de wet is bepaald;
- b. indien de overeenkomst uitsluitend betreft de uitvoering van een goedgekeurde overeenkomst, voor zover in de wet tot goedkeuring geen voorbehoud terzake is gemaakt;
- c. indien de overeenkomst geen belangrijke geldelijke verplichtingen aan het Koninkrijk oplegt en voor ten hoogste een jaar is gesloten;
- d. indien in buitengewone gevallen van dwingende aard, het belang van het Koninkrijk zich er bepaaldelijk tegen verzet, dat de overeenkomst niet in werking treedt dan nadat zij is goedgekeurd. Een overeenkomst, als bedoeld in het eerste lid onder d, wordt alsnog zo spoedig mogelijk aan goedkeuring van de Staten-Generaal onderworpen. Artikel 61 is daarbij van toepassing. Indien de goedkeuring aan de overeenkomst wordt onthouden, wordt de overeenkomst zo spoedig als zulks rechtens mogelijk is beëindigd. Tenzij het belang van het Koninkrijk zich daartegen bepaaldelijk verzet, wordt zij niet aangegaan dan onder voorbehoud van haar beëindiging bij onthouding van goedkeuring.

**Art. 63** Indien de ontwikkeling van de internationale rechtsorde zulks vordert kan in een overeenkomst worden afgeweken van bepalingen van de Grondwet. In zodanig geval kan de goedkeuring slechts uitdrukkelijk worden verleend; de Kamers der Staten-Generaal kunnen het ontwerp van een daartoe strekkende wet niet aannemen dan met twee derden der uitgebrachte stemmen.

**Art. 64** Voor toetreding tot en opzegging van overeenkomsten vinden de bepalingen van de vier voorgaande artikelen overeenkomstige toepassing.

**Art. XXII t/m XXIII** Vervallen.

**Art. XXIV** Algemeen verbindende voorschriften betreffende de rechtspositie van ambtenaren, welke niet op een wet berusten, kunnen tot de inwerkingtreding van een wet welke die rechtspositie regelt, worden gewijzigd op gelijke wijze als waarop zij tot stand zijn gekomen.

**Art. XXV** Totdat ter zake bij de wet een voorziening zal zijn getroffen blijft artikel 74, eerste lid, van de Grondwet naar de tekst van 1972 van kracht. Artikel 74, eerste lid De Koning verleent adeldom.

**Art. XXVI t/m XXIX** Vervallen.

**Art. XXX** Totdat ter zake bij de wet een voorziening is getroffen, blijft artikel 101 van de Grondwet naar de tekst van 1987 van kracht.



## Wijzigingen sinds de Grondwet van 1983

Ook na 1983 bleef de gedachte bestaan dat aanpassingen van de herziene Grondwet op enkele punten nog noodzakelijk of wenselijk was. In de afgelopen 25 jaar werden dan ook meerdere wetsvoorstellen tot grondwetsherziening ingediend. Een deel hiervan werd aangenomen maar een groot deel ook verworpen. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de wijzigingen sinds de algehele grondwetsherziening.

### **Artikel 12 Binnentreden in woningen**

Het eerste aangenomen wetsvoorstel sinds de grondwetsherziening van 1983 werd op 27 maart 1986 gepubliceerd in het Staatsblad (nr. 119) en betrof artikel 12 van de Grondwet over het binnentreden in woningen. De formulering bood geen mogelijkheid om uitzonderingen te maken op het vereiste van legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden. Als oplossing werd de clausule «behoudens bij de wet gestelde uitzonderingen» aan de genoemde bepaling toegevoegd.

Het bleef hier niet bij, ook in 2002 werd een wijziging van artikel 12, in het Staatsblad (nr. 144) gepubliceerd. In de wet over het binnentreden werd gesproken van binnentreden «tegen de wil van de bewoner». Uit het oogpunt van rechtsbescherming voor de bewoner en uit het oogpunt van zekerheid omtrent het rechtmatig binnentreden voor de ambtenaar, vond de wetgever het wenselijk om in de desbetreffende wet het scherpere criterium «zonder toestemming van de bewoner» te hanteren. Tevens werd in de wijziging van 1998, aan artikel 12, een derde lid toegevoegd met daarin een uitzonderingsmogelijkheid op de verstrekking van een schriftelijk verslag aan de bewoner achteraf na het binnentreden. Deze toevoeging kwam tot stand met het oog op een effectief optreden van inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

### **Artikel 23 Onderwijs**

De regering vond het wenselijk om ruimte te bieden aan maatschappelijke initiatieven tot samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Daartoe is in 2006 is de grondwettelijke bepaling over onderwijs gewijzigd (artikel 23). Aan het slot van de eerste volzin, van het vierde lid, werd «aantal scholen» vervangen door: «aantal openbare scholen». Aan de tweede volzin werd «al dan niet in een openbare school» toegevoegd (voor de eerste lezing: de Wet van 27 maart 2002, Staatsblad nr. 171).

### **Artikel 34 Voogdij over de minderjarige koning**

In 1999 is artikel 34 inzake de voogdij over de minderjarige koning gewijzigd. In de Grondwet werd de eerste volzin van dit artikel vervangen door «De wet regelt het ouderlijk gezag en de voogdij over de minderjarige Koning en het toezicht daarop» (voor de eerste lezing: de Wet van 23 februari 1998, Staatsblad nr.122).

### **Artikel 57a Vervanging van zieke en zwangere volksvertegenwoordigers**

Nadat in 1996 een eerder wetsvoorstel inzake de tijdelijke vervanging van zieke en zwangere volksvertegenwoordigers (artikel 57a), met 43 stemmen voor en 27 tegen, in de Eerste Kamer was verworpen, werd het nieuwe wetsvoorstel in 2005 alsnog aangenomen. Een nieuw artikel (57a) werd ingevoegd dat luidt: «De wet regelt de tijdelijke vervanging van een lid van de Staten-Generaal wegens zwangerschap en bevalling, alsmede wegens ziekte» (voor de eerste lezing: de Wet van 27 maart 2002, Staatsblad nr. 172).

### **Artikel 68 Geven van inlichtingen door de ministers en staatssecretarissen**

Artikel 68 inzake het geven van inlichtingen door de ministers en staatssecretarissen, werd in 1987 gewijzigd. Deze wijziging was een reactie op de wens om het recht van ieder individueel kamerlid op inlichtingen grondwettelijk vast te leggen. Hiertoe werd de clausule «door een of meer leden verlangde inlichtingen» ingevoegd (voor de eerste lezing: de Wet van 27 maart 1986, Staatsblad nr. 120).

### **Artikel 78a Nationale ombudsman**

In 1999 werd met een Grondswijziging betreffende de Nationale ombudsman (artikel 78a), de volwassenwording van het klachtrecht van burgers tegen de overheid, en de verankering van het instituut van de Nationale ombudsman in het Nederlandse staatsbestel gemarkeerd. Het nieuwe artikel omschrijft de hoofdtaak van de Nationale ombudsman en de hoofdlijn van diens benoemingsprocedure. Tevens is met deze wijziging artikel 108 komen te vervallen en is «Nationale ombudsman of substituut-ombudsman» in artikel 57 ingevoegd (voor de eerste lezing: de Wet van 29 januari 1998, Staatsblad nr. 67).

### **Artikelen 97 t/m 102 Verdediging**

Na de val van de Berlijnse muur is er politieke en financiële herbezinning geweest op de inrichting en de taken van de krijgsmacht. Deze herbezinning gaf rede tot wijziging van enkele defensiebepalingen in verband met de opschorting van de opkomstplicht van dienstplichtigen. In 1995 werd daartoe afgekondigd in het Staatblad (nr. 401) dat artikel 101 kwam te vervallen en dat artikel 98 werd gewijzigd.

In 2000 werden artikelen 97, 98, 99, 100 en 102 vervangen door nieuwe artikelen, wat een verdere modernisering van de bepalingen inzake de verdediging betekende (voor de eerste lezing: de Wet van 5 maart 1998, Staatsblad nr. 138).

### **Artikel 137 Bepalingen inzake veranderingen van de Grondwet**

Op 6 april 1994 werd een eerste lezing van de Grondwetswijziging betreffende bepalingen inzake veranderingen van de Grondwet in het Staatsblad (nr. 261) gepubliceerd. Aanleiding was het grondwettelijke voorschrift in dit artikel tot ontbinding van de Eerste Kamer wegens grondwetsherziening. De regering was van mening dat een ontbinding van de Eerste Kamer weinig betekenis had en wou met de wijziging dit voorschrift laten vervallen.

### **Additionele artikelen**

Met de afkondiging van twee wetten op 10 juli 1995 (Staatsblad nr. 404 en 402) werden uitgewerkte additionele artikelen en uitgewerkte additionele artikelen betreffende Koninkrijksaangelegenheden geschrapt.

Met de wetsvoorstellen van 25 februari 1999 (Staatsblad nr. 135 en 134) vervielen eveneens uitgewerkte additionele artikelen en uitgewerkte additionele artikelen betreffende Koninkrijksaangelegenheden.



## Over de auteurs

*Prof. Mr. C.A.J.M. Kortmann*

Tijn Kortmann (1944) is hoogleraar staats- en bestuursrecht en algemene staatsleer aan de Radboud Universiteit Nijmegen en is als akademiehoogleraar verbonden aan de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. In 1997 ontving hij de Thorbeckepenning voor 'Constitutioneel Recht'. In 2005 was hij voorzitter van de referendumcommissie bij het referendum over de Europese Grondwet.

*Prof. dr. P.H.A. Frissen*

Paul Frissen (1955) is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lid van de Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling. Recent publiceerde hij *De Staat van Verschil. Een Kritiek van de Gelijkheid* (Van Gennep, Amsterdam, 2007)

*Prof. dr. J.C.J. Boutellier*

Hans Boutellier (1953) is sinds 2003 algemeen directeur van het Verwey-Jonker Instituut in Utrecht. Daarnaast is hij als bijzonder hoogleraar Veiligheid & burgerschap verbonden aan de Vrije Universiteit van Amsterdam. Voordien was hij werkzaam bij het Ministerie van Justitie.

*Mr. dr. S.C. van Bijsterveld*

Sophie van Bijsterveld (1960) is universitair hoofddocent Europees en Internationaal Publiekrecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Tilburg. Zij is lid van de Eerste Kamer en was onder meer lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

*Dr. G.F.M. van der Tang*

Ger van der Tang (1943) doceerde staats- en bestuursrecht en algemene staatsleer aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid en de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Voor zijn dissertatie 'Grondwetsbegrip en grondwetsidee' ontving hij in 2003 de Thorbeckepenning.

Op 17 februari 2008 is het vijftientig jaar geleden dat onze Grondwet in de huidige vorm werd afgekondigd. In deze essaybundel geven vijf wetenschappers van verschillende disciplines hun visie op de positie en de inhoud van onze Grondwet. Dit levert interessante reflecties op.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mevrouw dr. G. ter Horst verwoordt de intentie van deze bundel in haar voorwoord als volgt:

*“Het feit dat het deze maand precies 25 jaar geleden is dat die herziene Grondwet werd afgekondigd, is voor mij reden de Grondwet nog eens extra onder de aandacht te brengen. Niet om al het waardevolle dat daarin staat ter discussie te stellen, maar om dat wat van waarde is ook tot leven te laten komen. Dat lukt niet als daarover wordt gezwegen. Daarom deze bundel, die hopelijk voldoende stof tot discussie oplevert om het gesprek over onze Grondwet met overtuiging, en misschien zelfs wel met hartstocht, te voeren”.*

Tevens bevat de bundel de tekst van de Grondwet van 1983 en een overzicht van alle wijzigingen die sindsdien zijn doorgevoerd.

ISBN 978-90-5414-143-3