

De 'kiss of life' voor de Grondwet

Een voorstel tot aanpassing van de wijzigingsprocedure van de Grondwet

Karin Haan, Mathilde de Boer, Rik Dekker, Remco Nehmelman, Jan Willem van Rossem en Max Vetzo¹

In deze bijdrage wordt het winnende voorstel besproken van de Grondwetstrijd 2014, welke werd uitgeschreven door het Nationaal Comité in het kader van 200 jaar Koninkrijk.² Het idee achter de wedstrijd was burgers meer bewust te maken van het belang van de Grondwet en de Grondwet te laten herleven in de samenleving.

1. Inleiding

De Nederlandse Grondwet vervult een belangrijke rol in ons constitutionele bestel. Het constitueert de staatsinstellingen, attribueert aan deze instellingen bevoegdheden en reguleert deze bevoegdheden. Echter, er wordt al menig jaar op gewezen dat de Grondwet niet leeft onder burgers.³ Het document is nu enkel een technisch instrument dat de verhoudingen tussen de staatsinstellingen en de samenleving regelt.⁴ Er klinkt een roep om een meer levende Grondwet.⁵ Een levende Grondwet is richtinggevend voor de leden van de samenleving en biedt een sterk(er) maatschappelijk draagvlak voor de Grondwettelijke normen.⁶ De Grondwet moet nieuw leven worden ingeblazen. Het statisch gegeven van de Grondwet wordt onder meer ingegeven door de 'starre' Grondwetsherzieningsprocedure zoals vastgelegd in artikel 137 van de Grondwet. Weliswaar wordt met deze starheid stabiliteit bewerkstelligd, maar de zware grondwetsherzieningsprocedure vormt veelal ook een barrière om de Grondwet voldoende bij de tijd te houden. Bovendien is de beoogde volksinvloed in de huidige procedure 'onzichtbaar'. In deze bijdrage wordt daarom voorgesteld om de grondwetsherzieningsprocedure van artikel 137 van de Grondwet op een dergelijke manier te wijzigen dat stabiliteit behouden blijft maar tegelijkertijd de flexibiliteit en volksinvloed kunnen worden vergroot. Hieronder wordt eerst de problematiek omtrent de huidige wijzigingsprocedure uiteengezet, waarna vervolgens wordt ingegaan op de inhoud van het voorstel.

¹ mr. K.E. Haan heeft de Master Staats- en Bestuursrecht afgerond aan de Universiteit Utrecht. M.E. de Boer is Masterstudent Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht. R. Dekker is Masterstudent Public International Law en Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam. Prof. mr. R. Nehmelman en mr. J.W.C. van Rossem zijn verbonden aan de Universiteit Utrecht. M. Vetzo is Bachelorstudent Rechtsgeleerdheid aan de Universiteit Utrecht.

² <http://www.acwet.nl/newsitem/winnaar-grondwetstrijd-flexibelere-herzieningsprocedure-met-volk>

³ J.A. Peters, *Wie beschermt onze Grondwet?* (inaugurale rede UvA), Amsterdam: Vossiuspress 2003; S.W. Couwenberg, 'De Grondwet als bron van normativiteit en identiteit', *Civis Mundi* 2003, p. 127; W.J.M. Voermans, 'Juist nu stabiliteit zo gewenst is, hebben we niets aan de Grondwet', *De Volkskrant* 9 november 2013, p. 35.

⁴ Zie bijvoorbeeld de toespraak van oud-minister G. ter Horst bij het symposium 'De Onzichtbare Grondwet', 27 februari 2008.

⁵ J.A. Peters, *Wie beschermt onze Grondwet?* (inaugurale rede UvA), Amsterdam: Vossiuspress 2003.

⁶ T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, W.J.M. Voermans e.a., *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 18.

2. Huidige wijzigingsprocedure

De huidige wijzigingsprocedure bestaat uit twee lezingen door de Staten-Generaal. Na een relatief lichte lezing wordt eerst de Tweede Kamer ontbonden, waarop een zware tweede lezing volgt, waarbij beide Kamers met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen met de voorgestelde grondwetswijziging moeten instemmen. De zwaarte van deze procedure draagt ertoe bij dat de Grondwet een stabiel document is, met historische wortels.⁷ Het is niet voor niets dat onze Grondwet één van de oudste ter wereld is.⁸ Dit brengt echter ook een zekere inflexibiliteit met zich mee. De betreffende procedure geldt voor alle wijzigingen, ongeacht de grootte en zwaarte van de te dienen belangen. Hierdoor kan moeilijk op maatschappelijke ontwikkelingen worden ingespeeld. Gevolg is dat burgers zich niet kunnen identificeren met het document. Dit wringt omdat uit onderzoek is gebleken dat 94% van de Nederlanders de Grondwet belangrijk vindt.⁹ Door het inflexibele karakter is de Grondwet voor burgers echter verworden tot een dode letter.¹⁰ Een Grondwet die niet aansluit bij maatschappelijke, politieke en juridische ontwikkelingen dreigt aan kracht te verliezen en aan belang in te boeten.¹¹

Een ander probleem van de huidige procedure is dat het daarin beoogde element van volksinvloed niet goed uit de verf komt. Artikel 137 van de Grondwet scheidt de mogelijkheid een voorstel tot wijziging in zet van parlementsverkiezingen te maken. Na een succesvolle eerste lezing volgt verplicht ontbinding van de Tweede Kamer. In de praktijk laat men deze ontbindingsverkiezingen echter samenvallen met reguliere verkiezingen na afloop van de vierjarige zittingstermijn of ontbindingsverkiezingen naar aanleiding van een politieke crisis. Actuele en maatschappelijk relevante voorstellen worden hierdoor niet snel verwerkt. Zij worden op de lange baan geschoven en niet zelden afgesteld. Vervroegde ontbinding van de Tweede Kamer speciaal voor een grondwetsherzieningsprocedure is sinds 1948 niet meer voorgekomen. Bij verkiezingen staan vrijwel altijd andere onderwerpen centraal in partijprogramma's. De belangstelling voor herzieningsvoorstellen is nihil; het verkiezingsdebat gaat over de algemene politieke vragen en niet over een op handen zijnde herziening van de Grondwet. Gesteld kan dan ook worden dat in het huidige systeem daadwerkelijke volksinvloed ontbreekt bij een herziening van de Grondwet.

De huidige wijzigingsprocedure biedt enerzijds stabiliteit, anderzijds vormt deze stabiliteit een te hoge barrière voor constitutionele vernieuwing. De procedure is te zwaar en te rigide, waardoor de Grondwet een inflexibel document wordt dat niet leeft onder de bevolking. Bovendien komt, zoals hiervoor is uiteengezet, het element van volksinvloed niet goed uit de verf.

⁷ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 570, nr. 3, p. 5.

⁸ W.J.M. Voermans, 'Onze oude onbemande Grondwet', *NJB* 2014/623.

⁹ Onderzoek van TNS-NIPO in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, 'De Grondwet: wat weet en vindt de Nederlander', 2008.

¹⁰ W.J.M. Voermans, 'Juist nu stabiliteit zo gewenst is, hebben we niets aan de Grondwet', *De Volkskrant* 9 november 2013, p. 35.

¹¹ Rapport Staatscommissie Grondwet van 12 november 2010, p.15, bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13*, 31 570, nr. D.

Voor deze problemen biedt ons inziens het volgende voorstel tot wijziging van artikel 137 Grondwet een goede oplossing:

3. Voorstel

Artikel 137

- 1. De Grondwet wordt bij wet gewijzigd. De kamers der Staten-Generaal kunnen voorstellen van wet ter zake alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.*
- 2. Indien een voorstel tot wijziging van de Grondwet een verandering aanbrengt in de identiteit van het Nederlandse constitutionele bestel, overweegt een daartoe ingestelde Grondwetskamer in tweede lezing het voorstel tot verandering bedoeld in het eerste lid. De Grondwetskamer kan dit voorstel alleen aannemen met ten minste drie vijfden van het aantal uitgebrachte stemmen.*
- 3. Indien de wetgever besluit uitsluitend de procedure van het eerste lid te volgen, wordt na indiening van een daartoe strekkend burgerinitiatief, getekend door minimaal tweeëneenhalf procent van de kiesgerechtigden, het voorstel alsnog in tweede lezing overwogen door een daartoe ingestelde Grondwetskamer. De procedure en formele vereisten van het burgerinitiatief worden bij wet bepaald.*
- 4. De Grondwetskamer bestaat uit de leden van de Staten-Generaal aangevuld met een gelijk aantal kiesgerechtigden. De procedure van selectie van deze kiesgerechtigden wordt bij wet vastgesteld.*

Het wetsvoorstel beoogt de wijzigingsprocedure van de Grondwet zo te veranderen dat alleen in geval van een wijziging die aan de 'identiteit van het Nederlandse constitutionele bestel' raakt, een tweede lezing nodig is. Als dit niet het geval is, is slechts één lezing met een twee derde meerderheid vereist. Dit is de zogenaamde 'lichte procedure', die flexibiliteit van de Grondwet beoogt. Als een wijziging wel aan de identiteit van het constitutionele bestel raakt, dient de zogenaamde 'zware procedure' te worden gevolgd. Het is in eerste instantie aan de wetgever om te bepalen of daarvan sprake is. De zware procedure waarborgt de stabiliteit van de Grondwet. In tweede lezing oordeelt een Grondwetskamer over het voorstel. De Grondwetskamer bestaat uit de Staten-Generaal aangevuld met eenzelfde aantal burgers. In het geval dat de lichte procedure wordt gevolgd, kan via een bindend burgerinitiatief alsnog de zware procedure worden afgedwongen. Dit burgerinitiatief kan worden geïnitieerd indien een groep burgers van mening is dat er wel sprake is van een grondwetswijziging die aan de identiteit van het Nederlandse constitutionele bestel raakt en de zware procedure daarom alsnog moet worden gevolgd. Op deze manier hebben burgers invloed op en raken zij betrokken bij (wijzigingen van) de Grondwet.

3.1. Flexibiliteit: de lichte procedure

Om de flexibiliteit van de Grondwet te vergroten, moet het mogelijk zijn om een Grondwetswijziging in een enkele lezing door te voeren. In één lezing stemmen de beide

Kamers dan met ten minste twee derden van de uitgebrachte stemmen in met de voorgestelde wijziging. Wanneer de wetgever het voorstel tot wijziging van de Grondwet niet ziet als een wijziging die een verandering aanbrengt in de identiteit van het Nederlandse constitutionele bestel, is deze procedure van toepassing. Er vindt dan één lezing plaats, waarin beide Kamers een voorstel aan kunnen nemen met twee derde meerderheid van de stemmen. Daarmee wordt voorzien in een flexibele procedure, die grondwettelijke vernieuwingen eenvoudiger maakt.

3.2. Stabiliteit; de zware procedure

De zware procedure moet worden gevolgd indien de wetgever hiertoe besluit of indien deze procedure door het hierna te bespreken burgerinitiatief wordt afgedwongen. Dan volgt na de eerste, lichte procedure een zware tweede lezing. Deze tweede lezing wordt gedaan door de Staten-Generaal, en een gelijk aantal burgers; de Grondwetskamer.¹² Het wetsvoorstel dient te worden aangenomen met een drie vijfde meerderheid van de Grondwetskamer. Deze tweede lezing vormt een waarborg voor stabiliteit. Het voorkomt dat in eerste lezing haastig genomen beslissingen doorgang vinden en biedt een extra controle op de wenselijkheid van het doorvoeren van de voorstel. Ook het vereiste van de gekwalificeerde meerderheid in tweede lezing draagt bij aan deze controlefunctie. Tevens is deze zware procedure bedoeld om de volksinvloed op de grondwetsherzieningsprocedure aanzienlijk te vergroten. De geselecteerde burgers krijgen gedurende een aantal maanden een training waarna zij vervolgens goed geïnformeerd kunnen meestemmen over de aanhangige herziening. Deze burgers worden bovendien uitdrukkelijk aangemoedigd om aan het publieke debat over de op handen zijnde grondwetsherzieningsprocedure deel te nemen.

Of de zware procedure moet worden gevolgd is, als gezegd, afhankelijk van het antwoord op de vraag of een wijziging raakt aan de identiteit van het constitutionele bestel van Nederland. De constitutionele identiteit is een inhoudelijk en naar zijn aard open criterium. Het begrip is ontleend aan het debat over Europese integratie en werd voor het eerst gebruikt in de jurisprudentie van constitutionele rechters in Duitsland en Italië in de jaren zeventig van de vorige eeuw.¹³ Deze rechters gebruikten de notie ter afbakening van een nationale constitutionele sfeer die niet mag worden aangetast door Europese normen en handelingen. In de jaren negentig, bij de sluiting van het Verdrag van Maastricht, werd dit uitgangspunt vertaald in Europees recht. Vanaf dat moment bevatte het Unieverdrag namelijk een bepaling waarin de Europese Unie wordt verplicht om de 'nationale identiteit' van de lidstaten te eerbiedigen.¹⁴ In het wetsvoorstel is niet gekozen voor het begrip 'constitutionele identiteit' om bepaalde grenzen te stellen ten aanzien van de Europese

¹² Een Grondwetskamer zou nu bestaan uit 225 Kamerleden plus 225 burgers, dus in totaal 450 leden. Het is denkbaar dat er een verandering komt in het aantal Kamerleden in de toekomst, waaraan het aantal burgers in de Grondwetkamer wordt gespiegeld.

¹³ BVerfGE 29 mei 1974, E37/271 (*Solange I*); Corte Costituzionale 27 december 1973, zaak nr. 183/73 (*Frontini*).

¹⁴ Artikel 4, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie luidt: "De Unie eerbiedigt de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen, alsmede hun nationale identiteit die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur. (...)".

Unie. Deze keuze is ingegeven door de overtuiging dat de Grondwet baat heeft bij een flexibel begrip waaronder de essentialia van het constitutionele recht kunnen worden uitgelicht. Dat laat onverlet dat de keuze wel de gelegenheid biedt om meer aansluiting te zoeken bij het debat over Europese integratie.

Er is bewust gekozen voor een open norm, omdat het vastleggen van een limitatieve opsomming kan leiden tot een wederom rigide Grondwet die niet aansluit bij de samenleving. Het is aan de wetgever en de burgers (door middel van een bindend burgerinitiatief) om te bepalen wat onder dit begrip valt. Gedacht kan hierbij worden aan bijvoorbeeld de monarchie, de kern van in de Grondwet opgenomen klassieke grondrechten, bijvoorbeeld artikel 23 van de Grondwet (onderwijsvrijheid) en de organisatie van Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat. Heel nadrukkelijk is het echter niet de bedoeling om hier een limitatieve opsomming te geven. Door inpassing van het criterium 'constitutionele identiteit' wordt een dynamisch element in de wijzigingsprocedure ingevoegd. Wat als onderdeel van de identiteit van het Nederlandse staatsbestel geldt, zal onderhevig zijn aan maatschappelijke ontwikkelingen en veranderende opvattingen. Anno 2014 zal de inrichting van de Staten-Generaal in twee Kamers misschien als een dergelijk onderdeel worden beschouwd. Het is echter denkbaar dat dit over een aantal decennia anders zal zijn. Het omgekeerde kan natuurlijk ook gebeuren. Neem bijvoorbeeld artikel 81 van de Grondwet, dat bepaalt dat de vaststelling van wetten door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk geschiedt. Mogelijk brengt het toevoegen van een bindend referendum aan dit artikel op dit moment geen verandering aan in de Nederlandse constitutionele identiteit. Zou vervolgens later een voorstel worden gedaan om artikel 81 van de Grondwet weer in zijn oude staat terug te brengen, dan is het denkbaar dat deze wijziging wel aan de constitutionele identiteit raakt. Met de Grondwettelijke verankering van het begrip constitutionele identiteit wordt niet alleen gepoogd om de stabiliteit en continuïteit van de Grondwet te waarborgen, maar tevens de mogelijkheid geboden om deze dynamischer te maken.

3.3. Volksinvloed; Grondwetskamer en burgerinitiatief

Het wetsvoorstel beoogt op twee manieren volksinvloed te introduceren in de Grondwet; de Grondwetskamer en een bindend burgerinitiatief.

Grondwetskamer

De Grondwetskamer geeft burgers de mogelijkheid om volksinvloed uit te oefenen op voorgenomen Grondwetswijzigingen. De Grondwetskamer bestaat voor de helft uit willekeurig geselecteerde stemgerechtigde burgers. De precieze invulling hiervan dient nader bij wet te worden vastgesteld, maar de insteek voor de selectie van de burgers is dat zij willekeurig geselecteerd worden door middel van steekproeven. Van een compleet willekeurige samenstelling is echter geen sprake. Gestreefd wordt naar het selecteren van een groep personen die tezamen representatieve vertegenwoordiging van de Nederlandse kiesgerechtigden vormt. Geselecteerde burgers hoeven niet mee te doen, deelname is vrijwillig. De geselecteerde burgers krijgen, zoals reeds opgemerkt, gedurende een bepaalde

periode een grondige training over de voorgenomen wijziging, waarna zij uiteindelijk goed geïnformeerd kunnen stemmen over het voorstel.

Er is uitdrukkelijk niet gekozen voor een referendum. Belangrijke nadelen van een referendum over een Grondwetsherziening zijn dat het voorstel wordt gesimplificeerd en er kan om oneigenlijke redenen voor of tegen een voorstel worden gestemd. Door een willekeurige selectie van kiesgerechtigde burgers worden deze nadelen ondervangen. Zij krijgen gedurende een bepaalde periode een grondige voorlichting over het wijzigingsvoorstel. Bovendien worden zij actief aangespoord om het maatschappelijk debat over het voorstel in te luiden, waardoor er een brede maatschappelijke discussie zal ontstaan over het belang van Grondwet en de onderhavige wijziging in het bijzonder. In het buitenland, in het bijzonder in IJsland en Ierland, is gebleken dat met sterk vergelijkbare procedures voor herziening van de Grondwet of organieke wetten (bijvoorbeeld wijziging van de Kieswet) een nieuwe manier is gevonden voor volksinvloed op wijzigingen in het staatsbestel met onder andere als doel verhoging van de legitimiteit van het staatsgezag.¹⁵

Burgerinitiatief

De Grondwetkamer vervult enkel een rol in de zware procedure. Wat nu als de wetgever besluit tot de lichte procedure terwijl een aanzienlijk deel van het Nederlandse volk meent dat alsnog de zware procedure moet worden gevolgd? Dan kan via een bindend burgerinitiatief alsnog een tweede zware lezing worden afgedwongen. Het initiatief voor de te volgen procedure ligt dus in eerste instantie bij de wetgever. De wetgever kan echter worden 'teruggefloten' door de bevolking. Het kiesgerechtigde deel kan door middel van een burgerinitiatief, getekend door minimaal tweeëneenhalf procent van de kiesgerechtigden, de zware procedure afdwingen als de wetgever daarvan heeft afgezien. Met het initiatief in handen van de wetgever en een correctiemogelijkheid in handen van de kiesgerechtigde bevolking, wordt met dit voorstel een ideaal en dynamisch midden gevonden tussen het principe van representatieve democratie en het principe van directe democratie. We leven in een tijd waarin burgers zich door gebruikmaking van 'social media' niet alleen gemakkelijker organiseren, maar zich ook steeds vaker waakzaam opstellen. Op dit organisatievermogen en op deze waakzaamheid van de burger wordt gerekend. Op deze manier houdt de burger altijd het laatste woord over welke procedure moet worden gevolgd om een wijziging in 'zijn' Grondwet te bewerkstelligen.

4. Conclusie

In deze bijdrage is uiteengezet dat met een verandering van de wijzigingsprocedure de Grondwet nieuw leven in kan worden geblazen. Aan de ene kant wordt flexibiliteit gefaciliteerd, doordat met toepassing van de lichte procedure in een enkele lezing kan worden ingespeeld op maatschappelijke ontwikkelingen. Aan de andere kant wordt de stabiliteit van de Grondwet gewaarborgd, doordat wijzigingen die aan de identiteit van het constitutionele bestel raken langs een Grondwetkamer moeten. Het bindende

¹⁵ Zie o.a. http://vorige.nrc.nl/buitenland/article2644982.ece/IJsland_laat_burgers_grondwet_schrijven en <https://www.constitution.ie/>. Een parallel is ook te trekken met het Nederlandse Burgerforum kiesstelsel, http://www.parlement.com/id/vhnm7ltkw7/burgerforum_kiesstelsel.

burgerinitiatief vormt een vangnet in gevallen waarin onterecht de lichte procedure wordt toegepast. Met de Grondwetskamer en het burgerinitiatief geeft de Grondwet ruimte voor daadwerkelijke volksinvloed. Het voorstel draagt bij aan een flexibeler Grondwet, maar op de punten waarop dit door de wetgever of de Nederlandse bevolking nodig wordt geacht, zijn essentiële waarborgen ingebouwd voor behoud van de constitutionele stabiliteit. Daarmee wordt recht gedaan aan de Grondwet als een hogere regeling, maar wordt tegelijkertijd voorkomen dat dit hogere karakter van de Grondwet haar eigen ontwikkeling afremt. De inpassing van volksinvloed in de wijzigingsprocedure draagt bij aan een levendige Grondwet die voor burgers van wezenlijk maatschappelijk belang is. Hiermee wordt de Grondwet een nieuw leven ingeblazen. Dit is, niet in de laatste plaats vanwege het 200-jarig bestaan van het Koninkrijk, geen overbodige en ons inziens een noodzakelijke ontwikkeling.