



DOSSIER

ARCHIEF

Juist nu stabiliteit zo gewenst is, hebben we niets aan de Grondwet

WIM VOERMANS IS HOOGLERAAR STAATSRECHT AAN DE UNIVERSITEIT LEIDEN. – 09/11/13, 00:00

Willem Frederik van Oranje Nassau werd 200 jaar geleden uitgeroepen tot soeverein vorst onder waarborging 'eener wijze constitutie'. Vandaag is die constitutie op sterven na dood.

Over een week of drie vieren we dat het op 30 november 200 jaar geleden is dat Prins Willem Frederik van Oranje-Nassau in 1813 in Scheveningen aan wal stapte en twee dagen later, op 1 december 1813, in Amsterdam werd uitgeroepen tot soeverein vorst onder waarborging 'eener wijze constitutie'. Dat zal worden gevierd onder de noemer '200 jaar koninkrijk' met een concert, een lezing van Rutte, een enscenering van de landing op Scheveningen, en nog veel meer aardige evenementen en volksfeesten.

Al is het dan zo dat het feest op de verkeerde datum wordt gevierd (pas op 16 maart 1815 werd Willem I werkelijk 'koning' en was er eerst een koninkrijk), wat we na 200 jaar zeker kunnen vaststellen is dat het koningschap populairder is dan ooit en dat die constitutie - om die waarborg was het de Nederlandse politieke elite in 1813 vooral ook te doen - op het ogenblik op sterven na, ja, misschien wel mordsdood is. Nederlanders hebben weinig op met hun Grondwet, het fundamentele spelregelboek voor het politieke bestel en overheidsbestuur. Uit een onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken uit 2008 blijkt dat 94 procent van de ondervraagden de Nederlandse Grondwet 'tamelijk' of 'heel belangrijk' vindt, maar dat 84 procent van hen aangeeft de inhoud niet zo goed, of zelfs helemaal niet te kennen.

Niemand kent de Grondwet

En zelfs dat beeld vertekent nog, want van zes eenvoudige kennisvragen over de inhoud van de Grondwet had niemand van de 1246 ondervraagden er zes goed. Sterker nog: 94 procent van alle ondervraagden had meer dan de helft fout. Hoogopgeleid of niet, allochtoon of autochtoon, dat maakte allemaal geen

verschil.

Nou kun je je natuurlijk afvragen of dat zo erg is. Dat in andere landen schoolkinderen de Grondwet van voor tot achter kunnen opdreunen, volwassenen de tranen in hun ogen krijgen als ze de poëtische preambule horen uitspreken of lezen, dat in veel landen de Grondwet een centraal element is in het historisch-cultureel besef van de natie en daardoor bijdraagt aan de saamhorigheid en gezamenlijke identiteit van een land, dat is allemaal mooi en aardig, maar niet echt Nederlands. Grondwetspatriotisme, zoals ze dat bijvoorbeeld in Duitsland kennen, is ons vreemd en we zijn wars van constitutionele poppenkast en opera-achtige uithalen in een Grondwet, zo bleek ook onder andere uit de verwerping van de symbool-zwangere Europese Grondwet in 2005.

De Nederlandse Grondwet is buitengewoon sober, op het stoffige af. En er staat in wezen ook heel weinig in. Het begint met een betrekkelijk kleine sectie over grondrechten, waarvan de meeste er niet meer echt toe doen omdat ze links zijn ingehaald door mensenrechtenverdragen zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Ook wordt in dit EVRM vrije meningsuiting, het recht tot vergaderen en betogen, godsdienstvrijheid en dergelijke erkend en beschermd. En omdat het EVRM rechtstreeks doorwerkt in onze rechtsorde en voorrang heeft op het Nederlandse recht (onze Grondwet kent een heel open systeem wat betreft de doorwerking van internationaal recht) wordt dat EVRM-recht tegenwoordig bij voorrang ingeroepen in rechtszaken. Dat leidt tot een stille ontwaarding van de Grondwet.

Na het onderdeel grondrechten gaat de Grondwet verder met een flink stuk over de koning. Hoofdstuk 2 bevat een flinke reeks gedetailleerde bepalingen over het koningschap, al worden die bepalingen eigenlijk even weinig gebruikt als de inhuldigingsmantel. Daarna is er een hele kleine sectie (8 artikelen) over de regering, gevolgd door het een en ander over het parlement, hoge colleges van staat, een stuk over het wetgeving en bestuur, internationaal recht, rechtspraak, provincies en gemeenten en wat bepalingen over herziening. Wie toch de moeite neemt de Nederlandse Grondwet door te lezen, valt op dat de bepalingen nogal onherkenbaar zijn. Niet alleen is het jargon lastig te lezen, de belangrijkste politieke spelregels of die over het functioneren van ons bestuur en onze rechtspraak zijn er eigenlijk niet direct in terug te vinden.

Niets te vinden over de vraag hoe bijvoorbeeld de kabinetsformatie hoort te verlopen of wat er moet gebeuren als een minister of staatssecretaris (of het hele kabinet) het vertrouwen verliest van de Tweede of Eerste Kamer. Ook geen woord over de vraag wat nu precies in politieke zin de rol is van de Eerste Kamer in relatie tot het kabinet of welke rol politieke partijen toekomt in ons bestel. Nauwelijks iets over democratie (alleen kiesrecht) en democratisch bestuur, niets over de macht van het volk (volkssoevereiniteit) en evenmin over rechtsstaat. Ook het woord Europa of Europese Unie komt niet voor in onze Grondwet, terwijl die organisatie toch wel een rol van betekenis speelt.

Waarom zo'n sobere Grondwet?

Hoe kan het dat onze Grondwet een andere dan de werkelijke politieke en bestuurlijke realiteit lijkt te weerspiegelen? Hoe is dat zo gekomen? Het is,

denk ik, een combinatie van enerzijds cultuur en anderzijds jarenlange verwaarlozing. Een sobere Grondwet past bij onze volksaard en - als je er over nadenkt - het was in een eeuwenlang gepolariseerd, verzuild land als Nederland ook wel verstandig om de grondwettelijke regels niet te veel op scherp te stellen. Weinig regels, die ook nog eens ruim geformuleerd zijn, laten veel speelruimte voor de politiek en voor compromissen.

Daarom is tijdens de algehele grondwetsherziening van 1983 - die overigens weinig echt grote veranderingen bracht - nog weer besloten om veel staatsrechtelijk belangrijke regels, zoals de vertrouwensregel, regels over de formatie, het legaliteitsbeginsel, de politieke rol van de Eerste Kamer, ongeschreven te laten en niet te codificeren in de Grondwet. Het voordeel van ongeschreven regels is dat ze kunnen worden aangepast aan veranderende tijden en situaties. Een groot goed, want onze Grondwet kan, vanwege de zware herzieningsprocedure (twee parlementaire lezingen, tussentijdse verkiezingen en dan ook nog eens een tweederde meerderheidsvereiste in de tweede lezing) nauwelijks worden aangepast.

Inmiddels is die staatsrechtelijke wijsheid van de verzuilde samenleving wel omgeslagen in een situatie, waarin in een versplinterd politiek landschap grote onzekerheid en verwarring bestaat over de inhoud van al dat ongeschreven staatsrecht. Dat is niet goed. Terecht is er veel irritatie als niemand eigenlijk echt lijkt te weten of een minister als Verdonk indertijd, na een motie van wantrouwen, nu wel of niet verplicht is af te treden volgens het staatsrecht. Of als niet duidelijk is of de Eerste Kamer het zich wel of niet zou kunnen permitteren om politieke redenen de begroting te verwerpen. Irritatie ook als onduidelijk is of de minister-president nu wel of niet iets te zeggen heeft over andere ministers, of politieke partijen democratisch moeten zijn ingericht of niet, of je nu wel of niet per motie kan vragen om positief vertrouwen uit te spreken in een bewindspersoon.

Ongeschreven regels

Heel veel, wellicht te veel, van ons staatsrecht is ongeschreven en schiet daarmee aan zijn doel voorbij: het structuur en geleide bieden aan ons politieke, staatsrechtelijke bestel in de vorm van duidelijke regels die conflicten kunnen beslechten, dilemma's kunnen doen overbruggen, stabiliteit verschaffen voor politiek, bestuur en samenleving. Dat is, nu we zo leunen op het ongewis ongeschrevene, niet langer het geval. De onzekerheid en onduidelijkheid wordt vergroot doordat politici tijdens het spel zelf grotendeels regeren over de inhoud van die ongeschreven spelregels. Ze kunnen zo de doelpalen verschuiven tijdens de wedstrijd. Er is ook geen scheidsrechter.

Onze Grondwet kent niet de mogelijkheid van rechterlijke toetsing van wetten aan de Grondwet en de rechter laat zich in het algemeen liever niet in met de grondwettelijke beoordeling van het handelen van regering en parlement. Daarin staan we als land zowat alleen in de wereld en het draagt bij aan het verdere verval ervan. Dat verval heeft belangrijke nadelen: de grondwettelijke spelregels geven nu al vaak geen houvast meer bij vragen en conflicten in ons politieke bestel, en ze worden daardoor ook als minder waardevol ervaren. Het lijkt inmiddels een Haags gezelschapsspel geworden de Grondwet irrelevant te achten en als het uitkomt te omzeilen.

Juist nu er in het huidige klimaat behoefte is aan duidelijkheid, houvast, bestuurbaarheid en transparantie, kan dat ene instituut dat daar met duidelijke spelregels voor kan zorgen, niet in stelling worden gebracht. Het dreigt daarmee letterlijk waardeloos te worden. Veelzeggend is dat een commissie die onlangs probeerde voorstellen te doen voor betrekkelijk kleine, maar wezenlijke herzieningen van de Grondwet, erg verdeeld bleek. Waar wel unanieme voorstellen werden gedaan, verdwenen die bijna allemaal, met dank aan de toenmalige minister Donner, en werden die ondergebracht in de bureauladen van zijn departement.

Wederopstanding?

Een treurige situatie. Misschien is het moment van viering van het 200-jarige koninkrijk een goed moment om ook nog eens indringend te kijken naar die 'waarborg', die indertijd zo'n belangrijke voorwaarde voor de troonsbestijging was in 1813. We hebben nog even de tijd. Het 200-jarig bestaan van de eerste Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden vieren we pas over een tijdje. Een mooie aanleiding om stil te staan bij oude wijsheden en om met nieuwe wijsheid de Grondwet weer tot een levend document te maken dat houvast biedt.

