



Universiteit
Leiden
The Netherlands

'Een vastgesteld middel' - maar tot welk doel?

Napel, Hans-Martien ten; Elzinga D.J., Voermans W.J.M.

Citation

Napel, H. -M. ten. (2009). 'Een vastgesteld middel' - maar tot welk doel? In V. W. J. M. Elzinga D.J. (Ed.), *Brieven aan de staatscommissie* (pp. 11-16). Nijmegen: WLP. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/14950>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/14950>

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

'Een vastgesteld middel' – maar tot welk doel?

1. Inleiding

Het is nog niet zo'n eenvoudige aangelegenheid om de doelstellingen van bijvoorbeeld de algehele grondwetsherziening van 1983 te verwoorden. Kortmann geeft weliswaar een bekend rijtje 'grondgedachten' weer,¹ maar deze hebben uitsluitend betrekking op de *Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid* van het kabinet-Den Uyl uit 1974. Bezielt men de algehele grondwetsherziening van 1983 echter in een ruimer historische perspectief,² dan wordt het beeld al snel diffuser. Zo er in dat geval reeds een doelstelling uitspringt, is dat de wens om de grondwet weer in rapport te brengen met de veranderde en veranderende tijd. Premier De Jong bracht dit op 14 januari 1967 in zijn installatierede van de staatscommissie-Cals/Donner treffend onder woorden: 'Onze nieuwe Grondwet zal er een zijn voor een geheel andere tijd dan wij tot nu toe hebben gekend (...)'.³

2. Het algemeen overleg van 1 oktober 2008

De eerste keer dat in de Tweede Kamer is vergaderd over de opdrachtverlening aan de huidige staatscommissie Grondwet was in de vorm van een algemeen overleg van de vaste commissies voor BZK en Justitie met de ministers Ter Horst en Hirsch Ballin op 1 oktober 2008.⁴ Drie fracties namen hier niet aan deel, te weten die van GL, PvdD en Verdonk.

Tijdens het overleg gaf Van Raak aan dat het de SP-fractie niet duidelijk was waarom de instelling van een staatscommissie Grondwet nodig was: 'Wij geven het primaat aan de politiek en niet aan staatscommissies'. Namens de VVD-fractie merkte Griffith op dat haar fractie zich volledig aansloot bij de kritische opmerkingen van de Raad van State over nut en noodzaak van het instellen van een staatscommissie: 'Is een afspraak tot het instellen van een staatscommissie niet bij uitstek een symbool van weder-

¹ C.A.J.M. Kortmann, *De grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987, p. 2.

² J.J. Pelle, *In de staatsrechtgeleerde wereld. De politieke geschiedenis van hoofdstuk 1 van de Grondwet 1983*, Deventer: Gouda Quint 1998; vgl. voorts Barkhuysen/Van Emmenrik/Voermans e.a., *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, hoofdstuk 3.

³ *Eerste rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1968, p. 16.

⁴ *Kamerstukken II 2008/09, 31 570, nr. 6.*

zijdse gijzeling van het coalitieakkoord, zoals de Raad van State in zijn laatste jaarverslag heeft beschreven?' Pechtold (D66) had zijn twijfels bij de door hem waargenomen 'instrumentalisering' van de Grondwet door het kabinet: 'Daarmee bedoel ik dat de Grondwet wordt gebruikt als instrument voor de verwezenlijking van het normatieve programma van dit kabinet, met als doel sociale cohesie.'

Veelzeggend waren direct de eerste woorden die Schinkelshoek (CDA) sprak namens de grootste regeringsfractie: 'Op dit moment is Grondwetsherziening misschien niet het meest prangende probleem van het Koninkrijk der Nederlanden.' Hij stelde voor om de staatscommissie 'een praktische en vooral hanteerbare opdracht' mee te geven. Daarbij dacht hij aan de opneming van nieuwe grondrechten zoals het recht op leven, het recht op een eerlijke procesgang en het recht op veiligheid, de verhouding tussen nationale grondrechten en internationale mensenrechten, grondrechten in het digitale tijdperk, de weerbaarheid van de Nederlandse democratie en de inbedding van de Nederlandse Grondwet in de Europese rechtsorde.

Anker (CU) betoonde zich positief: 'Mijn fractie wil de Grondwet een prominentere plaats geven in de samenleving, zodat zij meer kan samenbinden. Dat moet echter wel op een zorgvuldige manier gebeuren en de instelling van een staatscommissie kan daarom op onze steun rekenen.' Kalma (PvdA), daarentegen, klonk al weer een stuk gereserveerder: 'Er zijn geen brandende kwesties die een grondwetsherziening van nature structuur en vaart zouden geven.' Hij riep het kabinet op zelf een standpunt in te nemen over een aantal onderwerpen, zoals de constitutionele positie van politieke partijen, de preambule en wijziging van de procedure voor grondwetsherziening: 'Positie kiezen op deze terreinen zou het door het kabinet gewenste debat sterk bevorderen. Bovendien wordt het dreigende risico (...) namelijk dat van politieke vrijblijvendheid, van voorstellen zonder politiek draagvlak die onvermijdelijk vastlopen, waarna de cyclus van een nieuwe staatscommissie weer van voren af aan kan beginnen, verkleind.' Om dezelfde reden sloot hij zich aan bij het pleidooi van de Raad van State voor een vorm van politieke binding.

De SGP-fractie nam bij monde van Van der Staaij zoals vaker een genuanceerd standpunt in. Er bestond volgens haar geen aanleiding voor een algehele Grondwetsherziening. 'Dat betekent echter niet dat de Grondwet geen onderhoud verdient; het kan wel degelijk nuttig zijn om van tijd tot tijd te bezien of samenhangende onderdelen van de Grondwet moeten worden

bijgesteld. Mijn fractie is daar ook voorstander van en in een eerder debat hebben wij gezegd dat dit onze voorkeur heeft boven allerlei losse, incidentele wijzigingen van de Grondwet.' Hiervoor was de instelling van een staatscommissie evenwel niet nodig. Een externe adviescommissie kon volstaan. De Roon (PVV) was uitgesprokener: 'Samengevat in mijn eigen woorden: de Grondwet wordt dus door de regering ingezet als verdovend middel voor psychosociale pijn. Mijn fractie ziet daar echter helemaal niets in. Problemen in de samenleving moeten met praktische oplossingen te lijf worden gegaan en niet met wazige uitdrukkingen van verbondenheid in een grondwet.'

Hierop deden Pechtold (D66), Griffith (VVD) en Van Raak (SP) een ongebruikelijk ordevoorstel. Het debat diende niet te worden voortgezet, maar in plaats daarvan lag het in de rede de regering te verzoeken alle geuite bezwaren grondig te overwegen en vervolgens de Kamer schriftelijk in te lichten over de uitkomsten daarvan.

Toen minister Ter Horst, dankzij ingrijpen van voorzitter Leerdam (PvdA), toch op alle kritiek mocht reageren, maakte Pechtold (D66) van de gelegenheid gebruik om zijn standpunt nader toe te lichten: 'Deze Kamer wil wel degelijk politiek bedrijven en kijken naar actualisatie van de Grondwet. U wilt echter een abstracte staatscommissie die u, afgezien van de positie van het Nederlands, geen enkele inhoudelijk[e, HMTN] richting meegeeft en op wier resultaten wij moeten wachten.' Van Raak (SP) sloot zich hierbij aan: 'De strijd moet hier worden gevoerd. Wij moeten er hier uitkomen en niet elders. (...) De staatscommissie regeert het land niet.'

3. Het vervolgoverleg van 21 januari 2009

Op 21 januari 2009 vond opnieuw een algemeen overleg plaats van de vaste commissie voor BZK met de beide ministers.⁵ Tijdens dit overleg, waaraan GL, PvdD en Verdonk opnieuw niet deelnamen, merkte Van Raak (SP) op zich nauwelijks te kunnen voorstellen dat er een staatscommissie zou worden ingesteld. 'Mocht deze er onverhoopt wel komen, bijvoorbeeld met steun van de coalitiepartijen, dan kan zij volgens mij geen staatscommissie zijn, maar hooguit een regerings- of een coalitiecommissie.' Griffith was niet duidelijk wat het kabinet had gedaan met alle tijdens de eerste termijn geuite kritiek: 'Voor de VVD-fractie is nog steeds de vraag wat het nut is van

⁵ Ibidem, nr. 9.

en de noodzaak tot het instellen van een staatscommissie Grondwet.' Pechtold (D66) vroeg zich af: 'Wat zou er gebeuren als in de Tweede Kamer niet eens een tweederdemeerderheid of een afspiegeling daarvan in de Eerste Kamer dit traject lijkt te steunen?'

Voor Schinkelshoek (CDA) had een grondwetsherziening nog altijd 'niet de allerhoogste prioriteit'. Gelet op het feit dat hij 'een heldere en concrete opdracht' voorstond voor de staatscommissie, gaf hij de voorkeur aan een opdrachtverlening zoals voorgesteld in de brief van de minister van BZK van 16 oktober 2008 boven de – aanzienlijk uitgebreidere – taakopdracht zoals vervat in de brief van 27 november 2008.⁶ Anker (CU) getuigde nog eens van zijn ideaal: 'Het hoofddoel van de nieuw in te stellen staatscommissie is het verbeteren van de toegankelijkheid van de Grondwet en een herziening daarvan, nadat wij 25 jaar opgetrokken zijn met de huidige editie. Daarbij beogen wij vooral dat onze Grondwet wordt versterkt en dat straks meer Nederlanders weten wat deze inhoudt. Het is de bedoeling dat de Grondwet meer dan nu samenbindend werkt en een prominente plaats heeft.' Kalma (PvdA), daarentegen, toonde zich teleurgesteld: 'Het kabinet wijst de gevraagde politieke stellingname op alle genoemde terreinen af. Mijn fractie betreurt dat.' Hij vond, evenals Schinkelshoek, de brief van 16 oktober 2008 'uitstekende aanknopingspunten' bieden voor de opdrachtverlening: 'In die brief worden prioriteiten gesteld en de opdracht wordt overzichtelijker gemaakt. (...) In de tweede brief van 27 november 2008 wordt deze prioriteitsstelling echter losgelaten. Waarom is dat gedaan?'

Het standpunt van Van der Staaij was ongewijzigd: 'Het kabinet zegt weliswaar dat de staatscommissie Grondwet geen doel op zichzelf is, maar het is wel een vastgesteld middel. In het regeerakkoord staat immers dat die commissie er moet komen. (...) De politieke conclusie van de SGP-fractie is dat zij niet overtuigd is van het nut en de noodzaak van een staatscommissie Grondwet. Het gaat om ongelijksoortige onderwerpen en er is geen uitzicht op knelpunten die nu door een staatscommissie moeten worden weggenomen.' Van Roon (PVV) kon niet anders dan constateren 'dat er helemaal geen brede politieke steun is voor het instellen van die staatscommissie. Mijn fractie steunt dat idee in ieder geval ook niet.'

Ter Horst gaf echter aan dat de staatscommissie er desondanks zou komen: 'Na de eerste termijn van de commissie hebben wij die afweging in het kabi-

⁶ Ibidem, nrs. 5 en 7.

net al gemaakt.’ Inzake de opdrachtverlening concludeerde de minister: ‘Er dreigt zich nu overeenstemming af te tekenen, als ik het zo mag zeggen, namelijk dat wij ons bepalen tot hetgeen in de brief van 16 oktober is geschreven zodat wij over de politieke partijen en de herzieningsprocedure direct een standpunt innemen of een voorstel aan de Kamer voorleggen. Over de wenselijkheid van de eeuwigheidsclausule wordt nog even nagedacht door enkele leden. Tot slot heb ik over de voor- en nadelen [van een preambule, HMtN] al gezegd dat ik in het kabinet zal bespreken of wij een doorstart kunnen maken naar een direct voorstel.’

4. Tot besluit

Hoe dient in het licht van het bovenstaande de instelling van de staatscommissie Grondwet staatsrechtelijk te worden gewaardeerd? De sleutel hiervoor ligt in een gedachtewisseling tussen Pechtold (D66) en Van der Staaij (SGP) tijdens het vervolgoverleg van 21 januari 2009. Op een gegeven moment merkte eerstgenoemde op, dat de staatscommissie vermoedelijk alleen de steun zou krijgen van de coalitiefracties en ‘hoogstwaarschijnlijk’ de SGP-fractie. Op de mededeling van Van der Staaij dat hij hierdoor ‘zeer verast’ was, aangezien hij zich in eerste termijn juist zeer kritisch had uitgelaten over de commissie, antwoordde Pechtold: ‘Ik heb vaker gezien dat de SGP-fractie in eerste termijn over dit soort zaken kritisch is, maar dat zij, als puntje bij paaltje komt, het kabinet toch steunt.’

Later kwam Van der Staaij hierop terug: ‘Daar zit iets achter, zelfs iets constitutioneels. De heer Pechtold weet dat wij in het verleden ook geen voorstander waren van een burgerforum. Wij waren niet overtuigd van het nut van een nationale conventie. Anderen, waaronder de D66-fractie, waren daarover wel heel enthousiast. Wij waren toen ook niet enthousiast, maar hebben inderdaad niet de behoefte gehad om direct een spaak in het wiel te steken. Daarachter zit de overtuiging dat – dat was inderdaad de aarzeling waarmee ik ook naar dit debat ging – een eigen beoordelingsmarge aan de orde is, hoe je er als parlement en als fractie ook over denkt. Dus als het kabinet ervoor kiest om zich over een bepaald onderwerp te laten adviseren, is naar mijn idee uiteindelijk een eigen beoordelingsmarge aan de orde. Ik ben dus enigszins terughoudend om als Kamerlid te zeggen dat het kabinet iets per se niet mag doen. Ik geef het oordeel van mijn fractie en erken tegelijkertijd dat een zekere vrijheid aan de regering past.’

Deze benadering van Van der Staaij kan worden bijgevalen: Het mag zo zijn dat de Staatscommissie 'een vastgesteld middel' was. Het mag ook zo zijn dat het doel van de instelling ervan niet geheel helder is. Deze bijdrage maakt duidelijk dat dat in elk geval voor de Tweede Kamer – met uitzondering van de CU – geldt.⁷ Een en ander betekent echter nog niet dat de beslissing om de staatscommissie desondanks in te stellen als inconstitutioneel zou zijn aan te merken. Eerder valt het omgekeerd de Kamer aan te rekenen dat zij het kabinet in dit opzicht wel wat erg weinig ruimte heeft gegund. Geachte leden van de staatscommissie, dank zij de standvastigheid van het kabinet kunt u de Kamer wellicht alsnog overtuigen van nut en noodzaak van bezinning op een volgende grondwetsherziening. Het zou immers niet voor het eerst zijn dat er een – zelfs algehele – grondwetsherziening tot stand komt, zonder dat er heldere daaraan vooraf ten grondslag liggende doelstellingen vallen te ontdekken.

Hans-Martien ten Napel

Universitair docent bij het Instituut voor Publiekrecht,
afdeling Staats- en Bestuursrecht, van de Universiteit Leiden.

⁷ De Eerste Kamer heeft niet afzonderlijk mondeling overlegd over de opdrachtverlening aan de staatscommissie. Zie echter *Kamerstukken I* 2008/09, 31700 VII, F.