



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## De Grondwet 'revisited': geleidelijke aanpassing en verdiepende interpretatie

Verhey, L.F.M.; Groen, L.C.; Ernst, T.J. van; Gerards, J.H.; Goossens, J.; Vugt, E.Y. van

### Citation

Verhey, L. F. M., Groen, L. C., & Ernst, T. J. van. (2023). De Grondwet 'revisited': geleidelijke aanpassing en verdiepende interpretatie. In J. H. Gerards, J. Goossens, & E. Y. van Vugt (Eds.), *Montaigne Centrum reeks* (pp. 53-93). Den Haag: Boom juridisch. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3728438>

Version: Publisher's Version  
License: [Creative Commons CC BY-NC 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3728438>

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

# CONSTITUTIONELE VERANDERING IN NEDERLAND?

*DE GRONDWETSWIJZIGINGEN VAN 2022-2023*

J.H. GERARDS, J. GOOSSENS EN E.Y. VAN VUGT (RED.)

BOOM JURIDISCH  
Den Haag

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

Dit boek is gepubliceerd in open access met licentie CC-BY-NC-SA. Onverminderd de afspraken over reproductie en de readerregeling staat deze licentie hergebruikers toe het materiaal te verspreiden, te verspreiden, aan te passen en er op voort te bouwen, in elk medium of formaat voor niet-commerciële doeleinden, en alleen zolang de naam van de maker wordt vermeld. Als u het materiaal herschikt, aanpast of erop voortbouwt, moet u het gewijzigde materiaal onder identieke voorwaarden in licentie geven.

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reproductie van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-uvo.nl](http://www.stichting-uvo.nl)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-94-6212-826-2

NUR 823

[www.boomjuridisch.nl](http://www.boomjuridisch.nl)

## INHOUDSOPGAVE

<b>Constitutionele verandering in Nederland? De grondwetswijzigingen van 2022-2023</b>	<b>1</b>
<i>J.H. Gerards, J. Goossens en E.Y. van Vugt</i>	
<b>De rigide Nederlandse Grondwet? Een empirische analyse van de grondwetswijzigingen 1814-2023</b>	<b>15</b>
<i>J. Goossens en K. Haex</i>	
<b>De Grondwet ‘revisited’: geleidelijke aanpassing en verdiepende interpretatie</b>	<b>53</b>
<i>L.F.M. Verhey, L.C. Groen en T.J. van Ernst</i>	
<b>Rechterlijke toetsing aan de grondwettelijke grondrechtenbepalingen: daadwerkelijke meerwaarde verlangt meer dan het afschaffen van het toetsingsverbod</b>	<b>95</b>
<i>A.E.M. Leijten en C.M.S. Loven</i>	
<b>Een constitutioneel hof in Nederland?</b>	<b>121</b>
<i>R.J.B. Schutgens</i>	
<b>‘De kernbeginselen van onze Grondwet’: De algemene bepaling in historisch-constitutioneel perspectief</b>	<b>141</b>
<i>M. Stremmer</i>	
<b>De modernisering van artikel 13 Grondwet: Een techniekonafhankelijke bescherming van het communicatiegeheim</b>	<b>175</b>
<i>R.H.T. Jansen</i>	
<b>Recht op een eerlijk proces: overbodige toevoeging of revolutionaire potentie?</b>	<b>203</b>
<i>R.J.G.M. Widdershoven</i>	
<b>De verkiezing van de Eerste Kamer der Staten-Generaal en het nieuwe kiescollege niet-ingezetenen</b>	<b>225</b>
<i>G. Karapetian</i>	

*INHOUDSOPGAVE*

<b>Herijking van de grondwetsherzieningsprocedure</b>	<b>245</b>
<i>E.Y. van Vugt en T.E.J.H. van Gennip</i>	
<b>De nieuwe discriminatiegronden van artikel 1 Grondwet: Lijnen in het debat</b>	<b>271</b>
<i>J.H. Gerards</i>	

# DE GRONDWET ‘REVISITED’: GELEIDELIJKE AANPAS- SING EN VERDIEPENDE INTERPRETATIE

*L.F.M. Verhey, L.C. Groen en T.J. van Ernst\**

## 1 INLEIDING: DE PANDEMIE ALS ‘WAKE-UP CALL’

### 1.1 *Coronamaatregelen: een constitutionele lacune*

Op 5 januari 2023, midden in het kerstreces, deed Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport Ernst Kuipers per brief een dringend beroep op de Eerste Kamer: vang zo snel mogelijk aan met de behandeling van het voorstel tot wijziging van de Wet publieke gezondheid!<sup>1</sup> De reden? De epidemiologische situatie in China was vanwege de plotselinge stijging van het aantal coronabesmettingen – als gevolg van het loslaten van het ‘zero-vidbeleid’ – zó zorgwekkend dat in Europees verband werd opgeroepen tot het nemen van maatregelen ten opzichte van reizigers uit het land. Er was alleen een probleem: de wettelijke grondslag daarvoor ontbrak.

De Eerste Kamer toonde zich niet gevoelig voor de oproep van de minister het wetsvoorstel met spoed te behandelen. “Fundamentele afwegingen over grondrechten en parlementaire zeggenschap vragen om een zorgvuldige behandeling van de keuzes in dit wetsvoorstel”, schreven de voorzitters van de vaste commissies voor Justitie en Veiligheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Als de minister van oordeel was dat voor reizigers uit China extra maatregelen moesten worden getroffen, dan moest dat maar op een andere manier worden geregeld.<sup>2</sup>

En zo geschiedde. Op 10 januari 2023 trad de noodverordening van de voorzitter van de Veiligheidsregio Kennemerland in werking. De verordening bepaalde dat reizigers uit

---

\* Prof. mr. L.F.M. (Luc) Verhey is staatsraad bij de Afdeling advisering van de Raad van State en hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden (Kirchheiner-leerstoel). Mr. dr. L.C. (Lisanne) Groen is universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Mr. T.J. (Tom) van Ernst is junior wetgevingsadviseur bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Enkele passages zijn geïnspireerd door publicaties van de eerstgenoemde auteur. Daar wordt hierna naar verwezen.

1 *Kamerstukken I 2022/23*, 36194, B.

2 *Kamerstukken I 2022/23*, 36194, C.

L.F.M. VERHEY, L.C. GROEN EN T.J. VAN ERNST

China een testuitslag moeten kunnen tonen waaruit blijkt dat zij op het moment van testen niet waren geïnfecteerd met het coronavirus.<sup>3</sup> De – inmiddels vervallen – Tijdelijke wet maatregelen covid-19 kwam juist mede tot stand omdat de juridische status van zulke noodverordeningen grondwettelijk gezien op zijn zachtst nogal discutabel was.<sup>4</sup> Was dus het opnieuw terugvallen op de noodverordening niet ongrondwettig?<sup>5</sup>

## 1.2 *De Grondwet: belangrijker dan ooit*

De discussie over de grondwettigheid van de coronamaatregelen barstte al meteen los na de covid-19-uitbraak in maart 2020 en duurt ook in 2023 nog steeds voort, zoals blijkt uit het bovenstaande. Zij illustreert het grote belang van de Grondwet. Ingrijpende gebeurtenissen als de coronapandemie laten zien dat onverminderd behoefte is aan grondwettelijke kaders. Daarbij gaat het niet alleen om de grondrechten, maar nadrukkelijk ook om de organisatie van de staat en de werking van de parlementaire democratie in brede zin. Vraagstukken van parlementaire betrokkenheid bij wetgeving en de verhouding tussen bestuurslagen (denk ook aan de veiligheidsregio's) zijn naar aanleiding van de pandemie in alle scherpste naar voren gekomen.

Heeft de Grondwet tijdens de pandemie een betekenisvolle rol vervuld? Het voorlopige beeld is gemengd. Als het gaat om de grondrechten is de meerwaarde van de Grondwet duidelijk gebleken. De Grondwet eist voor een grondrechtenbeperking, anders dan het EVRM en het IVBPR, een specifieke, formeel-wettelijke grondslag. Die eis is in het verdere verloop van de wetgevingsdiscussie in 2020 en ook daarna nog, in belangrijke mate richtinggevend geweest. Ook als het gaat om de betrokkenheid van Tweede én Eerste Kamer bij de totstandkoming en continuering van noodwetgeving was het grondwettelijk kader van invloed, zij het dat over de betekenis daarvan de meningen verschilden.<sup>6</sup>

Tegelijkertijd traden ook tekortkomingen aan het licht. Zo bleek dat de op de Grondwet gebaseerde noodwetgeving niet op orde was. Daardoor ontbrak de grondwettelijk vereiste

3 De grondslag hiervoor werd gevonden in de artikelen 6, vierde lid en 7, eerste lid van de Wet publieke gezondheid, artikel 176 van de Gemeentewet, artikel 39 van de Wet veiligheidsregio's en de aanwijzing van de Minister van VWS van 9 januari 2023, nr. 3494661-1042137-PDCIC. Zie Noodverordening covid-19 veiligheidsregio Kennemerland van 9 januari 2023 (officiële-overheidspublicaties.nl).

4 Zie bijvoorbeeld Wierenga, Schilder & Brouwer *NJB* 2020/1135 en voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 over grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, (W04.20.0139), *Kamerstukken II* 2020/21, 25295, nr. 742.

5 Vergelijk *Kamerstukken II* 2022/23, 35786, nr. 8.

6 Voorlichting Afdeling advisering van de Raad van State van 16 april 2020 over het functioneren van de Eerste Kamer in tijden van de coronacrisis, (W04.20.0102), *Kamerstukken I* 2019/20, CXXXIX, nr. E. Zie ook Bovend'Eert 2020 en Brouwer & Schilder 2020.

*DE GRONDWET 'REVISITED': GELEIDELIJKE AANPASSING EN VERDIEPENDE INTERPRETATIE*

wetgeving in de acute beginfase van de crisis. De Tijdelijke wet maatregelen covid-19 die in die lacune moest voorzien, trad – na een constitutionele schemerzone van negen maanden – pas op 1 december 2020 in werking.<sup>7</sup> Inmiddels staat ook het staatsnood- en crisisrecht hoger op de politieke agenda en is een nieuwe start gemaakt met de algehele herziening daarvan.<sup>8</sup> Maar de problemen zijn, ruim drie jaar na de pandemie, nog niet voorbij. Begin 2023 bleek het opnieuw nodig om terug te vallen op de constitutioneel wankele basis van de noodverordeningen. Dat geeft geen fraai beeld. Ook kwam tijdens de pandemie sterker dan ooit naar voren dat het grondwettelijke 'Huis van Thorbecke' niet strookt met de maatschappelijke realiteit. De veiligheidsregio's speelden een hoofdrol en lijken daarmee hun positie verder te hebben verstevigd. De provincies daarentegen waren gedurende de gehele crisis nagenoeg onzichtbaar.

De pandemie kan aldus worden gezien als een constitutionele 'wake up call' die oude en nieuwe vragen oproept. Hoe komt het dat, hoewel de Grondwet ook tijdens de pandemie een belangrijk ankerpunt bleek, de zaken grondwettelijk gezien niet op orde zijn? Wordt onze Grondwet verwaarloosd en zo ja, hoe komt dat en wat kan en moet daaraan worden gedaan? Deze vragen zijn niet nieuw. Tegelijkertijd illustreert de covid-19-pandemie dat het debat over onze Grondwet geleidelijk in nieuw vaarwater is beland. De pandemie is immers niet de enige ingrijpende gebeurtenis die de constitutie in het hart heeft geraakt. De Toeslagenaffaire en de Groningse gaswinning hebben bijvoorbeeld eveneens indringende vragen opgeroepen over het functioneren van de democratische rechtsstaat. Ook externe factoren zetten ons stelsel onder druk. Het migratievraagstuk, de klimaatcrisis, grensoverschrijdende criminaliteit, terrorisme en, meest recent, de oorlog in Oekraïne zijn ingrijpende ontwikkelingen die direct of indirect de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat op de proef stellen. Daaraan zit onmiskenbaar een belangrijke constitutionele dimensie. Daarom kan het debat over de Grondwet allang niet meer alleen gaan over 'verwaarlozing' en 'modernisering'. De centrale vraag is ook geworden hoe de Grondwet kan én moet bijdragen aan de robuustheid van de democratische rechtsstaat.

### 1.3 *Doel van deze beschouwing*

Tegen de achtergrond van dit grote verhaal heeft dit hoofdstuk een bescheiden doel. Het staat in het teken van de vraagstelling van deze bundel: zijn de recente grondwetswijzigin-

7 Zie verder de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 25 mei 2020 over de grondwettelijke aspecten van (voor)genomen crisismaatregelen, (W04.20.0139), *Kamerstukken II 2020/21*, 25295, nr. 742 en – in bredere zin – het ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 december 2021 Van noodwet tot crisisrecht, (W04.21.0291), Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 29668, nr. 65.

8 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2021/22*, 29 668, nr. 67 en 69.



*L.F.M. VERHEY, L.C. GROEN EN T.J. VAN ERNST*

gen – de aanleiding voor deze bundel – een illustratie van een op handen zijnde constitutionele verandering in Nederland? Daarom gaan wij hieronder in op de rol die de Grondwet in het huidige tijdsgewricht kan spelen. De vraag hoe we, gelet op de geschetste ontwikkelingen, het debat over de Grondwet op een praktische manier verder kunnen brengen, staat hierbij centraal: hoe brengen we de Grondwet met het oog op de dagelijkse praktijk weer in positie? Deze vraagstelling komt niet uit de lucht vallen en staat niet op zichzelf. De belangstelling voor de Grondwet lijkt voorzichtig toe te nemen. In elk geval is recent een aantal wetenschappelijke publicaties<sup>9</sup> over en commentaren op de Grondwet verschenen.<sup>10</sup> Dat is een positieve ontwikkeling die kan bijdragen aan meer dynamiek, debat en rechtsontwikkeling. Deze bijdrage bouwt daarop voort.

Daartoe zal eerst worden stilgestaan bij de plaats van de Grondwet in de Nederlandse constitutie (par. 2). Waar komen we vandaan als we het hebben over de Grondwet en hoe heeft de rol van de Grondwet zich ontwikkeld, ook in de verhouding met andere onderdelen van de Nederlandse constitutie? Vervolgens gaan we kort in op maatschappelijke ontwikkelingen die de betekenis van de Grondwet direct en indirect hebben beïnvloed of nog zullen beïnvloeden (par. 3). Daarna geven we een bondig overzicht van enkele (staats)commissies die zich de afgelopen 25 jaar over de Grondwet hebben gebogen en de resultaten die dat heeft opgeleverd (par. 4).

Deze, onvermijdelijk onvolledige, beschouwingen leiden tot het slotakkoord van dit artikel: een mogelijke benadering van de Grondwet in de nabije toekomst (par. 5). In de kern pleiten we voor twee parallelle sporen: een geleidelijke aanpassing van de Grondwet en daarmee samenhangende wetgeving, én een verdieping van de interpretatie van de Grondwet, door de achterliggende beginselen, uitgangspunten, conventies en spelregels daarbij nadrukkelijker te betrekken. Deze zijn, zo stellen wij, beslissend voor een effectieve werking van de dragende pijlers van ons constitutionele bestel, en moeten daarom zichtbaar en expliciet bij de interpretatie van de Grondwet worden betrokken.

9 Bijvoorbeeld Voermans 2019 en Van Leeuwen, Van Faassen en Scherer 2020.

10 Naast het al langer bestaande Tekst & commentaar van Bovend'Eert e.a. kan worden gewezen op Uitleg van de Grondwet onder redactie van Hirsch Ballin, Janse de Jonge en Leenknecht (2021) en een nieuw commentaar op de Grondwet onder redactie van Ellian en Rijkema (2022).

## 2 DE GRONDWET: DE KERN VAN DE CONSTITUTIE

### 2.1 Grondwet en constitutie

De Grondwet wordt traditioneel omschreven als het staatkundige document waarin de grondrechten van burgers en de samenstelling, onderlinge verhoudingen en bevoegdheden van de belangrijkste staatsinstellingen staan beschreven.<sup>11</sup> Zij maakt als zodanig deel uit van de Nederlandse constitutie en vormt, in elk geval van oorsprong, de kern van het Nederlandse, constitutionele recht. De constitutie is echter, zo is algemeen aanvaard, veel breder dan de Grondwet alleen. Het constitutionele recht is op veel andere plekken te vinden.

Gelet daarop is de vraag relevant op welke wijze het begrip 'constitutie' moet worden omschreven en begrensd. Wat valt er precies wel en niet onder? Het begrip 'constitutie' wordt in de staatsrechtelijke literatuur veel gebruikt en steeds net anders gedefinieerd.<sup>12</sup> In de regel wordt onderscheid gemaakt tussen de 'formele' en de 'materiële' constitutie. Wat als de formele constitutie heeft te gelden, is relatief gemakkelijk te omschrijven: het gaat om een geschreven regeling die is vastgelegd in een wet waarvoor een regime van totstandkoming en herziening geldt dat afwijkt van dat van 'gewone' wetten. Meestal wordt die wet 'grondwet' genoemd, en bevat zij regels die in de rechtsorde waar zij geldt als fundamenteel voor de staatsinrichting worden beschouwd.<sup>13</sup>

De reikwijdte van de materiële constitutie is minder concreet te duiden. De inhoud en het karakter van regels zijn daarbij leidend. In algemene termen is de materiële constitutie te omschrijven als het geheel van geschreven en ongeschreven rechtsregels, die op grond van hun inhoud kunnen worden aangemerkt als normen die de grondslagen van de inrichting van de staatsorganisatie en de verhouding met burgers vastleggen ('structuurnormen').<sup>14</sup> De vraag wat daar precies wel en niet toe behoort, is niet altijd gemakkelijk te beantwoorden. Soms is de aanduiding van een regel als 'constitutioneel' betwistbaar. Niettemin bestaat brede consensus over wat *in elk geval* tot de materiële constitutie behoort.

Dat betreft naast de Grondwet en het Statuut allereerst enkele organieke wetten, zoals de Kieswet, de Gemeentewet en de Provinciewet. Daarnaast zijn de internationale verdragen die rechtstreeks doorwerken in de Nederlandse rechtsorde, met name op het terrein van

11 Bovend'Eert 2019, p. 33; Burkens e.a. 2022, p. 43.

12 Vergelijk Van der Tang 1998, p. 15 e.v.

13 Van der Tang 1998, p. 50.

14 Bovend'Eert 2019, p. 34.

L.F.M. VERHEY, L.C. GROEN EN T.J. VAN ERNST

de mensenrechten, van groot belang. In toenemende mate is verder ook het EU-recht van grote constitutionele betekenis gebleken. Daarbij gaat het niet alleen om het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het EU-Handvest) maar ook om het Unieburgerschap en de institutionele bepalingen van de Unieverdragen en soms ook van daarop gebaseerde wetgeving. Ten slotte behoren ook bepaalde onderdelen van het ongeschreven recht tot de constitutie. Daarbij kunnen twee categorieën worden onderscheiden: de algemene rechtsbeginselen die in de rechtspraak zijn ontwikkeld (zoals het rechtszekerheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel) en het ongeschreven recht dat geldt in de verhouding tussen regering en Staten-Generaal (zoals de vertrouwensregel).<sup>15</sup>

Het feit dat de constitutie breder is dan de Grondwet neemt niet weg dat de Grondwet daarvan de cruciale kern vormt. Het is het document dat over de volle breedte van het staatsbestel enkele wezenskenmerken daarvan normeert: de grondrechten, het parlementaire stelsel, de belangrijkste instituties (met inbegrip van de rechterlijke macht) en de decentrale overheden. De Grondwet bevat de juridische grondslag van de hiervoor genoemde organieke wetten en reguleert de doorwerking van het internationale recht (inclusief de internationaal gewaarborgde grondrechten). En hoewel de ongeschreven vertrouwensregel als zodanig in de Grondwet ontbreekt, is deze wel onlosmakelijk verbonden met de grondwettelijke bepalingen die het parlementaire stelsel regelen. Aldus heeft de Grondwet niet alleen een politiek-stabiliserende functie als 'slaperdijk',<sup>16</sup> maar ook een belangrijke normatieve functie. Dat die functie versterking behoeft (zie hierna) doet daaraan niet af.

## 2.2 *De pragmatische Grondwet*

Hoewel de Grondwet de kern vormt van ons stelsel van constitutionele normen, komt zij in de rechtspraktijk niet altijd prominent en zichtbaar naar voren.<sup>17</sup> Opvallend in dit verband is dat de Nederlandse Grondwet weliswaar al ruim 200 jaar bestaat, maar dat haar basisstramien sinds 1814 min of meer hetzelfde is gebleven. Dat neemt niet weg dat zich in de negentiende en twintigste eeuw belangrijke politieke en maatschappelijke ontwikkelingen hebben voorgedaan. Zo is Nederland in die tijd uitgegroeid tot de democratische rechtsstaat zoals we die nu kennen, waarin belangrijke verworvenheden (zoals het algemeen kiesrecht) hebben plaatsgevonden, en belangrijke organisaties (zoals politieke par-

<sup>15</sup> Zie ook Verhey 2009, p. 7.

<sup>16</sup> Donner 1986, p. 381. Zie ook Elzinga 1997. Elzinga betreft het slaperdijkbeeld op hoofdstuk 2 tot en met 5 van de Grondwet.

<sup>17</sup> Hirsch Ballin 2013 p. 283-284, Ellian & Rijpkema 2022, p. 18-19 (met verwijzingen naar diverse andere auteurs).

*DE GRONDWET 'REVISITED': GELEIDELIJKE AANPASSING EN VERDIEPENDE INTERPRETATIE*

tijen) zich hebben gevormd. Soms werd de Grondwet in het licht daarvan substantieel gewijzigd, zoals in 1848, 1917 en 1983, maar geen van de ontwikkelingen die zich sinds 1814 hebben voorgedaan, gaven aanleiding de Grondwet op geheel nieuwe leest te schoeien.<sup>18</sup>

Dat de Grondwet niet vaak echt substantieel is gewijzigd, wordt vaak toegeschreven aan haar sobere en open karakter. Dat hangt samen met de Nederlandse traditie van pragmatisch pluralisme om door middel van onderhandelingen tot consensus – of in ieder geval een compromis – te komen. Achterliggende waarden, beginselen en ideologieën worden niet geëxpliciteerd, juist om het bereiken van consensus of compromissen niet te belemmeren. Maatschappelijke veranderingen vinden doorgaans op die manier en buiten de Grondwet om plaats.<sup>19</sup> Maar dat werd meestal niet als een nadeel gezien. Integendeel, het is juist vaak als een voordeel beschouwd dat de Grondwet ruimte biedt voor overheid en samenleving om noodzakelijke veranderingen te bewerkstelligen. Soms leidt zo'n verandering tot een constitutionele aanpassing, maar deze is dan doorgaans 'informeel': de uitleg van een grondwetsbepaling verandert door de jaren heen, zonder dat de Grondwet formeel wordt gewijzigd.<sup>20</sup>

Bij ruimte voor maatschappelijke veranderingen hoort ook het primaat van de wetgever. Binnen de ruimte die de Grondwet biedt, kan de wetgever zelf bepalen of een wettelijke regeling wordt getroffen en zo ja, met welke inhoud. Het primaat van de wetgever komt in talrijke grondwetsbepalingen naar voren. Beperking van in de Grondwet neergelegde grondrechten moet blijkens hun clausuleringen worden bepaald en begrensd door de wetgever. Ook het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet gaat uit van het primaat van de wetgever; niet de rechter maar de wetgever bepaalt of een wet in overeenstemming is met de Grondwet.<sup>21</sup> Dit verklaart waarom over de Grondwet – in elk geval als het gaat om wetgeving in formele zin, maar ook overigens – relatief weinig rechtspraak is.

Bij het voorgaande past dat de Grondwet traditioneel primair functioneert als een staatkundige basisregeling.<sup>22</sup> Zij codificeert eerder dan dat zij modificeert en bevat voorname-lijk de hoofdelementen van het staatsbestel.<sup>23</sup> Met wijzigingen van de Grondwet wordt

18 Aerts 2016, p. 45-56. Zie ook Verhey 2021, p. 23.

19 Vergelijk Van der Hoeven, die heeft gesteld dat de feitelijke praktijk van grotere betekenis is voor het geldende staatsrecht dan de Grondwet; zie Van der Hoeven 1988. Zie ook Kortmann 2021, p. 87.

20 Hierover Passchier 2017. Specifiek ten aanzien van art. 50 Gw, zie Van Vugt 2021 en Hirsch Ballin 2022, p. 37 e.v.

21 Thans art. 120 Gw, dat luidt: De rechter treedt niet in de beoordeling van wetten en verdragen.

22 Hirsch Ballin 2021, p. 19-27.

23 Zie Donner 2018, p. 241-242 en het eindrapport van de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk 2000, p. 48. Vergelijk ook *Kamerstukken II* 2011/12, 31570, nr. 20, p. 3-4.

L.F.M. VERHEY, L.C. GROEN EN T.J. VAN ERNST

doorgaans terughoudendheid betracht. In lijn hiermee heeft de Afdeling advisering van de Raad van State diverse malen te kennen gegeven dat een grondwetswijziging pas in de rede ligt als ‘duurzame overeenstemming’ over een onderwerp bestaat en de maatschappelijke discussie daarover voldoende is uitgekristalliseerd.<sup>24</sup> Met name de politiek-stabiliserende werking van de Grondwet wordt in dat verband, naast de rechtsstatelijke en democratische functie, van belang geacht.<sup>25</sup> Daarbij past ook dat de Grondwet moeilijk is te wijzigen: een wijziging moet – ook na de recente aanpassing van de grondwetsherzieningsprocedure<sup>26</sup> – in twee lezingen en in de tweede lezing met een tweederdemeerderheid in beide Kamers worden aanvaard.

### 2.3 *De Grondwet: pragmatisch maar ook kwetsbaar*

De aldus getypeerde Grondwet laat veel ruimte voor maatschappelijke veranderingen, maar biedt daardoor ook slechts in beperkte mate een richtinggevend kader. De ruimte die de Grondwet laat, wordt in de praktijk weliswaar deels ingevuld met beginselen, conventies en gewoonten, maar de normatieve betekenis daarvan is vaak onduidelijk en omstreden.<sup>27</sup> Dat heeft tot gevolg dat de Grondwet, hoe belangrijk haar functie ook is (zie hiervoor), in de dagelijkse staatkundige praktijk maar als beperkt normatief wordt beschouwd en om die reden regelmatig wordt genegeerd. Dat kan grote gevolgen hebben, want staatsrechtelijke verrommeling en veronachtzaming van essentiële spelregels belemmeren geleidelijk en sluipenderwijs de effectieve werking van het grondwettelijke stelsel.<sup>28</sup>

24 Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 24 februari 2022 over het initiatiefvoorstel tot wijziging van de Grondwet, strekkende tot toevoeging van bepalingen ten behoeve van gelijke kansen in het onderwijs van De Hoop, (W01.21.0300), Website Raad van State. Voor een overzicht: Nap 2020, p. 275-281.

25 Vergelijk bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2011/12, 31570, nr. 20, p. 3; nr. 25, p. 3; *Kamerstukken II* 2015/16, 34517, nr. 3, p. 6. Zie ook Barkhuysen, Dimitrova & van Emmerik 2009, p. 24 en het mooie proefschrift van Toni van Gennip, die aan de verschillende functies van de Grondwet in hoofdstuk 4 uitgebreid aandacht besteedt; Van Gennip 2021.

26 Wet van 6 juli 2022, houdende verandering in de Grondwet van de bepaling inzake veranderingen in de Grondwet (herijking Grondwetsherzieningsprocedure), *Stb.* 2022, nr. 335. Zie tevens de bijdrage van Van Vugt & Van Gennip in deze bundel.

27 Verhey 2014; Geertjes 2021. Zie ook Boven'd Eert & Kummeling 2017, p. 22-23.

28 Vergelijk Kok 2022. Zie voor een actueel voorbeeld Boogaard 2023 over de oprekking van de Grondwet als het gaat om het voorgeschreven quorum van, in dit geval, de Eerste Kamer (art. 67 Gw). Een ander actueel voorbeeld betreft de omgang met de grondwettelijke regels inzake het wetgevingsproces (art. 81-88 Gw). De regering zag voorlopig af van inwerkingtreding van een door de Tweede Kamer geamendeerd onderdeel van een wijziging van de Wet dieren omdat zij dat onderdeel niet uitvoerbaar achtte. Zie advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 1 februari 2023 over de Nota van wijziging bij het wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels, (W11.22.00157), [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl).

*DE GRONDWET 'REVISITED': GELEIDELIJKE AANPASSING EN VERDIEPENDE INTERPRETATIE*

Eén van de zeldzame voorbeelden van een regel die onomstreden geldt als ongeschreven staatsrecht is de vertrouwensregel: de regel dat bewindslieden hun ontslag aanbieden als een parlementaire meerderheid geen vertrouwen meer in hen heeft. Het vertrouwen wordt dus voorondersteld totdat het tegendeel blijkt. Die elementaire regel van ons parlementaire stelsel geeft uitdrukking aan een fundamentele notie die aan het Nederlandse staatsbestel als geheel ten grondslag ligt: vertrouwen is de basis van de grondwettelijk verankerde parlementaire democratie. Zonder vertrouwen kan zij niet werken.

Juist op dat punt blijkt ons staatsbestel – met een open Grondwet als de onze – in deze tijd in toenemende mate kwetsbaar. Om dat beter te begrijpen keren we terug naar de politiek-stabiliserende werking van de Grondwet zoals deze oorspronkelijk is bedoeld. Om staatsrechtelijke stabiliteit te waarborgen is – zoals Donner het destijds omschreef – “een flinke dosis wederkerigheid” nodig.<sup>29</sup> Hij bedoelde daarmee dat de bevoegdheid van de overheid en de rechten van burgers duidelijk moeten zijn omschreven, zodat overheid én burgers weten waaraan zij zich hebben te houden, en elkaar daarop zo nodig rechtens kunnen aanspreken. Alleen dan kan het staatsrecht houvast, stabiliteit en duurzaamheid bieden.<sup>30</sup>

Voor de bedoelde wederkerigheid is vertrouwen onontbeerlijk, in de verhoudingen binnen de overheid, maar óók tussen overheid en burgers. En juist daaraan lijkt het in steeds grotere mate te ontbreken. Recente discussies over bijvoorbeeld de reikwijdte van artikel 68 Grondwet wijzen daarop als het gaat om het onderlinge vertrouwen tussen verschillende onderdelen van de overheid. Uit onderzoek van onder meer het Sociaal Cultureel Planbureau blijkt voorts dat het vertrouwen van burgers in de politiek nog nooit zo laag was.<sup>31</sup> Recente kwesties waarin ernstig overheidsfalen aan het licht kwam, met name de Toeslagenaffaire en de Groningse gaswinning, hebben daaraan ongetwijfeld bijgedragen.

Het voorgaande doet de vraag rijzen naar de rol en betekenis van het staatsrecht – en in het bijzonder de Grondwet – in de huidige tijd. Wanneer we het staatsrecht en de Grondwet in staat willen stellen om hun normatieve en politiek-stabiliserende functie te blijven vervullen en ook in de toekomst hun cruciale betekenis willen laten behouden, wat is daar

29 Donner 1986, p. 380-381. Vergelijk Verhey 2021, p. 24.

30 Donner 1986, p. 371-392. Zie eerder ook Kortmann 1976.

31 <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2022/06/15/stand-van-het-land-verdeeldheid-en-onvrede-maar-ook-hoge-kwaliteit-van-leven>, laatst geraadpleegd op 9 maart 2023. Ipsos onderzocht dat eind 2022 ongeveer zes op de tien Nederlanders (zeer) weinig vertrouwen heeft in de politiek, en vindt ongeveer de helft van de Nederlanders dat het kabinet-Rutte IV het (zeer) slecht doet; <https://www.ipsos.com/nl-nl/politiekebarometer>, laatst geraadpleegd op 9 maart 2023.

L.F.M. VERHEY, L.C. GROEN EN T.J. VAN ERNST

dan voor nodig? Om die vraag te kunnen beantwoorden moeten we eerst iets zeggen over de maatschappelijke veranderingen die het functioneren van de Grondwet beïnvloeden.

Een grondige analyse van relevante maatschappelijke ontwikkelingen gaat het bestek van deze bijdrage uiteraard te buiten. Het is dan ook niet onze pretentie om hierna een volledig en uitputtend beeld te schetsen. Niettemin zijn analyse en duiding van enkele belangrijke maatschappelijke tendensen wel nodig om een reële inschatting te maken aan welke knoppen we wel én niet moeten draaien. Het belang daarvan is groot: nemen we in de omgang met en de eventuele aanpassing van het grondwettelijk stelsel een verkeerde afslag, dan kunnen we de problemen ook erger maken. Dat moet uiteraard worden voorkomen.

### 3 MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN

#### 3.1 *Digitalisering: een ‘gamechanger’*

Bij het beschouwen van maatschappelijke ontwikkelingen bestaat in deze tijd de neiging om vooral de problemen te benadrukken. Daardoor raken de positieve ontwikkelingen over een wat langere termijn gemakkelijk ondergesneeuwd. Zo is van belang dat de economische welvaart na de Tweede Wereldoorlog sterk is toegenomen en dat technologische ontwikkelingen een hoge vlucht hebben genomen. De sociale voorzieningen en infrastructuur zijn geleidelijk op een steeds hoger niveau komen te liggen. Er is een grote individuele vrijheid om zich te ontplooiën en mee te doen aan het publieke debat. Dat laatste uit zich ook in een kritische pers en in gemakkelijk toegankelijke sociale media. Dit is maar een summier weergave van de gunstige ontwikkelingen die zich sinds de Tweede Wereldoorlog over een lange reeks van jaren in onze samenleving hebben voltrokken.

Tegelijkertijd is evident dat de problemen waarvoor wij ons in deze tijd gesteld zien, immens zijn. Het klimaatprobleem is van een zodanige omvang en impact dat het ons voorstellingsvermogen verre overstijgt. Maar ook andere grote vraagstukken zorgen voor veel hoofdbrekens en – als het om oplossingen gaat – diepe maatschappelijke verdeeldheid. We noemden al de opkomst van het wereldwijd ontwrichtende coronavirus. Maar ook de gespannen geopolitieke verhoudingen (met de oorlog in Oekraïne als voorlopig dieptepunt), de kwetsbaarheid van het financiële stelsel, grensoverschrijdende ondermijnende criminaliteit en terrorisme alsook sterk fluctuerende en soms onbeheersbare migratiestromen zetten overheid en samenleving sinds het begin van deze eeuw sterk onder druk.

*DE GRONDWET 'REVISITED': GELEIDELIJKE AANPASSING EN VERDIEPENDE INTERPRETATIE*

Geen ontwikkeling heeft ons dagelijks leven echter zo snel, zo ingrijpend en zo concreet beïnvloed als de digitalisering. Internet (het 'worldwide web'), sociale media, 'Big Data' en artificiële intelligentie hebben onze manier van informatieverwerking en communicatie revolutionair veranderd. Die veranderingen gaan nog steeds in sneltreinvaart voort.

In de beginperiode werden vooral de voordelen van digitaliseringsontwikkelingen benadrukt. Zij hebben de toegang tot en verspreiding van informatie vergroot, doordat veel informatie gratis online beschikbaar is. Ook hebben zij het mensen gemakkelijker gemaakt om via netwerken met elkaar in contact te komen, informatie uit te wisselen en van gedachten te wisselen. Dat biedt tevens mogelijkheden om democratische besluitvormingsprocessen op onderdelen op een nieuwe manier vorm te geven. De stemming lijkt echter te zijn gekanteld sinds het Brexitreferendum en de verkiezing van Donald Trump tot Amerikaans president (2016). De rol van Cambridge Analytica, dat, geholpen door Facebook, door middel van algoritmen politieke boodschappen op individueel niveau naar Britse kiezers kon sturen ('microtargeting') en de wijze waarop Trump voor, tijdens en na zijn verkiezing via Twitter talloze evidente onwaarheden de wereld in zond (uiteindelijk leidend tot de bestorming van Capitol Hill op 6 januari 2021; een tragisch dieptepunt) hebben wereldwijd de schijnwerpers geplaatst op de nadelige effecten van digitalisering op de democratie.<sup>32</sup>

De concrete betekenis van digitalisering voor de democratische rechtsstaat is allerminst eenduidig en sterk ongewis. Zij biedt ongekende mogelijkheden om over geografische grenzen heen informatie te ontvangen, verwerken en verspreiden en het maatschappelijke en politieke debat te verbreden en verdiepen. Dat is uit democratisch oogpunt grote winst. Tegelijkertijd blijkt digitalisering door de verspreiding van desinformatie ('fake news'), digitale fragmentatie ('filterbubbels') en machtsconcentratie ('Big Tech') de democratie ook ernstig te kunnen bedreigen.<sup>33</sup> Deze bedreigingen komen niet alleen voort uit handelen van particulieren, maar nadrukkelijk ook uit dat van overheden.<sup>34</sup> Het voert in dit bestek te ver om deze complexe ontwikkelingen constitutioneel te duiden.<sup>35</sup> Maar duidelijk is wel dat zij het klassieke dilemma van de weerbare democratie – in hoeverre moet de staat grondrechten beperken om de democratie te beschermen? – op een eigentijdse wijze opnieuw en sterker dan voorheen op scherp zetten.<sup>36</sup>

32 Verhey 2021, p. 47-48. Zie uitgebreider Bartlett 2018.

33 Raad voor openbaar bestuur 2019. Zie ook Verhey 2021, p. 48-57.

34 Rb. Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865, AB 2020, 236, m.n. H.B. van Kolschooten (Syri). Zie in bredere zin WRR 2016. Hierover ook Verhey 2021, p. 68-69, Hirsch Ballin 2022, p. 206-207.

35 Zie in dit verband bijvoorbeeld Passchier 2021 en 2022, Meijer, Grimmelikhuijsen & Bovens 2021, p. 1470-1478 en Hirsch Ballin 2022, p. 205 e.v.

36 Verhey 2021, p. 61. Zie verder over het concept 'weerbare democratie' Rijkkema 2015.



L.F.M. VERHEY, L.C. GROEN EN T.J. VAN ERNST

### 3.2 *Internationalisering: nadruk op grondrechten*

De hiervoor genoemde, uiteenlopende vraagstukken hebben met elkaar gemeen dat zij nationale grenzen overschrijden. Zij vergen dan ook doorgaans een internationale en/of Europese aanpak. De afgelopen jaren is op de genoemde terreinen, zeker op Europees niveau, inderdaad veel wetgeving en rechtspraak tot stand gebracht. Alleen al als het gaat om digitalisering zijn invloedrijke wettelijke regelingen (DMA, DSA, AVG<sup>37</sup>) vastgesteld of nog in voorbereiding.<sup>38</sup> Ook het Hof van Justitie van de EU<sup>39</sup> en het EHRM<sup>40</sup> hebben de laatste jaren belangrijke arresten op dit terrein gewezen.

Vanzelfsprekend hebben deze ontwikkelingen hun doorwerking op constitutioneel vlak. De internationalisering van het constitutionele recht is al veel langer gaande. Hiervoor hebben we er daarom al op gewezen dat de Nederlandse constitutie veel breder is dan de Grondwet alleen. Ook veel internationale normen maken inmiddels deel uit van de Nederlandse constitutie. Zowel op mondiaal als op Europees niveau zijn geleidelijk vele verdragen en andere rechtsnormen tot stand gekomen die van grote betekenis zijn voor de Nederlandse rechtsorde.

Die trend is het eerst en het duidelijkst zichtbaar geworden op het terrein van de grondrechten. Omdat de grondrechten in verdragen zoals het EVRM en het IVBPR 'een ieder verbindend' zijn in de zin van de artikelen 93 en 94 Grondwet, vinden nationale – ook formeel-wettelijke – bepalingen géén toepassing, als die toepassing niet verenigbaar is met deze grondrechten. Grondrechten die zijn opgenomen in het EU-Handvest werken zelfs, los van de Grondwet, rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. De bescherming

37 Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaal dienstenverordening); Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (digitaal dienstenverordening); Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

38 Voorstel voor een verordening (EU) van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (wet op de artificiële intelligentie) en tot wijziging van bepaalde wetgevingshandelingen van de Unie.

39 Zie bijvoorbeeld HvJ EU 13 mei 2014 (*Google Spain SL & Google Inc.*), C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317 en HvJ EU 8 april 2014 (*Digital Rights Ireland en Seitlinger e.a.*), C-293/12 en C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238 (met de nodige vervolguitspraken).

40 Zie bijvoorbeeld EHRM 30 januari 2020, nr. 50001/12 (*Breyer/Duitsland*), JBP 2020, 29, m.n. H.R. Kranenburg en EHRM 25 mei 2021, nrs. 58170/13, 62322/14 en 24960/15 (*Big Brother Watch e.a./Verenigd Koninkrijk*), JBP 2021, 63, m.n. E. Moyakine.

*DE GRONDWET 'REVISITED': GELEIDELIJKE AANPASSING EN VERDIEPENDE INTERPRETATIE*

van klassieke vrijheidsrechten is hierdoor aanzienlijk uitgebreid. Daar komt bij dat de catalogus van deze rechten in sommige verdragen uitgebreider is dan die in de Grondwet.<sup>41</sup>

Opvallend is dat in het proces van rechtsvorming de aandacht nog steeds vooral naar de grondrechten uitgaat. Dat is niet alleen omdat de internationale normstelling op dat terrein zich het verst heeft ontwikkeld, maar ook omdat de rechter – Europees én nationaal – veelvuldig en indringend aan grondrechten toetst. Daardoor is ondergesneeuwd geraakt dat ook buiten de grondrechtelijke sfeer de internationale invloed op de constitutie inmiddels aanzienlijk is. Dat hangt vooral samen met de toenemende institutionele vervlechting van de nationale en Europese rechtsorde. Verschillende nationale organen, zoals de minister-president,<sup>42</sup> de vakministers<sup>43</sup> en de beide Kamers<sup>44</sup> nemen deel aan de besluitvorming in de EU en hebben in die hoedanigheid een constitutionele positie die in het EU-recht is verankerd.<sup>45</sup> Daarnaast bevat het EU-recht op bepaalde terreinen gedetailleerde voorschriften, toegepast en gehandhaafd door het Hof van Justitie, die grondwettelijke verhoudingen rechtstreeks raken.

Een belangrijk voorbeeld is de werking van een kernelement van ons parlementair stelsel: de grondwettelijk verankerde ministeriële verantwoordelijkheid. Voor de taakuitoefening door krachtens het EU-recht ingestelde marktautoriteiten – die zich kan uitstrekken tot het vaststellen van (pseudo)regelgeving, uitvoering én toezicht<sup>46</sup> – is de ministeriële verantwoordelijkheid zeer beperkt tot nihil, zodat deze toezichthouders zich in de praktijk grotendeels onttrekken aan grondwettelijk voorgeschreven mechanismen van publieke verantwoording. Dat levert een onoverzichtelijke en soms inconsistente verdeling van taken en verantwoordelijkheden op, die door elke instelling vanuit haar eigen deelbelangen worden uitgeoefend.<sup>47</sup> In de Nederlandse politiek is hierover niet of nauwelijks debat. Ook in de Grondwet komt de betekenis van de EU op geen enkele wijze tot uitdrukking. Zo vinden wezenlijke constitutionele veranderingen 'onder de radar' plaats zonder dat de

41 Zo was het recht op een eerlijk proces wel verankerd in artikel 6 van het EVRM, artikel 14 van het IVBPR en de artikelen 47-50 van het EU-Handvest, maar – tot 6 juli 2022 – niet in de Grondwet. Zie *Stb.* 2022, nr. 331 (Wet van 6 juli 2022, houdende verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een bepaling over het recht op een eerlijk proces).

42 Lid van de Europese Raad. Zie art. 15 lid 2 VEU.

43 Ministeriële vertegenwoordigers van elke lidstaat maken deel uit van de Raad. Zie art. 16 lid 2 VEU.

44 Nationale parlementen dragen op grond van artikel 12 VEU actief bij aan de werking van de Europese Unie door concreet in die bepaling genoemde activiteiten.

45 En die in sommige gevallen ook hun nationale positie beïnvloedt; vgl. Broeksteeg & Verhey 2005.

46 Zie de uitgebreide opsomming van taken en bevoegdheden van de nationale toezichhoudende autoriteiten (voor Nederland de AP) in artikel 57 en 58 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

47 Zie ook het ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de ministeriële verantwoordelijkheid (W04.20.0135/I), bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35300, nr. 78.

L.F.M. VERHEY, L.C. GROEN EN T.J. VAN ERNST

Grondwet zijn normatieve functie merkbaar en zichtbaar uitoefent; zij gaan ogenschijnlijk langs de Grondwet heen.

### 3.3 *Maatschappelijke onvrede: de afgehaakte burger*

De ontwikkelingen die we hiervoor noemden, kort samengevat onder de noemer van digitalisering en internationalisering, hebben de samenleving veel goeds gebracht. De vraag is echter in hoeverre burgers nog voldoende aansluiting vinden bij alle veranderingen die als gevolg daarvan hebben plaatsgevonden. In dat verband kunnen we, zoals wel vaak gebeurt, niet spreken over 'de' burgers. Het probleem is juist dat grote verschillen bestaan tussen burgers onderling. Mede daardoor zijn scherpe maatschappelijke én politieke tegenstellingen ontstaan.

Uit onderzoek blijkt dat de tegenstellingen in de samenleving na de ontzuiling eerder groter dan kleiner zijn geworden.<sup>48</sup> Ondanks de economische voorspoed blijven relatief grote groepen burgers in economische en maatschappelijke zin achter. Een zwakke sociale inbedding en een verminderd gevoel van grip op de eigen omgeving veroorzaken toeneemende onvrede bij burgers met lagere inkomens en lagere opleidingsniveaus. Onderzoek laat verder zien dat naast economische en culturele ook territoriale scheidslijnen van belang zijn.<sup>49</sup> In Nederland bestaan grote verschillen tussen burgers van binnen en buiten de Randstad. Ten slotte blijkt uit onderzoek dat autochtone Nederlanders verlies aan zeggenschap ervaren ten opzichte van nieuwkomers. Dat komt opnieuw meer voor bij lager opgeleiden dan bij hoger opgeleiden. Maar ook onder hoger opgeleiden zijn relatief hoge percentages van dit type verliesgevoelens gemeten.<sup>50</sup> Het is aannemelijk dat ook dit aan maatschappelijke onvrede bijdraagt.

Ondanks de vele onderzoeken en publicaties lijken we de gevolgen van deze ontwikkelingen voor de werking van onze democratie nog steeds te onderschatten. Vaak wordt geruststellend gewezen op het vertrouwen van een meerderheid van de bevolking in de overheid en in de politiek, dat – zij het met ups-and-downs – nog steeds bestaat. Maar ook hier zijn de verschillen tussen bevolkingsgroepen aanzienlijk. Uit onderzoek van het CBS blijkt dat lager opgeleiden en burgers uit bepaalde regio's (Kop van Noord-Holland, Oost-Groningen, Zuid- en Midden Limburg) significant minder vertrouwen hebben in de landelijke politiek dan hoger opgeleiden en bewoners uit de Randstad.<sup>51</sup> Het is aannemelijk dat re-

48 Andeweg & Thomassen 2011, p. 107. Vergelijk Verhey 2021, p. 39 e.v.

49 Van den Berg 2018 en Van den Berg & Kok 2021.

50 Smeekes & Mulders 2016, p. 23 e.v.

51 CBS 2015, p. 98 en 105.

*DE GRONDWET 'REVISITED': GELEIDELIJKE AANPASSING EN VERDIEPENDE INTERPRETATIE*

cente kwesties waarin bepaalde groepen burgers door overheidsbeslissingen ernstig zijn gedupeerd – zoals de Toeslagenaffaire en de Groningse gaswinning – het gevoel van onvrede bij (deels) dezelfde groepen burgers heeft versterkt.

Deze ontwikkelingen vertalen zich in nieuwe maatschappelijke structuren en omgangsvormen. Tussen steeds sterker van elkaar gescheiden levende groepen burgers bestaan toenemende sociale, culturele en economische verschillen. De verdeeldheid in de samenleving lijkt in afnemende mate te leiden tot een gemeenschappelijk gedragen identiteit en perspectief. Dat werd tijdens de coronacrisis pijnlijk duidelijk. Zeker naarmate de crisis langer duurde, keerden groepen burgers zich van de overheid af en ook tussen burgers ontstonden hoogoplopende discussies over onder meer het vaccinatiebeleid en besluiten bepaalde sectoren al dan niet te sluiten om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Internet en sociale media hebben dat effect versterkt. Door digitale verspreiding van desinformatie en complottheorieën leven burgers in steeds sterker van elkaar gescheiden werelden ('filterbubbels') waardoor zij ook sterker tegenover elkaar komen te staan.<sup>52</sup>

Het is tegen die achtergrond verklaarbaar dat groepen burgers die op de beschreven manier de aansluiting missen en zich om allerlei redenen onzeker voelen, ontvankelijk worden voor nieuwe politieke bewegingen die beloven het over een heel andere boeg te gooien.<sup>53</sup> Maatschappelijke tegenstellingen vertalen zich vervolgens in verkiezingen en in daaruit resulterende parlementaire verhoudingen. Door fragmentatie van het parlement en polarisatie in het maatschappelijke en politieke debat komt overheidsbesluitvorming steeds moeilijker, trager en gebrekiger tot stand. De gevolgen daarvan slaan vaak op onevenredige manier opnieuw neer bij groepen burgers die van de overheid afhankelijk zijn: met name zij zijn de dupe als de overheid niet meer 'levert'. Ongelijkheid wordt daardoor verder versterkt. Zo ontstaat een spiraal van elkaar versterkende effecten die niet alleen de samenleving ernstige schade toebrengen, maar ook het functioneren van de democratische rechtsstaat – zo niet op dit moment dan wel op termijn – kunnen ondermijnen.

---

52 Uitgebreider Verhey 2021, p. 39-57.

53 Zie voor een uitgebreidere en genuanceerde beschouwing over de opkomst van het populisme in Nederland Van den Berg 2022, p. 27 e.v.

L.F.M. VERHEY, L.C. GROEN EN T.J. VAN ERNST

## 4 DE GRONDWET: POGINGEN TOT AANPASSING

### 4.1 *Vele commissies*

Hoe hebben deze ontwikkelingen het debat over de Grondwet en over mogelijke aanpassingen daarvan beïnvloed? Na de laatste grote grondwetsherziening van 1983 – ruim 40 jaar geleden – is de discussie over of en zo ja, hoe de Grondwet een antwoord moest geven op maatschappelijke veranderingen, nooit stilgevallen. Continu bestond een zeker gevoel dat iets moest veranderen. Vele commissies – soms ook Staatscommissies – zijn daartoe ingesteld en hebben daarover rapporten uitgebracht.<sup>54</sup>

Achtereenvolgens valt te wijzen op de rapporten van:

- De Staatscommissie Relatie kiezers – beleidsvorming (Biesheuvel, 1984-1985);
- De Bijzondere commissie vraagpunten (Deetman, 1990-1994);
- De Staatscommissie Grondrechten in het digitale tijdperk (Franken, 2000);
- De Nationale conventie (2006);
- De Staatscommissie Grondwet (Thomassen, 2010);
- De Staatscommissie parlementair stelsel (Remkes, 2018).<sup>55</sup>

Hun aanbevelingen om te komen tot een of meer grondwetswijzigingen zijn maar beperkt opgevolgd en hebben uiteindelijk slechts op een beperkt aantal onderdelen tot grondwetswijzigingen geleid. Een kort overzicht kan dit laten zien. Het slot van deze paragraaf bevat een tussenstand als opmaat naar de slotparagraaf. Daarin wordt op hoofdlijnen een route voorgesteld om de Grondwet sterker in positie te brengen.

### 4.2 *Staatscommissie relatie kiezers – beleidsvorming (1984-1985)*

De staatscommissie-Biesheuvel heeft in 1984 en 1985 twee nog steeds lezenswaardige rapporten gepubliceerd waarin verbetering van de relatie tussen kiezers en beleidsvorming centraal stond. Ook toen al bestonden over die relatie namelijk zorgen. De commissie deed concrete aanbevelingen over de kabinetsformatie, over de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koningin en over het referendum en het volksinitiatief.

---

<sup>54</sup> Van Leeuwen, Van Faassen & Scherer 2020.

<sup>55</sup> Buiten beschouwing blijven hier andere rapporten die constitutioneel van belang zijn maar die niet de Grondwet als aandachtspunt hadden. In het bijzonder valt te wijzen op het rapport van de Staatscommissie Dualisme onder leiding van D.J. Elzinga van 2002 dat geleid heeft tot een belangrijke wijziging van de Gemeentewet.

*DE GRONDWET 'REVISITED': GELEIDELIJKE AANPASSING EN VERDIEPENDE INTERPRETATIE*

Bij de aanbieding van het eindrapport stelde de voorzitter van de commissie “het bedenkelijk te vinden als regering en volksvertegenwoordiging onze kritische analyses van het politieke bestel als waardevol aanmerken om vervolgens op de oude voet verder te gaan”.<sup>56</sup> Dat was toch wat uiteindelijk gebeurde. Niettemin was de commissie in zekere zin haar tijd vooruit. Haar aanbevelingen om te komen tot een correctief wetgevingsreferendum zijn in iets gewijzigde vorm in 2018 door de Staatscommissie parlementair stelsel herhaald. Zij vormen de kern van het wetsvoorstel tot grondwetswijziging dat in 2022 is verworpen maar op dit moment opnieuw in eerste lezing voorligt.<sup>57</sup>

#### 4.3 *Bijzondere commissie vraagpunten (1990-1994)*

De Bijzondere commissie vraagpunten werd naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer (met het Kamerlid Van Mierlo als eerste ondertekenaar) ingesteld in 1990. Deze commissie stond onder leiding van Deetman, de toenmalige voorzitter van de Tweede Kamer.<sup>58</sup> Het is de enige commissie van de hier genoemde waarin de Tweede Kamer zélf het voortouw nam en die ook uitsluitend uit leden van de Tweede Kamer was samengesteld. De werkzaamheden werden aangevangen onder de noemer ‘Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing’ en hadden betrekking op diverse onderwerpen. Op instigatie van de commissie werden verschillende externe commissies geformeerd die rapporteerden over deelthema’s: adviescolleges (De Jong), de burgemeester (Van Thijn), decentralisatie (Franssen), de ministeriële verantwoordelijkheid (Scheltema), de organisatie en het functioneren van de rijksdienst (Wiegel) en de relatie tussen kiezer en gekozene (De Koning). Andere deelonderwerpen werden in overleg met de regering afzonderlijk behandeld.

De genoemde rapporten bevatten een rijkdom aan beschouwingen en aanbevelingen op tal van onderwerpen. Sommige rapporten hebben wel degelijk invloed gehad. Het rapport over adviescolleges was de directe aanleiding om het adviesstelsel te reorganiseren.<sup>59</sup> Ook het rapport over de ministeriële verantwoordelijkheid is alleen al vanwege de kwaliteit van de analyse tot op de dag van vandaag nog steeds van waarde.<sup>60</sup> Maar tot belangrijke grond-

56 Staatscommissie relatie kiezers – beleidsvorming 1984-1985, p. 3.

57 *Kamerstukken II* 2021/22, 36160, nr. 2. Het wetsvoorstel is in eerste lezing door de Tweede Kamer aanvaard. Zie over het eerder vrijwel gelijklopende wetsvoorstel het advies van Afdeling advisering van de Raad van State, *Kamerstukken II* 2019-2020, 35129, nr. 4; *But* 2021 en *Westerweel* 2021.

58 De inhoudelijke start was het Rapport bijzondere commissie Vraagpunten, *Kamerstukken II* 1990-1991, 21427, nr. 3 en het slot de Eindrapportage Bijzondere commissie Vraagpunten, *Kamerstukken II* 1993-1994, 21427, nr. 101.

59 *Kamerstukken II* 1992-1993, 21427, nrs. 29-30 (Raad op maat).

60 *Kamerstukken II* 1992-1993, 21427, nrs. 40-41 (Steekhoudend ministerschap).

L.F.M. VERHEY, L.C. GROEN EN T.J. VAN ERNST

wetswijzigingen hebben de rapportages onder leiding van de Bijzondere commissie vraagpunten niet geleid. De commissie die rapporteerde over de relatie tussen kiezer en gekozen (De Koning)<sup>61</sup> bleek op belangrijke punten bovendien verdeeld. Haar grondwettelijk gezien wellicht belangrijkste aanbeveling om het terugzendrecht van de Eerste Kamer in de Grondwet te regelen, werd niet overgenomen.

#### 4.4 *Staatscommissie Grondrechten in het digitale tijdperk (2000)*

De staatscommissie-Franken had een relatief beperkte opdracht: zij diende met het oog op de ontwikkelingen op het terrein van de informatie- en communicatietechnologie te adviseren over de aanpassing van de grondwettelijke grondrechten en over de wenselijkheid om nieuwe grondrechten in de Grondwet op te nemen. In 2000 verscheen een uitgebreid rapport met concrete aanbevelingen en tekstvoorstellen. Deze hadden onder meer betrekking op het techniekonafhankelijk formuleren van de artikelen 7 (vrijheid van meningsuiting), 10 (bescherming van de persoonlijke levenssfeer) en 13 (brief-, telefoon- en telegraafgeheim). Geen van de voorstellen van de commissie heeft toen de eindstreep gehaald.

Opvallend was dat deze commissie opriep om het sobere karakter van de Grondwet te respecteren. De commissie stelde dat de Grondwet, als basisdocument van ons staatsbestel, alleen de essentialia daarvan dient te bevatten. Als men alle waarden die op een zeker moment belangrijk worden geacht tot constitutionele rechten zou verheffen, zou dat leiden tot trivialisering van de constitutie.<sup>62</sup> Juist omdat de samenleving voortdurend verandert, zou de Grondwet niet te veel moeten regelen en pas moeten worden gewijzigd als bepaalde ontwikkelingen zijn uitgekristalliseerd. Alleen dan kan zij een factor van stabiliteit vormen. De Grondwet loopt dus niet 'op de troepen vooruit' en wordt idealiter slechts aangevuld als zaken voldoende 'constitutionele rijpheid' vertonen, aldus de commissie.<sup>63</sup>

#### 4.5 *Nationale conventie (2006)*

De Nationale Conventie, ingesteld door Pechtold, toenmalig Minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties, kreeg als taak om voorstellen te doen voor de inrichting van het nationale, politieke bestel die aan het herstel van vertrouwen tussen burgers en de politiek zouden kunnen bijdragen. Daarbij moest in ieder geval aandacht worden

61 *Kamerstukken II 1992-1993, 21427, nrs. 36-37.*

62 Staatscommissie Grondrechten in het digitale tijdperk 2000, p. 47.

63 Staatscommissie Grondrechten in het digitale tijdperk 2000, p. 48, 72, 171 en 219.

*DE GRONDWET 'REVISITED': GELEIDELIJKE AANPASSING EN VERDIEPENDE INTERPRETATIE*

besteed aan de positie van de Grondwet in de samenleving en de wijze waarop de Grondwet zou kunnen worden veranderd.<sup>64</sup>

In haar eindrapport schreef de Nationale Conventie dat de Grondwet als staatkundig basisreglement weliswaar prima voldeed, maar dat zij minder geschikt was om een samenbindende en instructieve functie voor de samenleving te vervullen. Dat had enerzijds te maken met de inhoud van de Grondwet: alleen voor juridisch geschoolden zou de Grondwet goed leesbaar zijn. Anderzijds was ook de structuur van de Grondwet weinig inzichtelijk. Om die reden zou – zo stelde de Nationale Conventie – van de Grondwet een ‘weinig inspirerende’ werking uitgaan, voelden mensen zich door de Grondwet niet verenigd en zou de Grondwet niet goed bruikbaar zijn als instrument voor burgerschapsvorming. De beperkte functie van de Grondwet in de samenleving had volgens de Nationale Conventie bovendien te maken met de wijze waarop wetten aan de Grondwet worden getoetst.<sup>65</sup>

De Nationale Conventie deed verschillende aanbevelingen om de representatieve democratie en de betekenis van de Grondwet voor de samenleving te versterken. Zo stelde zij onder meer voor om een correctief, bindend referendum op initiatief van kiezers in te voeren, de formatieprocedure anders in te richten en een ‘terugzendrecht’ voor de Eerste Kamer te introduceren, gecombineerd met het om de drie jaar kiezen van de helft van de Eerste Kamer door Provinciale Staten. Voorts wilde de Nationale Conventie een breed maatschappelijk debat bevorderen over de wenselijkheid en inhoud van een preambule, voorafgaand aan de Grondwet. Ook wees de Nationale Conventie erop dat wetsvoorstellen zorgvuldig aan de Grondwet zouden moeten worden getoetst, en dat vervolgens de mogelijkheid van toetsing van wetten door iedere rechter aan klassieke grondrechten uit de Grondwet zou moeten worden geopend. Een in te stellen Constitutioneel Hof zou op verzoek van lagere rechters uitspraak moeten kunnen doen over de vraag of wettelijke voorschriften in overeenstemming met de Grondwet zijn.<sup>66</sup> Deze aanbevelingen hebben vooralsnog niet geleid tot grondwetswijziging.<sup>67</sup>

64 *Stcrt.* 27 december 2005, nr. 251, p. 15.

65 ‘Hart voor de publieke zaak. Aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21ste eeuw’, Eindrapport Nationale Conventie, september 2006 (Bijlage bij *Kamerstukken II 2006/07*, 30184, nr. 12), p. 42.

66 ‘Hart voor de publieke zaak. Aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21ste eeuw’, Eindrapport Nationale Conventie, september 2006 (Bijlage bij *Kamerstukken II 2006/07*, 30184, nr. 12), p. 42-47.

67 Hoewel voorstellen voor een terugzendrecht voor de Eerste Kamer en haar verkiezing, inrichting en samenstelling in procedure zijn gebracht (*Kamerstukken* 35532 en [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/13/terugzendrecht-voor-de-eerste-kamer](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/13/terugzendrecht-voor-de-eerste-kamer), laatst geraadpleegd op 13 maart 2023), en inmiddels ook de uitwerking van constitutionele toetsing “ter hand is genomen”.



L.F.M. VERHEY, L.C. GROEN EN T.J. VAN ERNST

#### 4.6 *Staatscommissie Grondwet (2010)*

In de kabinetsreactie op het rapport van de Nationale Conventie – die ruim een jaar na het verschijnen van dat rapport pas het licht zag – werd de instelling van een staatscommissie aangekondigd. Deze zou in vervolg op de Nationale conventie de voor- en nadelen van een preambule nader moeten bezien en ook overigens moeten ingaan op de vraag hoe, eventueel door grondwetswijziging, de toegankelijkheid van de Grondwet voor burgers kon worden vergroot.<sup>68</sup> In 2009 werd daartoe de Staatscommissie Grondwet ingesteld.<sup>69</sup>

Het rapport van de staatscommissie verscheen in november 2010.<sup>70</sup> Zij wees erop dat wijziging van de Grondwet niet per se noodzakelijk was, maar dat het wel van belang is de Grondwet bij de tijd te houden. Mede in het licht van de hiervoor genoemde ontwikkelingen (digitalisering en internationalisering, zie onder 3.) achtte de staatscommissie de versterking van het normatieve karakter van de Grondwet aangewezen. Een Grondwet die onvoldoende aansluit bij de veranderingen in de samenleving, loopt het risico aan normativiteit in te boeten, zo stelde zij. Daarom deed zij onder meer het voorstel om enkele grondrechten aan te passen of nieuw in de Grondwet te regelen, een algemene bepaling (en geen preambule) op te nemen en het rechterlijk toetsingsverbod te heroverwegen. Hoewel de commissie op diverse onderdelen verdeeld was, bleek zij, ook als gevolg van initiatieven vanuit de Eerste Kamer, relatief succesvol. Haar rapport heeft uiteindelijk in 2022 geleid tot drie grondwetswijzigingen: een algemene bepaling, de uitbreiding van het brief-, telefoon- en telegraafgeheim tot het brief- en telecommunicatiegeheim en een nieuw recht op een eerlijk proces.<sup>71</sup>

#### 4.7 *Staatscommissie parlementair stelsel (2018)*

In 2017 werd de Staatscommissie Parlementair stelsel ingesteld onder leiding van oud-Tweede en Eerste Kamerlid en oud-minister Johan Remkes.<sup>72</sup> De oorspronkelijke aanleiding voor instelling van de commissie was de onvrede bij sommigen over het functioneren van de Eerste Kamer; deze zou te politiek opereren en daarmee te veel lijken op de Tweede

68 *Kamerstukken II 2007/08*, 30184, nr. 14, p. 10.

69 *Stcrt.* 2009, nr. 10354. De andere onderwerpen die in het instellingsbesluit worden genoemd, zijn de opname van een preambule, de verhouding tussen de opgenomen grondrechten en de uit internationale verdragen voortvloeiende rechten, de grondrechten in het digitale tijdperk, de invloed van de internationale op de nationale rechtsorde, de verhouding tussen wezenlijke Nederlandse constitutionele waarden en besluiten van volkenrechtelijke organisaties of verdragsbepalingen en de beperkingssystematiek van grondrechten.

70 Staatscommissie Grondwet 2010.

71 Zie de bijdragen van Stremmer, Jansen, en van Widdershoven in deze bundel.

72 *Stcrt.* 2017, nr. 6895.

*DE GRONDWET 'REVISITED': GELEIDELIJKE AANPASSING EN VERDIEPENDE INTERPRETATIE*

Kamer. De commissie kreeg echter een veel bredere opdracht: zij moest de regering adviseren over de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel, mede tegen de achtergrond van onder meer de toegenomen decentralisatie en electorale volatiliteit.

Onder de titel 'Lage drempels, hoge dijken' presenteerde de staatscommissie eind 2018 een lijvig rapport met een uitgebreid palet van soms ingrijpende aanbevelingen om, zoals de commissie zelf stelde, 'het parlementair stelsel in staat te stellen in een veranderende, maatschappelijke omgeving adequaat te kunnen blijven functioneren'.<sup>73</sup> Zoals ook blijkt uit de titel bevat het rapport verschillende pijlers. Enerzijds doet de commissie aanbevelingen om de kiezer meer mogelijkheden te geven om invloed uit te oefenen (lage drempels), anderzijds pleit zij voor maatregelen om de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat te versterken (hoge dijken). Daartoe wees de staatscommissie onder meer op de mogelijkheid een correctief, bindend referendum in te voeren, om een Wet op de politieke partijen op te stellen en om de democratische kennis en vaardigheden te verbeteren. Ook stelde de Staatscommissie voor te voorzien in een constitutionele toetsing ex post, uit te voeren door een Constitutioneel Hof. Daardoor zouden, zo verwachtte zij, de normatieve functie en de maatschappelijke betekenis van de Grondwet worden versterkt.

#### 4.8 *Terug- en vooruitblik*

Omdat op dit moment verschillende voorstellen die voortvloeien uit het rapport van de Staatscommissie Parlementair stelsel nog aanhangig of in voorbereiding zijn, is het nog te vroeg om over de resultaten conclusies te trekken. Er kan überhaupt alleen maar sprake zijn van een tussenstand; het debat over de Grondwet en over mogelijke wijzigingen daarvan gaat altijd door. Zo is begin 2023 onder meer naar aanleiding van Toeslagenaffaire de Staatscommissie rechtsstaat ingesteld onder leiding van de Utrechtse hoogleraar Kummeling.<sup>74</sup> Deze commissie zal blijkens haar opdracht onderzoek doen naar het functioneren van de wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht. Daarbij kijkt de commissie zowel naar deze drie machten afzonderlijk als naar hun onderlinge samenhang. Een goede bescherming van burgers tegen besluiten van de overheid en effectieve rechtsbescherming van burgers zijn hierbij belangrijke aandachtspunten. Hoewel de opdracht dat niet expliciet vermeldt, is het niet onwaarschijnlijk dat ook deze commissie de Grondwet in haar overwegingen betreft.

<sup>73</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018.

<sup>74</sup> [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/11/25/kabinet-stelt-staatscommissie-rechtsstaat-in](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/11/25/kabinet-stelt-staatscommissie-rechtsstaat-in), laatst geraadpleegd op 9 maart 2023.

*L.F.M. VERHEY, L.C. GROEN EN T.J. VAN ERNST*

Als we niettemin bij wijze van tussenstand terugblikken op het korte overzicht van de commissies die zich de afgelopen 40 jaar over de Grondwet hebben gebogen, is de oogst aan grondwetswijzigingen bescheiden. Sinds de grondwetsherziening van 1983 zijn de pleidooien van diverse commissies om tot aanzienlijke aanpassingen van de Grondwet te komen, met name waar het gaat om het parlementair stelsel, tot dusverre voor de daarvoor vereiste parlementaire meerderheden onvoldoende overtuigend gebleken. Dat neemt niet weg dat recent op deelonderwerpen wél relevante grondwetswijzigingen tot stand zijn gekomen. De deconstitutionalisering van de benoemingswijze van de burgemeester en het opnemen van een algemene bepaling waarin de beginselen van democratie, rechtsstaat en de grondrechten zijn verankerd, zijn daarvan belangrijke voorbeelden.

Deze wijzigingen laten bij uitstek zien hoe verschillend we, afhankelijk van het thema en de omstandigheden, met de Grondwet omgaan. De algemene bepaling die de beginselen van democratie, rechtsstaat en de grondrechten waarborgt, is normerend en kan, zeker als enige vorm van constitutionele toetsing wordt ingevoerd, de richting van bepaalde constitutionele vraagstukken sterker gaan bepalen. De deconstitutionalisering van de benoemingswijze van de burgemeester gaat juist in tegengestelde richting: de Grondwet is hier minder richtinggevend geworden. Hoe ook over de benoeming van de burgemeester wordt gedacht, het kan als een verlies worden beschouwd dat de Grondwet minder betekenis heeft gekregen als het gaat om een belangrijk element van ons staatsbestel. Het roept tevens vragen op die verband houden met consistentie. Of en hoe de Grondwet wordt gewijzigd, wordt klaarblijkelijk sterk bepaald door politieke omstandigheden.

## 5 HOE VERDER MET DE GRONDWET? TWEE SPOREN

### 5.1 *Eenheid en veelheid*

Welke gevolgen moet het voorgaande hebben voor de Grondwet? Hoe kunnen we de politiek-stabiliserende én normatieve functie van de Grondwet versterken? Dat is geen vrijblijvende vraag. Het risico dat we het staatsbestel niet versterken maar juist verzwakken door aan de verkeerde knoppen te draaien, is aanwezig. Kunnen we een gemeenschappelijk anker vinden om de Grondwet in de nabije toekomst de genoemde functies beter te laten vervullen?

Velen zien en voelen dat het bestel dreigt vast te lopen omdat we er onvoldoende in slagen om effectieve en voldragen oplossingen te formuleren voor de problemen van deze tijd. Maar over wat moet worden gedaan om het bestel beter te laten functioneren, lopen de opvattingen sterk uiteen. Vaak wordt de oplossing gezocht in verandering van structuren

*DE GRONDWET 'REVISITED': GELEIDELIJKE AANPASSING EN VERDIEPENDE INTERPRETATIE*

en regels aan de 'inputkant'. Meer democratie door referenda, burgerberaden en verlaging van drempels, meer rechtsbescherming door uitbreiding van grondrechtencatalogi en bevoegdheden voor onafhankelijke toezichthouders en de onafhankelijke rechter.

Hoe waardevol en te overwegen waard sommige van deze veranderingsvoorstellen misschien ook zijn, de cruciale vraag is of zij 'het verschil gaan maken'. Sommige van de genoemde voorstellen kunnen het probleem zelfs erger maken en het bestel verder doen vastlopen.<sup>75</sup> Het gezag van de overheid is immers niet alleen afhankelijk van haar 'inputlegitimiteit' maar ook van haar 'outputlegitimiteit'. Burgers zijn niet alleen geïnteresseerd in democratische zeggenschap, maar ook in een overheid die prestaties levert. Daarvoor is een politieke gemeenschap nodig die in gezamenlijkheid slagkracht kan ontwikkelen. Dat laatste aspect dreigt in deze tijd van individualisering, versnippering en polarisatie onderbelicht te raken.

Om de constitutionele betekenis van het voorgaande nader te duiden, grijpen we terug op de kernachtige typering van de democratische rechtsstaat door Kees Schuyt.<sup>76</sup> De democratische rechtsstaat kan volgens hem worden gekenmerkt als een beheerste oplossing voor het probleem van eenheid en veelheid:

“de gemeenschappelijke eenheid, van eensgezind samenleven in een natiestaat (nationale eenheid, een afgepaalde jurisdictie) én de veelheid van uiteenlopende en vaak tegenstrijdige belangen, van belangengroepen, van waarden en ideologieën, van overtuigingen en godsdienstige gemeenschappen en van nog veel meer”<sup>77</sup>

Tussen eenheid en veelheid bestaat een voortdurende spanning. Om maatschappelijke problemen effectief op te lossen, moet de in de staat belichaamde gemeenschappelijke eenheid in het algemeen belang tot besluiten kunnen komen. Dat gebeurt doorgaans bij meerderheidsbesluitvorming. Belangrijk daarbij is dat met minderheidsstandpunten en

---

75 Een voorbeeld is het voorstel van Wet 'Met één stem meer keus'. De kern van dat voorstel is dat kiezers de mogelijkheid krijgen om te stemmen op de lijst (en daarmee de volgorde) waar de kandidaten van de betreffende politieke groepering op staan, of op een specifieke kandidaat op de lijst. Het gevolg is dat meer kandidaten dan nu een zetel kunnen verwerven op basis van op hen persoonlijk uitgebrachte stemmen. De Afdeling advisering oordeelde dat daarmee de positie van politieke partijen wordt verzwakt en de kwaliteit van de uitvoering van essentiële parlementaire taken (wetgeving, controle) verder onder druk komt te staan. Zie advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 9 september 2021 over de Wet Met één stem meer keus, (W04.21.0073), Website van de Raad van State. Zie hierover ook Van Vugt 2022. Voor andere wijzigingen van het kiesstelsel geldt dit niet of in mindere mate. Zie voor andere voorstellen tot wijziging van het kiesstelsel Van den Berg 2022, p. 54-57.

76 Vergelijk Verhey 2021, p. 20-21.

77 Schuyt 2018, p. 25.

L.F.M. VERHEY, L.C. GROEN EN T.J. VAN ERNST

deelbelangen rekening moet worden gehouden. Het verleden heeft laten zien dat ongebreidelde en ongeremde besluitvorming van de meerderheid de democratie zélf vergaand kan aantasten. Meerderheidsbesluiten zijn in een democratische rechtsstaat daarom op een bepaald moment beslissend maar tegelijkertijd relatief en voorlopig.<sup>78</sup>

De Grondwet bevat elementen van zowel ‘eenheid’ als ‘veelheid’. Grofweg en ongenueanceerd gezegd, staan de in de Grondwet geregelde instituties (Koning, regering, Staten-Generaal, hoge colleges van staat) primair voor ‘de eenheid’. Het meest pregnant komt dat misschien tot uitdrukking in de verwoording van de representatieve democratie in artikel 50 Grondwet: De Staten-Generaal vertegenwoordigen het *gehele* Nederlandse volk.<sup>79</sup> ‘De veelheid’ komt het duidelijkst naar voren in de klassieke en sociale grondrechten van hoofdstuk 1 Grondwet. De rechterlijke macht heeft beide elementen in zich: het is de derde staatsmacht die in het algemeen belang rechtspreekt, maar ook in de veelvormige rechtspraktijk rechtsbescherming biedt in het individuele geval.<sup>80</sup>

Onze stelling is dat door de hiervoor geschetste, elkaar versterkende ontwikkelingen (digitalisering, internationalisering en maatschappelijke onvrede) de ‘veelheid’, de ‘eenheid’ dreigt te overwoekeren. De ‘veelheid’ van vaak stellige en polariserende uitingen en opvattingen lijkt het publieke debat en de politieke besluitvorming steeds sterker te zijn gaan overheersen. Daardoor dreigt de ‘eenheid’ in onze samenleving, het ‘eensgezind samenleven’, ondergesneeuwd te raken. De balans tussen eenheid en veelheid die in een democratische rechtsstaat uiteindelijk noodzakelijk is, raakt steeds verder in het gedrang.

Die ontwikkeling beperkt zich niet tot de samenleving, maar werkt ook door in het staatsbestel. De representatieve functie van parlement wordt steeds meer op het niveau van de individuele volksvertegenwoordiger ingevuld. Daardoor erodeert de partijdemocratie steeds verder en komt de behartiging van deelbelangen (‘de spreekbuisdemocratie’<sup>81</sup>) meer op de voorgrond te staan. Daarvan profiteren vooral burgers die zich het beste weten te organiseren.<sup>82</sup> De inhoud van wetgeving wordt niet of te weinig gebaseerd op de werkelijkheid van de uitvoering en op de denk- en leefwereld van bepaalde groepen burgers. Ook het bestuur raakt steeds meer uit balans. Er is een sterke toename van onafhankelijke instellingen (het ‘woud der onafhankelijkheden’<sup>83</sup>) die ieder vanuit een specifiek deelbelang

78 Burkens, Kummeling, Vermeulen, Uzman & Widdershoven 2022, p. 28-29.

79 Hierover Van Vugt 2021.

80 Vergelijk Verhey 2021, p. 158.

81 Kok 2020. Zie in dezelfde lijn Van Vugt 2019.

82 Vanuit dit gezichtspunt kunnen ook kritische kanttekeningen worden geplaatst bij (bepaalde vormen van) burgerparticipatie. Zie Verhey 2021 (Den Ouden-bundel, met verwijzingen naar andere literatuur).

83 Koole 2021, p. 214-224.

*DE GRONDWET 'REVISITED': GELEIDELIJKE AANPASSING EN VERDIEPENDE INTERPRETATIE*

en met een beperkte blikrichting functioneren. Zij staan steeds zwakker met elkaar én met parlement en regering in verbinding.<sup>84</sup> Ook het lokale bestuur is verder versnipperd geraakt door allerhande regionale samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen. Het 'Huis van Thorbecke' is een onoverzichtelijk geheel geworden.<sup>85</sup> Ten slotte bestaat een steeds dieper wordende kloof tussen de politieke en de ambtelijke wereld; werelden die door onderling wantrouwen lijnrecht tegenover elkaar zijn komen te staan. Ook binnen de ambtelijke dienst, op de ministeries, ontstaan door toenemende politieke druk steeds vaker scherpe en soms moeilijk overbrugbare tegenstellingen.<sup>86</sup>

Om het staatsrecht en de Grondwet ook in de toekomst hun politiek-stabiliserende en normatieve functie te laten vervullen, moet de disbalans tussen 'eenheid' en 'veelheid' worden hersteld. Dat is noodzakelijk om de democratische rechtsstaat weerbaarder te maken tegen de eerder geschetste bedreigingen. Daarvoor zijn niet alleen grondrechten en rechtsbescherming nodig, maar ook een sterke en slagvaardige overheid. Tussen individuele bescherming en een sterke overheid bestaat van oudsher weliswaar spanning, maar van een absolute tegenstelling is wat ons betreft geen sprake. Onze stelling is eerder dat een sterke en slagvaardige overheid onmisbaar is om burgers, met name degenen die op een zeker moment beperkter 'zelfredzaam' zijn, effectief in hun rechten te beschermen. De Toeslagenaffaire en de Groningse gaswinning laten zien dat dat doel niet alleen – en zelfs niet in de eerste plaats – door middel van rechtsbescherming door de rechter kan worden bereikt. Kwalitatief goede wetgeving en effectief én behoorlijk bestuur zijn daarvoor in de eerste plaats essentiële randvoorwaarden.

Tegen deze achtergrond zien we twee parallelle sporen om de Grondwet beter in positie te brengen. Het eerste is dat van een geleidelijke aanpassing van de Grondwet. Het tweede spoor is dat van een verdieping van de interpretatie van de Grondwet. Over beide sporen volgen aan het slot van deze bijdrage nog enkele beschouwingen. Deze beschouwingen dienen als aanzet voor verdere reflectie en debat.

84 Ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 juni 2020 over de ministeriële verantwoordelijkheid, (W04.20.0135), bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35300, nr. 78, par. 3.2.

85 Zie bijvoorbeeld de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 24 maart 2021 over de interbestuurlijke verhoudingen, (W04.20.0440), Website Ministerie van BZK.

86 Ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 juni 2020 over de ministeriële verantwoordelijkheid, (W04.20.0135), bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35300, nr. 78, par. 3.4 en 3.5. Zie ook Van den Berg en Verhey 2022. Zie eerder t Hart, Wille e.a. 2002.

L.F.M. VERHEY, L.C. GROEN EN T.J. VAN ERNST

## 5.2 Geleidelijke aanpassing

Als we terugblikken op de pogingen om na de grondwetsherziening van 1983 tot nieuwe grondwetswijzigingen te komen (zie par. 4), valt op hoe verschillend over de noodzaak en de aard van grondwetswijziging wordt gedacht. Grofweg bestaan twee benaderingen. De eerste is dat het staatsbestel toe is aan een grondige herziening. Daartoe moet de Grondwet op belangrijke punten worden gewijzigd. De voorstellen tot aanpassing van het kiesstelsel, de rechtstreekse verkiezing van de minister-president, de wijziging van de verhouding tussen Tweede en Eerste Kamer, de invoering van referenda en de instelling van een Constitutioneel Hof passen in deze benadering. De andere benadering is dat zulke ingrijpende grondwetswijzigingen niet noodzakelijk zijn of, vanwege de mogelijke bezwaren daartegen, soms zelfs ongewenst. Deze beide benaderingen lijken samen te hangen met een verschil van opvatting over hoe we de huidige problemen het hoofd moeten bieden. Anders dan op grond van de eerste, zou volgens de tweede benadering de energie niet gestoken moeten worden in staatsrechtelijke vernieuwingen, maar in organisatorische en maatschappelijke hervormingen die géén grondwetsherziening vergen. De Grondwet biedt voor dit type hervormingen voldoende ruimte.

Deze verschillende benaderingen werken door in de opvattingen over wanneer moet worden overgegaan tot grondwetswijziging. Wanneer de rapporten van de hiervoor genoemde (staats)commissies met elkaar worden vergeleken, is daarin wel een zekere kentering te bespeuren. Zoals hiervoor al gememoreerd ging de Staatscommissie Grondrechten in het digitale tijdperk in 2000 uit van de klassieke opvatting: een grondwetswijziging mag pas tot stand komen nadat bepaalde ontwikkelingen zijn uitgekristalliseerd. De Grondwet loopt dus niet ‘op de troepen vooruit’ en wordt idealiter slechts aangevuld als zaken voldoende ‘constitutionele rijpheid’ vertonen. Bezien we de aanbevelingen van de Nationale Conventie en de beide daarna ingestelde Staatscommissies, dan is sprake van een ander uitgangspunt; zij benadrukten de modifierende functie van de Grondwet. Noodzakelijke veranderingen zouden ook door middel van grondwetswijziging tot stand moeten kunnen komen. In deze opvatting is de Grondwet meer dan “gestold verleden en verstilde politieke strijd”.<sup>87</sup> Zij brengt in bepaalde gevallen zélf de verandering tot stand. De beoogde grote grondwetswijzigingen heeft deze opvatting echter niet opgeleverd. Kennelijk bestaat hiervoor (nog) onvoldoende steun.

Gegeven deze discussie ligt het voor de hand om bij mogelijke grondwetswijzigingen een middenweg te bewandelen. Het is noodzakelijk om de Grondwet en daarmee samenhangende wetgeving aan te passen om de democratische rechtsstaat geleidelijk te versterken

<sup>87</sup> Donner 1998, p. 9-26.

*DE GRONDWET 'REVISITED': GELEIDELIJKE AANPASSING EN VERDIEPENDE INTERPRETATIE*

en robuuster te maken. Maar dat betekent niet dat het 'huis' van de Grondwet vanaf de fundering helemaal opnieuw hoeft te worden opgebouwd. Pleidooien voor een samenhangend pakket fundamentele grondwetswijzigingen hebben, daargelaten de opportuniteit daarvan, tot nog toe ook geen effect gehad. Behoedzame geleidelijkheid lijkt daarom de sleutel te zijn.<sup>88</sup> Die sluit het beste aan bij de Nederlandse constitutionele traditie waarin grotere grondwetswijzigingen slechts zeer sporadisch tot stand zijn gekomen. Als men effectief wil zijn, moet men dus niet te veel in één keer willen doen. Wijziging van de Grondwet vergt een balanceeroefening waarbij kleine, maar relevante stappen worden gezet. De recente grondwetswijzigingen zijn hiervan goede voorbeelden.

Een voorbeeld voor de nabije toekomst is de aanbeveling van de Staatscommissie-Remkes om geconcentreerde constitutionele toetsing door een Constitutioneel Hof in te voeren.<sup>89</sup> Deze aanbeveling komt in het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV tot uitdrukking in het voornemen om "constitutionele toetsing ter hand te nemen" waarbij – een cruciale zinsnede – gekeken wordt naar "welke vormgeving het best aansluit bij het Nederlandse rechtssysteem".<sup>90</sup> Het kabinet heeft dit voornemen nader gestalte gegeven in zijn 'hoofddlijvenbrief constitutionele toetsing', waarin het zich een voorstander toont van constitutionele toetsing in de vorm van ex post gespreide toetsing aan klassieke grondrechten door de gewone rechter. Die toetsing kan leiden tot een rechterlijk oordeel waarbij een wet (sbepaling) in een concreet geval wegens strijd met de Grondwet buiten toepassing wordt gelaten.<sup>91</sup>

In de debatten die nog zullen volgen, worden ongetwijfeld nog de nodige complicaties, dilemma's en vervolgvragen opgeworpen.<sup>92</sup> Een in het oog springend voorbeeld hiervan is de roep om de mogelijkheid aan sociale grondrechten en (ongeschreven) rechtsbeginselen te toetsen.<sup>93</sup> Vanzelfsprekend verdienen deze thema's de nodige aandacht, maar misschien is geleidelijkheid ook hier de sleutel. Daarbij kan een grondwetswijziging die rechterlijke toetsing van wetten aan alleen de klassieke grondrechten van de Grondwet mogelijk maakt, de eerste stap zijn. Vervolgens kan met die nieuwe bevoegdheid ervaring worden opgedaan. Mede op grond daarvan kan vervolgens nader worden bezien in hoeverre uit-

88 Vergelijk Boogaard 2018, p. 10-11. Hij beschrijft dat de Grondwet geen 'grand design' is maar een bouwwerk met verschillende bouwstijlen waaraan door verschillende bouwmeesters is gewerkt. Dat is zijns inziens geoorloofd, mits aan een minimum aan samenhang binnen de Grondwet wordt voldaan.

89 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 195-216.

90 Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35788, nr. 77, p. 2.

91 *Kamerstukken II 2021/22*, 35925-VII, nr. 169.

92 Zie ook de bijdrage van Schutgens in deze bundel.

93 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2022/23*, 36 200 VII, nr. 43; deze motie is aangehouden en vervolgens vervallen. Zie ook Krommendijk 2022. Zie tevens de bijdrage van Leijten en Loven in deze bundel.



L.F.M. VERHEY, L.C. GROEN EN T.J. VAN ERNST

breiding van constitutionele toetsing aan de sociale grondrechten van de Grondwet en (ongeschreven) rechtsbeginselen mogelijk en wenselijk is.

Een belangrijk effect van een dergelijke eerste stap kan zijn dat, net als nu bij het EVRM en het EU-Handvest al het geval is, de dialoog tussen wetgever en rechter wordt versterkt en, anticiperend op mogelijke rechterlijke toetsing, de grondwettelijke grondrechten een meer vooraanstaande rol gaan spelen bij de beoordeling van grondwettigheid tijdens het wetgevingsproces. Dat begint doorgaans bij de departementale voorbereiding. In dat stadium wordt logischerwijs geanticipeerd op de advisering door de Raad van State en de daarop volgende parlementaire behandeling. Mede met het oog op het voornemen om artikel 120 Grondwet aan te passen, heeft de Afdeling advisering van de Raad van State haar beoordelingskader recent aangepast en daarbij explicieter aangegeven hoe zij de grondwettigheid van wetsvoorstellen beoordeelt.<sup>94</sup> Een nadrukkelijker grondwettelijke beoordeling door eerst de regering en daarna de Afdeling, kan vervolgens doorwerken in het verdere verloop van het wetgevingsproces bij de behandeling door Tweede en Eerste Kamer. Voor de rechter kan de kwaliteit van dit proces van belang zijn; aannemelijk is dat de rechter bij zijn oordeel over grondwettigheid van een formeel-wettelijke bepaling, rekening zal houden met de zorgvuldigheid waarmee de Grondwet tijdens het wetgevingsproces is geïnterpreteerd en gewogen.<sup>95</sup>

Dezelfde behoedzame weg kan in meer gevallen worden gevolgd. Een voorbeeld is de beoogde constitutionele verankering van politieke partijen. Gelet op de Nederlandse traditie voert het op dit moment waarschijnlijk te ver om de positie van politieke partijen – wezenlijk in ons staatsbestel – in de Grondwet te verankeren.<sup>96</sup> Maar zoals ook in het coalitieakkoord van 2022 is aangekondigd, zou een Wet op de politieke partijen een belangrijke constitutionele tussenstap zijn.<sup>97</sup> De Staatscommissie-Remkes heeft daartoe concrete voorstellen gedaan die serieuze overweging verdienen.<sup>98</sup> Datzelfde geldt voor een, eveneens door deze commissie voorgesteld, terugzendrecht van de Eerste Kamer.<sup>99</sup> Zo zijn meer voorbeelden te geven van mogelijke grondwetswijzigingen die – mits uiteraard zorg-

94 'Beoordelingskader', raadvanstate.nl/advisering/beoordelingskader/, laatst geraadpleegd op 13 maart 2023.

95 Die notie klinkt ook door in de rechtspraak van het EHRM. Een voorbeeld is EHRM 15 maart 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0315JUD002188120 (*CGAS c. Suisse*) waarin, zij het in een andere context (het EHRM beoordeelt het handelen van de staat als geheel, incl. de nationale rechter), het EHRM het belang onderstreept van de kwaliteit van het politieke en parlementaire debat (zie r.o. 88).

96 Broeksteeg & Tinnevelt 2015 (met bijdragen van diverse auteurs). Zie verder de bijdrage van Voerman 2019 en Gijsenbergh & Tinnevelt 2022.

97 'Consultatieversie Wet op de politieke partijen', internetconsultatie.nl/wpp/b1 (22 december 2022). Zie het themanummer van het *NJB* 2023, afl. 6 met bijdragen van Trapman, Cliteur, Kuijper en Kooijman.

98 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 217-246.

99 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 301 e.v.

vuldig en evenwichtig vormgegeven – verdedigbaar of zelfs gewenst zijn, mede gelet op de veranderde omstandigheden.

### 5.3 *Verdiepende interpretatie*

Geleidelijke aanpassing van de Grondwet alléén is niet voldoende. Van belang is uiteraard ook hoe de bestaande grondwetsbepalingen worden geïnterpreteerd en toegepast. Veel wordt aan de wetgever en de praktijk overgelaten. Inmiddels zijn, afgezien van de grondrechten (zie hiervoor), constitutionele normen en spelregels in het politiek-maatschappelijk debat steeds verder op de achtergrond geraakt. Als ze al een betekenisvolle rol spelen, worden verschillende grondwetsbepalingen doorgaans geïsoleerd gezien en fragmentarisch behandeld. Er wordt onvoldoende acht geslagen op de samenhang met andere regels en beginselen die deel uitmaken van de Nederlandse constitutie. Dat heeft gevolgen voor de Grondwet. Foqué omschreef het als volgt: “De betekenis van de Grondwet wordt dan niet alleen goeddeels onzichtbaar, maar zij verkrumelt en versplintert tegelijkertijd in onderling tegenstrijdige flarden van betekenis, waardoor gemeenschappelijke waardeoriëntaties van het democratisch samenleven in onderlinge verscheidenheid dreigen te verschromelen en te eroderen”. Hij bepleit daarom “een meer zichtbare Grondwet als rechtsstatelijk baken in de vaak woelige stormen die ons bestel doormaakt”.<sup>100</sup>

Voor de herwaardering van de Grondwet is dan ook nodig dat bij de interpretatie daarvan in concrete gevallen niet alleen gekeken wordt naar de relevante grondwetsbepalingen ‘sec’, maar naar het stelsel als geheel.<sup>101</sup> Van belang is dat daarbij niet uitsluitend de nadruk wordt gelegd op de positiefrechtelijke interpretatie en uitleg van de tekst. Door het open karakter van de Grondwet leidt dat in de praktijk niet zelden tot de idee dat als de Grondwet iets niet expliciet uitsluit, het *dus* constitutioneel geoorloofd is. Daarmee wordt echter voorbijgegaan aan de uitgangspunten, beginselen, conventies,<sup>102</sup> en normatieve praktijken die – ook historisch gezien – aan de Grondwet en het daarin neergelegde stelsel ten grondslag liggen. Zij behoren tot de constitutie in brede zin en dienen daarom sterker dan in de praktijk vaak gebeurt bij de interpretatie van de Grondwet te worden betrokken.

100 Foqué 2008, p. 50-55.

101 De vraag kan rijzen of er wel een allesomvattend stelsel is. Elzinga (1997) meent van niet en stelt dat de normatieve werking van iedere grondwetsbepaling op zichzelf staat. Hij heeft gelijk dat de Grondwet geen samenhangend normenstelsel bevat dat kan worden teruggevoerd op één grondnorm. Tegelijkertijd gaat het ook te ver om elke bepaling helemaal op zichzelf te zien. Er is bijvoorbeeld tussen de institutionele bepalingen die het parlementaire stelsel in de Grondwet regelen wel degelijk samenhang zodat bepalingen in die gevallen in nauwe samenhang met elkaar moeten worden uitgelegd. Zie hierover ook Boogaard 2018, p. 10.

102 Uitgebreid hierover de dissertatie van Geertjes 2021.

L.F.M. VERHEY, L.C. GROEN EN T.J. VAN ERNST

Een dergelijke, meer systematische grondwetsinterpretatie<sup>103</sup> kan eraan bijdragen dat de verstoorde balans tussen ‘eenheid’ en ‘veelheid’ wordt hersteld. Daarvoor is nodig dat het grondwettelijk stelsel in de praktijk effectief en gezaghebbend is. Dat is essentieel om de continuïteit van het staatsbestel ook op termijn te kunnen verzekeren.<sup>104</sup> Zeker bij de institutionele grondwetsbepalingen zijn spelregels en normatieve praktijken daarvoor van bijzonder belang. Een voorbeeld is de ministeriële verantwoordelijkheid ex artikel 42 jo. 68 Grondwet.<sup>105</sup> Deze kan alleen effectief werken als onderdelen van de ambtelijke dienst alleen in uitzonderingsgevallen en onder strikte voorwaarden worden verzelfstandigd, en daarnaast bepaalde spelregels in politiek-ambtelijke verhoudingen gelden die zorgvuldig worden toegepast en gehandhaafd. Indien dergelijke fundamentele uitgangspunten en spelregels bij de interpretatie van de artikelen 42 en 68 buiten beschouwing worden gelaten, dreigt het grondwettelijk stelsel als geheel te worden ondermijnd. De vraag is of we door de wijze waarop beide grondwetsbepalingen inmiddels worden toegepast, niet geleidelijk in de constitutionele gevarezone zijn beland.<sup>106</sup>

Een ander voorbeeld waarin de voor ‘eenheid’ belangrijke spelregels in toenemende mate lijken te worden veronachtzaamd, is de kabinetsformatie. Dit voor de werking van het parlementaire stelsel essentiële thema is, afgezien van de benoeming van ministers en staatssecretarissen, niet in de Grondwet geregeld. Maar in de loop der jaren zijn belangrijke spelregels ontwikkeld die het proces van kabinetsformatie beogen te ordenen en objectiveren.<sup>107</sup> Dat is van belang om te waarborgen dat iedere partij aan bod komt en zich gehoord voelt en dat over de verschillende stappen deugdelijk verantwoording wordt afgelegd. De vraag die onder meer naar aanleiding van de kabinetsformatie van 2021 rijst, is of die spelregels nog voldoende worden nageleefd en zo nee, waarom niet. Mogelijk hangt het antwoord samen met de verdere parlementarisering van de kabinetsformatie, maar over de gevolgen daarvan – bijvoorbeeld als het gaat om de rol van de voorzitter van de Tweede Kamer – is tot nog toe niet grondig nagedacht. Het gaat om vragen die niet aan de politieke praktijk kunnen worden overgelaten; het zijn constitutionele vragen van de eerste orde.<sup>108</sup> De beantwoording van die vragen hoeft niet, indien al mogelijk, te leiden tot

103 In vergelijkbare zin Boogaard 2018. Hij treedt in discussie met Sillen die een rechtspositivistische benadering voorstaat. Zie Sillen 2009 en voorts een uitgebreide weergave van het debat bij Geertjes 2021, p. 251-264. Een fraai voorbeeld van de door Boogaard voorgestane systematische interpretatie biedt Boogaard 2018 over de beginselen van democratie die in de Grondwet besloten liggen.

104 Kortmann 1994 meent in dit verband dat het doel van grondwetsinterpretatie mede gelegen is in ‘het verzekeren van continuïteit in het rechtsbestel en het staatsbestuur’ (p. 370). Zie voorts Kortmann 1976.

105 Hierover ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 juni 2020 over de ministeriële verantwoordelijkheid, (W04.20.0135), bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35300, nr. 78.

106 Idem, hoofdstuk 3.

107 Systematische en gedetailleerd Van Baalen & van Kessel 2012.

108 Zie verder Evaluatie kabinetsformatie 2021/2022, CPG Nijmegen 2023 (met aanbevelingen voor verheldering van een aantal spelregels).

*DE GRONDWET 'REVISITED': GELEIDELIJKE AANPASSING EN VERDIEPENDE INTERPRETATIE*

grondwetswijzing, maar wel tot een systematische en kenbare toepassing van elementaire beginselen (publieke verantwoording, transparantie, respect voor minderheden) van het grondwettelijk stelsel.

In de kern gaat het erom dat bij de vormgeving en toepassing van dragende grondwettelijke regels en concepten (zoals de grondrechten, het kiesrecht, representatie, de kabinetsformatie en de ministeriële verantwoordelijkheid), interpretatie van de Grondwet geschiedt vanuit het stelsel als geheel. Grondwetsbepalingen kunnen niet slechts geïsoleerd worden gezien, omdat de interpretatie dan een te gefragmenteerd karakter krijgt. Wanneer vanuit het stelsel wordt geredeneerd, komt sterker de nadruk te liggen op gemeenschappelijkheid en integrale belangenafweging, zodat verdere profilering van deelbelangen en fragmentatie niet wordt gestimuleerd. Dat is voor de effectiviteit van het overheidshandelen van wezenlijk belang. Precies vanuit dit gezichtspunt bestaat bezwaar tegen een interpretatie van het grondwettelijk representatiebegrip (artikel 50 Grondwet) die voeding geeft aan de 'spreekbuisdemocratie' waarin uitsluitend de behartiging van deelbelangen centraal staat.<sup>109</sup> Het wordt dan bijna onmogelijk om te komen tot politieke besluitvorming die op voldoende draagvlak kan rekenen én effectief is. Ook bij de toepassing en interpretatie van de artikelen 42 jo. 68 Grondwet – de verankering van de ministeriële verantwoordelijkheid – kunnen vanuit dit gezichtspunt serieuze vraagtekens worden geplaatst.

We zijn ons bewust van de risico's die kleven aan een systematische interpretatie die sterker gebaseerd is op beginselen, conventies en spelregels. Verschillende auteurs waarschuwen ervoor om deze als rechtsnormen te kwalificeren. De flexibiliteit van het staatsrecht zou daardoor verloren kunnen gaan en bovendien ligt het gevaar van subjectivering op de loer.<sup>110</sup> Tegelijkertijd erkent Kortmann in zijn artikel over grondwetsinterpretatie dat ervoor moet worden gewaakt "open normen steeds te beschouwen als normen waarmee men eigenlijk kan doen wat men wil."<sup>111</sup> De kunst zal ook hier dus zijn om te zoeken naar een goede middenweg en nader te bezien op welke wijze, met behoud van flexibiliteit, kan worden gekomen tot een geobjectiveerde grondwetsinterpretatie die recht doet aan de beginselen, conventies en spelregels die wezenlijk zijn voor het functioneren van het stelsel.

In de zoektocht naar die middenweg hebben we geen rechterlijke instantie die de Grondwet bindend kan interpreteren. Het is primair de wetgever die de Grondwet uitlegt. De wetgever is een samengesteld orgaan: hij bestaat uit de regering en de Tweede en de Eerste

---

109 Vergelijk Verhey 2021, p. 159-160.

110 Zie in deze zin Kortmann 1994 en Sillen 2009.

111 Kortmann 1994, p. 369.

*L.F.M. VERHEY, L.C. GROEN EN T.J. VAN ERNST*

Kamer, bijgestaan door de Afdeling advisering van de Raad van State. Daarnaast zijn in het wetgevingsproces tal van andere actoren (adviescolleges, maatschappelijke organisaties) betrokken. Ook de rechter interpreteert in bepaalde gevallen, met name als het gaat om de grondrechten, de Grondwet. Ten slotte heeft de staatsrechtwetenschap een belangrijke rol.<sup>112</sup> Hier ligt kortom, vanuit de verschillende rollen en posities, een gezamenlijke verantwoordelijkheid om in respectvolle dialoog<sup>113</sup> te komen tot een zorgvuldig gewogen en objectieve grondwetsinterpretatie die op een evenwichtige manier recht doet aan alle relevante uitgangspunten. Dat is voor alle betrokkenen de komende tijd de cruciale opgave.

## 6 SLOT

De coronapandemie was een constitutionele ‘wake up call’. De Grondwet is misschien wel belangrijker dan ooit gebleken. Dat roept verschillende vragen op. Hoe komt het dat, hoewel de Grondwet tijdens de pandemie een belangrijk ankerpunt bleek, de zaken grondwettelijk gezien niet afdoende op orde zijn? Verwaarlozen we onze Grondwet en zo ja, hoe komt dat en wat moeten we er aan doen? Die laatste vraag is niet nieuw. Tegelijkertijd illustreert corona dat het debat over onze Grondwet geleidelijk in nieuw vaarwater is beland. Een pandemie is niet de enige ingrijpende gebeurtenis die de constitutie in het hart raakt. We worden zowel van binnenuit als buitenaf geconfronteerd met ernstige bedreigingen die het staatsbestel op termijn in de kern kunnen aantasten. Daarom kan het debat over de Grondwet allang niet meer alleen gaan over ‘verwaarlozing’ en ‘modernisering’. De centrale vraag is óók geworden hoe de Grondwet kan én moet bijdragen aan de robuustheid van de democratische rechtsstaat.

Vanuit dat gezichtspunt hebben we in dit artikel een poging gedaan een mogelijke benadering van de Grondwet in de nabije toekomst te formuleren. In de kern pleiten we voor twee parallelle sporen: een geleidelijke aanpassing van de Grondwet en daarmee samenhangende wetgeving én een verdieping van de interpretatie van de Grondwet, door deze nadrukkelijker te laten bepalen door de achterliggende beginselen, uitgangspunten, conventies en spelregels. Deze beide sporen zijn, zo stellen wij, beslissend voor een effectieve werking van ons grondwettelijk bestel.

112 Zo is het volgens Van Vugt aan de staatsrechtwetenschap om onder meer diepgravend de stilzwijgende assumpties van de verschillende actoren die de Grondwet interpreteren bloot te leggen alsook drogredeneringen en misvattingen over de inhoud en werking van de Grondwet te ontmaskeren. Zie Van Vugt 2021.

113 Vergelijk Sillen & Uzman 2022. Zij spreken in dit verband over ‘constitutionele hoffelijkheid’.

*DE GRONDWET 'REVISITED': GELEIDELIJKE AANPASSING EN VERDIEPENDE INTERPRETATIE*

We realiseren ons dat de geschetste benadering nog de nodige vragen zal oproepen. Het is een denkrichting die nadere uitwerking behoeft en hopelijk bijdraagt aan verder debat. Er is uiteraard geen garantie op succes, al was het maar omdat er meer nodig is dan alleen een constitutioneel perspectief. Het debat zal ook moeten gaan over cultuur en gedrag van politici, bestuurders, ambtenaren én burgers.<sup>114</sup> De Grondwet links laten liggen kan echter geen optie zijn. De Grondwet moet terug in het centrum van het politieke, juridische en maatschappelijke debat.

**LITERATUURLIJST**

**Aerts 2016**

R. Aerts, 'Het ingesleten pad. Over de betekenis van de Grondwet van 1815', in: A. Alen e.a. (red.), *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815. Staatkundige en historische beschouwingen uit België en Nederland*, Den Haag: Boom juridisch/die Keure 2016.

**Andeweg & Thomassen 2011**

R. Andeweg & J. Thomassen, *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press 2011.

**Van Baalen & Van Kessel 2012**

C. van Baalen & A. van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*, Amsterdam: Boom 2012.

**Barkhuysen, Dimitrova & Van Emmerik 2009**

T. Barkhuysen, A.L. Dimitrova, M.L. van Emmerik e.a., *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd; anker- of verdwijnpunt?*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009.

**Bartlett 2018**

J. Bartlett, *The People vs Tech – How the Internet is killing democracy (and how we save it)*, London: Ebury Press 2018.

**Van den Berg 2018**

C.F. van den Berg, *Van zuilen naar bubbels*, Oratie RUG 2018.

---

114 Recent hierover Van den Berg 2023 met verwijzingen naar verdere literatuur. Zie voorts Hoetink 2018 en Verhey 2021, p. 167 e.v.

L.F.M. VERHEY, L.C. GROEN EN T.J. VAN ERNST

### Van den Berg 2022

J.Th.J. van den Berg, *Humeurige volk, verkrampde politiek en hoe het anders kan*, Amsterdam: Prometheus Amsterdam 2022.

### Van den Berg 2023

J.Th.J. van den Berg, 'Grenzen aan het parlementaire debat', *NJB* 2023, afl. 3, p. 210-218.

### Van den Berg & Kok 2021

C.F. van den Berg en M.F.A. Kok, Regionaal maatschappelijk onbehagen. Naar een rechtsstatelijk antwoord op perifeer ressentiment. Rijksuniversiteit Groningen/Campus Fryslan, september 2021.

### Van den Berg & Verhey 2022

J.Th.J. van den Berg en Luc Verhey, Openbaarheid, verantwoordelijkheid en vertrouwen: een ménage à trois, in: Openbaarheid in politiek en bestuur, Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2022, p. 21-32.

### Boogaard 2018

G. Boogaard, 'Democratie en de Nederlandse Grondwet. Een proeve van systematische grondwetsinterpretatie', in: N.S. Eftymiou e.a. (red.), *Democratie: nieuwe ontwikkelingen*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2018, p. 3-23.

### Bovend'Eert 2019

P.P.T. Bovend'Eert, *Inleiding constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

### Bovend'Eert 2020

P.P.T. Bovend'Eert, 'Parlementaire betrokkenheid in de tijdelijke Coronawet', *NJB* 2020/2641, p. 2990-2992.

### Bovend'Eert & Kummeling 2017

P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement (12e druk)*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

### Bovend'Eert e.a. 2018

P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten, J.W.A. Fleuren en H.G. Hoogers, *Grondwet & Statuut, Tekst & commentaar (vijfde druk)*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

DE GRONDWET 'REVISITED': GELEIDELIJKE AANPASSING EN VERDIEPENDE INTERPRETATIE

**Broeksteeg & Verhey 2005**

J.L.W. Broeksteeg en L.F.M. Verhey (red.), *Een versterking van de minister-president?*, Deventer: Kluwer 2005.

**Brouwer & Schilder 2020**

J. Brouwer en A.E. Schilder, 'Parlementair vetorecht bij ministeriële coronamaatregelen', *NJB* 2020/3053.

**Broeksteeg & Tinnevelt 2015**

J.L.W. Broeksteeg, R.B.J. Tinnevelt (red.), *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

**Burkens e.a. 2022**

M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, J. Uzman, B.P. Vermeulen & R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2022.

**But 2021**

J.J. But, 'referendumbepaling in de Grondwet. Driemaal is scheepsrecht en de laatste overwinning van Pyrrhus', *NJB* 2021, afl. 23, p. 1866-1873.

**CBS 2015**

CBS, *Sociale samenhang. Wat ons bindt en verdeelt*, Den Haag: 2015.

**Donner 1986**

A.M. Donner, 'Bestendig en wederkerig', in: *Tussen het echte en het gemaakte. Geschriften van Prof. Mr. A.M. Donner*, Zwolle: Tjeenk Willink 1986.

**Donner 1998**

J.P.H. Donner, "Grondwet en constitutie in de toekomst" in: *Donner und Blitz: lezingen en toespraken van Piet Hein Donner*, Den Haag: Boom Juridisch 2018, p. 241-260. (eerder verschenen in M.C. Burkens e.a., (red.), *Gelet op de Grondwet*, Deventer: Kluwer 1998, p. 9-26.

**Ellian & Rijpkema 2022**

A. Ellian & B.R. Rijpkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022.



L.F.M. VERHEY, L.C. GROEN EN T.J. VAN ERNST

### **Elzinga 1997**

D. J. Elzinga, 'Vier vuistregels voor grondwetsinterpretatie', in: *Oculi Iustitiae, Pleidooien voor een contextuele rechtsbenadering*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1997, p. 49-79.

### **Foqué 2008**

R.M.G.E. Foqué, 'De onzichtbare Grondwet. Woord- en beeldverslag van het symposium op 27 februari 2008', Ministerie van BZK 2008.

### **Geertjes 2021**

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

### **Van Gennip 2021**

T.E.J.H. van Gennip, *De grondwetsherzieningsprocedure*, diss. Nijmegen, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

### **Gijsenbergh & Tinnevelt 2022**

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

### **'t Hart, Wille e.a. 2002**

P. 't Hart, A. Wille e.a., *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam: Boom 2002.

### **Hirsch Ballin 2013**

E.M.H. Hirsch Ballin, 'De Grondwet in politiek en samenleving (2013)', in: E.M.H. Hirsch Ballin, *Recht doorgronden. Keuze uit wetenschappelijk werk over publiekrecht, rechtsstaat en beleid*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2022, p. 281-299.

### **Hirsch Ballin 2021**

E.M.H. Hirsch Ballin, 'De Grondwet uitleggen' in: E.H.M. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge en G. Leenknegt, *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom Juridisch 2021, p. 19-27.

### **Hirsch Ballin 2022**

E.M.H. Hirsch Ballin, *Waakzaam burgerschap. Vertrouwen in democratie en rechtsstaat herwinnen*, Amsterdam: Querido Facto 2022.

*DE GRONDWET 'REVISITED': GELEIDELIJKE AANPASSING EN VERDIEPENDE INTERPRETATIE*

**Hoetink 2018**

A.C. Hoetink, *Macht der gewoonte. Regels en rituelen in de Tweede Kamer na 1945* (diss. Nijmegen), Nijmegen: Vantilt 2018.

**Van der Hoeven 1988**

J. van der Hoeven, *De plaats van de grondwet in het constitutionele recht*, Zwolle: Tjeenk Willink 1988 (aangevulde heruitgave).

**Kok 2020**

A. Kok, 'Staatscommissie adviseert spreekbuis-democratie', *De Nederlandse Grondwet* (denederlandsegrondwet.nl), 13 juni 2020.

**Kok 2022**

A. Kok, *Het blijvend belang van een helder staatsbestel*, Lezing gehouden tijdens KNAW-symposium 'Johan Rudolf Thorbecke 1872-2022. Erfenis en actualiteit', naar aanleiding van Thorbeckes 150ste sterfdag op 14 oktober 2022 in Amsterdam, gepubliceerd op [www.montesquieu-instituut.nl](http://www.montesquieu-instituut.nl).

**Koole 2021**

R.A. Koole, *Twee pijlers. Het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat*, Amsterdam: Prometheus 2021, p. 214-224.

**Kortmann 1976**

C.A.J.M. Kortmann, 'Continuïteit en staatsrecht', *RMThemis* 1976, afl. 2, p. 151-169.

**Kortmann 1994**

C.A.J.M. Kortmann, 'Grondwetsinterpretatie', *RMThemis* 1994, afl. 8, p. 363-370.

**Kortmann 2021**

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2021.

**Krommendijk 2022**

J. Krommendijk, 'Meer rechtsbescherming, maar niet teveel', *NJB* 2022, afl. 26, p. 2070-2071.

**Van Leeuwen, Van Faassen & Scherer 2020**

K. van Leeuwen, M. van Faassen & M. Scherer, *Over de Grondwet gesproken. Een selectie uit de documenten van staatscommissies voor grondwetsherziening 1883-1983*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2020.

L.F.M. VERHEY, L.C. GROEN EN T.J. VAN ERNST

### **Meijer, Grimmelikhuijsen & Bovens 2021**

A. Meijer, S. Grimmelikhuijsen & M. Bovens, 'De legitimiteit van het algoritmisch bestuur', *NJB* 2021, afl. 18, p. 1470-1478.

### **Nap 2020**

M. Nap, 'Criteria voor grondwetsherzieningen', *RegelMaat* 2020, afl. 4, p. 275-281.

### **Passchier 2017**

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

### **Passchier 2021**

R. Passchier, *Artificiële intelligentie en de rechtsstaat. Over verschuivende overheidsmacht, Big Tech en de noodzaak van constitutioneel onderhoud*, Den Haag: Boom Juridisch 2021.

### **Passchier 2022**

R. Passchier, 'Big Tech vs. de soevereiniteit van democratische wetgevers. Naar een neofeodalisme 2.0?' in: R.J.N. Schlössels, J.J.J. Sillen en R.B.J. Tinnevelt (red.), *Naar een weerbare rechtsstaat*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 335-351.

### **Raad voor openbaar bestuur 2019**

Raad voor openbaar bestuur, *Zoeken naar waarheid. Over waarheidsvinding in de democratie in het digitale tijdperk*, Den Haag: Raad voor openbaar bestuur 2019.

### **Rijkema 2015**

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

### **Schuyt 2018**

C.J.M. Schuyt, 'De bindingskracht van de democratische rechtsstaat', in: B.J. van Ettekoven, J.E.M. Polak, G.N. Roes, L.F.M. Verhey, B.P. Vermeulen, L.H.M. Weesing-Loeber, A. Weggeman (red.), *Rechtsorde en bestuur. Liber amicorum aangeboden aan Piet Hein Donner*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 25.

### **Van der Schyff 2017**

G. van der Schyff, 'De Nederlandse constitutionele identiteit: soberheid troef', *TBP* 2017, afl. 6, p. 322-329.

*DE GRONDWET 'REVISITED': GELEIDELIJKE AANPASSING EN VERDIEPENDE INTERPRETATIE*

**Sillen 2009**

J.J.J. Sillen, 'Proeve van een rechtspositivistische grondwetsinterpretatiemethode', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *De staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof. mr. C.A.J.M. Kortmann*, Deventer: Kluwer 2009, p. 129-152.

**Sillen & Uzman 2022**

J.J.J. Sillen en J. Uzman, 'Constitutionele hoffelijkheid als eis voor een weerbare rechtsstaat. Over loyale samenwerking, wederzijds respect en constitutionele conventies', in: R.J.N. Schlössels, J.J.J. Sillen en R.B.J. Tinnevelt (red.), *Naar een weerbare rechtsstaat*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 423-442.

**Smeeke & Mulder 2016**

A. Smeeke & L. Mulder, 'Verliesgevoelens in relatie tot de multi-etnische samenleving onder autochtone Nederlanders', in: Working Paper 22 WRR, Den Haag 2016.

**Staatscommissie relatie kiezers – beleidsvorming 1984-1985**

Eindrapport Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1985.

**Staatscommissie Grondrechten in het digitale tijdperk 2000**

Rapport Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2000.

**Staatscommissie Grondwet 2010**

Rapport Staatscommissie Grondwet, bijlage bij *Kamerstukken II* 2010/11, 31570, nr. 17.

**Staatscommissie parlementair stelsel 2018**

Staatscommissie parlementair stelsel, Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans, Amsterdam: Boom 2018.

**Van der Tang 1998**

G.F.M. van der Tang, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, Gouda: Quint 1998.

**Verhey 2009**

L.F.M. Verhey, 'Enkele beschouwingen over de mug en de olifant', in: H.R. Schouten (red.), *Wetgever en constitutie. Preadviezen voor de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2009*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009.

L.F.M. VERHEY, L.C. GROEN EN T.J. VAN ERNST

#### **Verhey 2014**

L.F.M. Verhey, *De constitutionele conventie: een blinde vlek in ons staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

#### **Verhey 2018**

L.F.M. Verhey, 'Constitutionele rechtsvorming: balanceren tussen continuïteit en verandering', in: B.J. van Ettehoven e.a. (red.), *Rechtsorde en bestuur. Liber amicorum aangeboden aan Piet Hein Donner*, Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 95-110.

#### **Verhey 2021**

L.F.M. Verhey, *De zoektocht naar feiten*, Den Haag: Boom juridisch 2021.

#### **Verhey 2021 (Den Ouden-bundel)**

L.F.M. Verhey, 'Burgerparticipatie: bindmiddel of splijtzwam?' In: L.W. Verboeket e.a. (red.), *Bestuursrecht in het echt. Vriendenbundel voor prof. mr. drs. Willemien den Ouden*, Wolters Kluwer Deventer 2021, p. 495-510.

#### **Voerman 2019**

G. Voerman, 'Tekortschietende representatie? Over politieke partijen', in: A.W. Heringa & J. Schinkelshoek (red.), *Groot onderhoud of kruimelwerk. Ongevraagd commentaar op de aanbevelingen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel*, Den Haag: Boom Juridisch, p. 75-87.

#### **Voermans 2019**

W. Voermans, *Het verhaal over de Grondwet. Zoeken naar wij*, Amsterdam: Prometheus 2019.

#### **Van Vugt 2019**

E.Y. van Vugt, *Versterking van de democratie: parlementaire vertegenwoordiging volgens de Staatscommissie*, *TvCR* 2019, afl. 2, p. 116-132.

#### **Van Vugt 2021**

E.Y. van Vugt, *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk: een onderzoek naar de veranderingen in de betekenis van artikel 50 Grondwet tussen 1814 en 1983*, diss. Tilburg, Den Haag: Boom Juridisch 2021.

#### **Van Vugt 2022**

E.Y. van Vugt, 'Van partij naar persoon? Niet als het aan de Raad van State ligt. Het advies over het wetsvoorstel 'Met één stem meer keus'', *TvCR* 2022, afl. 3, p. 219-237.

*DE GRONDWET 'REVISITED': GELEIDELIJKE AANPASSING EN VERDIEPENDE INTERPRETATIE*

**Westerweel 2021**

J. Westerweel, 'De aanhouder wint (misschien). Het voorstel van het lid Van Raak houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum', *TvCR* 2021, afl. 4, p. 266-278.

**Wierenga, Schilder & Brouwer 2020**

A.J. Wierenga, A.E. Schilder en J.G. Brouwer, 'Aanpak coronacrisis niet houdbaar', *NJB* 2020, afl. 18, p. 1135.

**WRR 2016**

WRR, Big Data in een vrije en veilige samenleving, Den Haag: WRR 2016.