



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Tijd voor een nieuwe grondwet? #3 een nieuwe grondwet?

Besselink, L.

Publication date

2021

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Besselink, L. (2021). Tijd voor een nieuwe grondwet? #3 een nieuwe grondwet?. Web publication or website, Nederland Rechtsstaat.

<https://www.nederlandrechtsstaat.nl/forum/id371/03-05-2021/tijd-voor-een-nieuwe-grondwet?-3-een-nieuwe-grondwet?.html>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Tijd voor een nieuwe grondwet? #3 een nieuwe grondwet?

3 mei 2021 door

Leonard Besselink

Het antwoord op de vraag of een land een nieuwe Grondwet behoeft, is mede afhankelijk van de functie die een Grondwet daarin heeft. Bij het zelf-verstaan van de Grondwet, de identiteit van onze evolutionaire constitutionele traditie, past niet het streven naar een Nieuwe Grondwet. Over een Nieuwe Grondwet spreken, wekt een verwachting die alleen die alleen maar tot desillusie zou leiden. Beter dan te spreken over een Nieuwe Grondwet, is het te werken aan het aanpassen van de Grondwet aan de omstandigheden waarin deze te functioneren heeft, zoals sinds het begin van de 19^e eeuw altijd het geval is geweest. Hierbij sluit ik me aan bij het staatsrechtelijk inzicht van [de Amsterdamse school](#) dat grondwetten revoluties voorkomen noch maken; niet de Grondwet maar de politieke werkelijkheid en praktijk is primair.

Revolutionaire en evolutionaire grondwetten

In een staatsrechtsvergelijkende typologie, kent Europa twee constitutionele tradities, [de evolutionaire en de revolutionaire](#), elk met eigen politiek-historische veronderstellingen en eigen normatieve ambities en implicaties. De revolutionaire constituties vinden hun oorsprong in een omwenteling, een politieke contrastervaring zoals een vernietigende oorlog, een periode van tyrannie en dictatuur, een donkere periode waarvan definitief afscheid genomen moet worden. Het nieuwe, enkelvoudige document dat constitutie heet, maakt een schone lei, en met de *big bang* van de nieuwe grondwet vestigt zij een nieuwe staat; constitutie en grondwet vallen in hoge mate, zo niet geheel, samen. Deze grondwetten zijn bij uitstek modificerend, hebben een hoge ambitie en claimen de politieke werkelijkheid te beheersen. Het archetype van de revolutionaire constituties zijn de Frans-revolutionaire grondwetten en in *deslip stream* daarvan die van de Verenigde Staten, en zijn dominant op het Europese continent.

De evolutionaire constituties, waarvan de Britse het archetype is, zijn op al deze punten het tegendeel. Zij zijn incrementeel van karakter, ook in historisch opzicht: weliswaar nemen zij allerlei gevolgen van grote politieke en andere rampspoed in zich op, maar per saldo vaak zijn dit dan belangrijke brokstukken die onderdeel zijn van de *longue durée* van de ontwikkeling van die ene constitutie, die verspreid vastgelegd is in meerdere teksten en praktijken, die in verschillende fases van constitutionele ontwikkeling hun beslag hebben gekregen. De constitutionele teksten zijn voornamelijk codificerend, niet modificerend van karakter. Deze constitutionele traditie vinden we vooral in het noord-westelijke randgebied van Europa, in Engeland, de Noordse landen en ook Nederland.

Nederland

De 20^e eeuwse Nederlandse grondwetsgeschiedenis illustreert het punt. De Tweede Wereldoorlog, de bezetting en een legitieme regering in ballingschap waren inderdaad aanleiding tot een uitgesproken wens naar een Nieuw Nederland zodra de oorlog voorbij zou zijn. Maar het kwam er niet van. De algehele grondwetsherziening die kort na de oorlog werd aangekondigd, liet bijna veertig jaar op zich wachten en kreeg haar beslag in de Grondwet van 1983. Deze vestigde natuurlijk geen Nieuw Nederland. Zij werd getypeerd als 'een *face lift* van een oude dame'.

Hoe oud die dame is, wordt in landen met een revolutionaire grondwet als een belangrijke vraag beschouwd, die beslissend is voor de betekenis van de constitutie. Dat is bij de evolutionaire grondwetten als de Nederlandse niet, of in veel mindere mate zo. De Britten kunnen die vraag in ieder geval niet beantwoorden, en de Nederlanders zijn het er niet over eens of het 1814 of 1815 was, of misschien 1848, of juist 1840, terwijl we een feestje bouwen rond de herziening van 1983 – alsof zij nog steeds wezenlijk de onze zijn. We draaien er de hand niet voor om om zelfs procedurele ongrondwettigheden – het criterium bij uitstek in het revolutionaire constitutionele denken om te spreken van een nieuwe Grondwet – te laten passeren; aldus bij de grondwetswijzigingen van 1840 en 1848, en zo ook bij het laten beslissen van daarvoor niet gekozen Tweede Kamers over het lot van grondwetswijzigingen sinds 1996. Maakt het uit voor het goede begrip van de huidige Grondwet? Allerm minst. Voor zover nodig, gebruiken we 'm gewoon zoals die daar ligt.

Een nieuwe Grondwet, een nieuwe staat?

Wij hebben een Grondwet van de lange duur, een Grondwet die niet het enkelvoudige document is dat de hele constitutie fundeert, laat staan dat zij de staat als zodanig zou vestigen. In Frankrijk is het een lopend debat of men aan de [Zesde Republiek](#) toe is – en dus of men een nieuwe Grondwet nodig heeft. Maar heeft Nederland een nieuwe republiek nodig, een nieuw staatsverband? En wat zou daarvoor de reden zijn?

We hebben sinds het begin van het millennium te maken met een aaneenschakeling van crises: de veiligheids crisis na '9/11', de bankencrisis van 2008 en de daaraan gekoppelde Eurocrisis van 2011, de migrantencrisis sinds de oorlog in Syrië begon, de corona-crisis, het tienduizenden burgers rakende Toeslagenschandaal en de daarmee samenhangende crisis in het parlementaire systeem veroorzaakt door langdurig ziekelijke vormen van monisme, verergerd door fragmentatie, onvermogen tot coalitievorming en onwil tot morele en politieke transparantie. Is een van die crises, of de samenloop daarvan, motief en oorzaak van zodanig mythische proporties dat die een nieuw staatsbestel zal weten voort te brengen? Inderdaad kan de *sensus communis* ontstaan dat daar iets aan moet gebeuren ook op constitutioneel niveau. Maar vooralsnog wordt dit alles niet beleefd als reden om naar een geheel nieuw staatsbestel over te gaan. Het momentum voor een Nieuwe Grondwet die de huidige, die de cumulatie is van politieke gebeurtenissen en ervaringen sinds 1814, geheel vervangt, lijkt er niet te zijn.

Een aangepaste Grondwet

Geen nieuwe Grondwet dus. Wel kunnen er goede redenen zijn om de Grondwet aan te passen. Dat is met name het geval wanneer de omstandigheden zijn gewijzigd of wanneer de normatieve consensus voldoende uitgekristalliseerd is. Ik laat hier nog even buiten beschouwing die andere rol van grondwetten, namelijk om bij grote conflicten die het functioneren van de politieke instellingen lamleggen, een gevonden compromis vast te leggen dat de enige manier is om de normale politieke

processen te hervatten – denk aan de rol van de grondwet in Bosnië-Herzegovina, en te onzent aan de schoolstrijd. Overigens doet zich ook in dit geval de meest voorkomende reden voor de belangrijkste grondwetswijzigingen voor: externe druk. Bij ons was dat bijvoorbeeld de externe druk van de internationale omstandigheden, die leidde tot de doorbraak naar meer democratie, namelijk de Wereldoorlog en de revolutionaire bewegingen ten Oosten – een van de weinige grote constitutionele transformaties door grondwetswijziging (de andere is die van 1848) (meer over verschillende categorieën grondwetswijziging in Nederland [hier](#)).

Externe ontwikkelingen in combinatie met uitgekristalliseerde normatieve consensus deden zich voor bijvoorbeeld bij de grondwetswijziging van 2000 over de krijgsmacht en opkomstplicht, die de Grondwet – als de eerste van de oude Europese grondwetten – aanpaste aan de internationale geopolitieke context na de epochale Val van de Muur dertig jaar geleden. Aanpassingen aan de internationale context waren natuurlijk ook de grondwetswijzigingen van 1949, 1953, 1956 en 1963 die in het teken stonden van het post-koloniale internationalisme.

Een voorbeeld van grondwetswijzigingen die een uitgekristalliseerde consensus alleen, zonder specifiek historisch momentum, vertalen, is de in tweede lezing aanhangige wijziging van de grondwetsprocedure, die die betrekking heeft op de vraag welke Tweede Kamer grondwetswijzigende bevoegdheid heeft ([Staatsblad 2020, 430](#)). Met deze wijziging wordt het gerommel opgeruimd waardoor niet een met grondwetswijzigende bevoegdheid gekozen Tweede Kamer, aan een latere, daartoe niet gekozen Tweede Kamer de eindbeslissing over de grondwetswijziging overliet. Dit is conform de opinie die zich hierover, met enig moeizaam terugkrabbelen van de Raad van State, in de praktijk over vormde in de nasleep van het voorstel-Halsema. Het is een van de weinige kansrijke grondwetswijzigingen in de reeks die in tweede lezing aanhangig zijn.

Deconstitutionalisering

Een typische trek, passende bij de constitutionele betekenis van de Grondwet in de evolutionaire traditie, is de grote betekenis bij grondwetswijziging niet zozeer van het *constitutionaliseren* van normen, maar van het *deconstitutionaliseren* van normen. Dit was in hoge mate het geval bij de grondwetsherziening van 1983, maar nog steeds in voorstellen voor een geheel nieuwe Grondwet die de laatste decennia het licht hebben gezien – en waarvan in de praktijk begrijpelijkerwijs weinig is terechtgekomen: allemaal zijn ze korter, en mikken er van alles uit dat op constitutioneel niveau overbodig, oud en achterhaald wordt beschouwd. In het opzicht dat dit het primaat van de politieke praktijk bevestigt, past dit bij het karakter van de Nederlandse constitutie.

Een korte Grondwet, die helder is en liefst door Jip en Janneke begrepen kunnen worden. Op dit laatste punt is een groter tegenstelling met het Napoleontische adagium voor een revolutionaire grondwet niet alleen kort maar ook duister moet zijn, moeilijk denkbaar. De Amerikaanse patriottische cultuur waarin de sterke gehechtheid en trouw aan de *Constitution* een voorname rol speelt, en een kernwaarde van de *civil religion*, hangt toch allerminst samen met de begrijpelijkheid van de taal van de grondwet: een document in laat 18^e eeuwse stijl over *Imposts and Excises, Piracies and Felonies, Letters of Marque and Reprisals*, en ga zo maar door. De taal, stijl en omvang van de grondwet speelt kennelijk geen wezenlijke rol bij de vraag hoe belangrijk die beschouwd wordt. Het is dan ook een illusie te denken dat een kortere Grondwet die gesteld is in eenvoudige taal die ook voor de minder-dan- doorsnee burger begrijpelijk is, de Grondwet belangrijker maakt, of beter gekend wordt.

Laten we onszelf niets wijs maken. Zolang bij het inburgeringstentamen de vraag gesteld wordt wie aan het hoofd van de gemeente staat en alleen het antwoord dat dit de burgemeester is goedkeurt (en in meerkeuzevragen het antwoord: 'de gemeenteraad', fout wordt gerekend), dan heeft het overheidsgezag dat dit soort burgerschapsexamens ontwerpt nog iets fundamenteels te leren over de betekenis van democratie in onze constitutie. De taal van artikel 125 van de Grondwet kan in elk geval niet de verklaring zijn.

Conclusie

Spreken over een nieuwe Grondwet en het streven daarnaar is grotendeels gebaseerd op een misverstaan van de eigen constitutie en van de plaats van de Grondwet daarin. Het incrementele karakter van de evolutionaire constitutionele traditie leent zich eerder voor aanpassingen dan vervanging door iets nieuws. Voor die aanpassingen kan politieke consensus voldoende zijn, maar veelal zal een rechtvaardiging in daadwerkelijke wijzigingen in de politieke omstandigheden nodig zijn.

Dat de betekenis van de Grondwet zwakker is dan wellicht gewenst, heeft meer te maken met een veelal zwak ontwikkeld constitutioneel besef bij de overheid, bij politici (en bij de rechter, maar dit vergt natuurlijk meer dan waarvoor hier woorden beschikbaar zijn, maar zie bij wijze van bijvoorbeeld [hier](#)), dan met de tekst van Grondwet of de betekenis daarvan. Als dit zo is, dan is een oplossing niet gelegen in vervanging of mogelijk zelfs in verandering van de Grondwet.