UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Wie beschermt onze grondwet?

Peters, J.

Publication date

2003

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Peters, J. (2003). *Wie beschermt onze grondwet?* (Oratiereeks / Faculteit der Rechtsgeleerdheid). Vossiuspers UvA.

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.

Wie beschermt onze grondwet?

Vossiuspers UvA is een imprint van Amsterdam University Press.
Deze uitgave is totstandgekomen onder auspiciën van de Universiteit van Amsterdam.

Omslag: Colorscan, Voorhout
Opmaak: JAPES, Amsterdam
Foto omslag: Carmen Freudenthal, Amsterdam

ISBN 90 5629 286 2
© Vossiuspers UvA, Amsterdam, 2003

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag 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.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912⁰ het Besluit van 20 juni 1974, St.b. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, St.b. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Wie beschermt onze grondwet?

Rede

uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van
hoogleraar Staats- en bestuursrecht
aan de Universiteit van Amsterdam
op vrijdag 14 maart 2003

door

Jit Peters

VOSSIUSPERS UvA

*Mijnheer de Rector Magnificus,
Geachte toehoorders,*

Inleiding

Op een binnenplaatsje op de tweede verdieping tussen de hoog- en laagbouw van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stond een armetierig boompje met een ijzeren hek eromheen. Er kon nauwelijks een zonnestraal bij het boompje komen. Op mijn vraag aan een collega wat dit symboliseerde, antwoordde hij: 'De Nederlandse Grondwet'. Jonge kunstenaars hadden een prijs gewonnen in het kader van het project '150 jaar Grondwet'. Treffender hadden de jonge kunstenaars het niet kunnen uitdrukken. Bij ons geen grote pleinen die naar de grondwet genoemd zijn, zoals in Athene en Barcelona, of straten of boulevards, zoals in vele Franse en Amerikaanse steden. Nee, een boompje verscholen op een binnenplaatsje van het ministerie dat de grondwet tot zijn werkterrein rekent. Wel vereren wij de 'founding fathers' van onze grondwetten van 1814 en 1848, Van Hogendorp en Thorbecke, met standbeelden, straten en pleinen, maar het document zelf vereren wij niet. Zegt dat misschien iets over de trots die wij koesteren voor onze grondwet?

Met het boompje is het niet goed afgelopen: het stierf en het was daarmee niet het eerste boompje dat op die plek het leven liet. Men heeft het kunstwerk weggehaald; het ijzeren hekwerk had het kwetsbare boompje kennelijk niet kunnen beschermen. Waartegen eigenlijk? Het beeld van het boompje deed me denken aan een couplet van een gedicht van Martinus Nijhof over een oude boom:¹

'O oude boom in de achtertuin
Hoe kaal en lelijk is je kruin
Ik vraag me af of jij nog leeft
Zo weinig vruchten als je geeft.'

De vragen die ik met u vanmiddag wil behandelen, zijn: staat onze grondwet er werkelijk zo droevig voor als de jonge kunstenaars met hun kunstwerk hebben willen uitdrukken, en hoe kunnen we onze grondwet in leven houden en zelfs vruchtdragend laten zijn?

Karakter van onze grondwet

Over één ding zijn de beoefenaars van het staatsrecht het eens: onze grondwet is in vergelijking met vele andere grondwetten extreem rigide. Zij is namelijk lastig te wijzigen. Bovendien kan onze rechter wetten die totstandgekomen zijn door de regering en de Staten-Generaal (zogenaamde wetten in formele zin) niet toetsen aan de grondwet. Daarmee ontbreekt de mogelijkheid de grondwet levend te houden door middel van interpretatie van grondwettelijke beginselen. De Amerikaanse grondwet is overigens nog lastiger te wijzigen dan de Nederlandse, maar deze wordt, om het eens populair te zeggen, bij de tijd gehouden door de rechter.

Nu wordt de rigiditeit van onze grondwet door velen al bijna een eeuw als een probleem ervaren. De Nederlandse Juristen Vereniging vergaderde daar bijvoorbeeld in 1917 al over. Volgens sommigen leidt deze rigiditeit er zelfs toe dat de wetgever uitgenodigd wordt tot grondwetschending,² en tot verzuchtingen dat de grondwet ‘een blok aan het been der natie’ is, of ‘een dwangbuis en een kogel aan de voet van de galeislaaf’³ en ‘de engel met het vlamvend zwaard, die elk vooruitstrevend man den weg verspert’. Dit laatste citaat is nota bene afkomstig van een lid van het Hoofdbestuur van de Christelijke Historische Unie in 1912.⁴

De rigiditeit van onze grondwet leidt mijns inziens vanwege de vrees van onveranderlijkheid tot een zekere terughoudendheid om normen in onze grondwet op te nemen. Van Mierlo noemt dat in de *Thorbeckelezing* van 2000 het vrieselement van onze grondwet.⁵ Niet voor niets probeerden de tegenstanders van het correctieve wetgevingsreferendum, die hiermee op grond van het regeerakkoord tegen hun zin hadden ingestemd, dan ook waanzinnig hoge drempels in de grondwet vast te leggen. De drempels, te weten 40.000 handtekeningen voor initiële verzoeken en daarna nog eens 600.000 zouden voor eeuwig zijn ingevroren en daarmee ook het referendum zelf. De drempels voor indiening en ondersteuning zijn in geen enkel EU-land zo hoog.⁶ In eerste lezing is dit wetsontwerp ook met de hoge drempels

WIE BESCHERMT ONZE GRONDWET?

aanvaard. Ieder die echt iets voelt voor het referendum zou blij moeten zijn dat ook dit zogenaamde vernieuwingsvoorstel de nek lijkt te zijn omgedraaid.

De grondwet wordt gezien als de basis van ons rechtssysteem en onze democratische rechtsorde. Het is niet de enige bron van ons constitutioneel stelsel, maar wel een belangrijke en volgens velen zelfs de belangrijkste. Thorbecke meende dat de grondwet ‘dat gene [is] waarop al het andere rust’.⁷

De grondwet ordent het politiek juridisch stelsel; zij dient ertoe macht te begrenzen en te controleren en beschermt de burger in zijn vrijheden en rechten. De materiële constitutie omvat meer dan de geschreven grondwet. Zij omvat het complex van geschreven en ongeschreven rechtsnormen die op grond van hun inhoud kunnen worden omschreven als fundamentele normen met betrekking tot een bepaald staatsverband.⁸

Het belangrijkste beginsel van onze parlementaire democratie, het vertrouwensbeginsel, is niet te vinden in de geschreven grondwet maar maakt wel deel uit van het ongeschreven staatsrecht.⁹ Dat Nederland deel uitmaakt van de Europese Unie en een groot deel van onze wetgeving direct of indirect ‘importeert’, vindt u evenmin terug in onze grondwet.¹⁰ Over dit probleem is een interessante studie vericht naar aanleiding van een motie van het Eerste Kamerlid Jurgens.¹¹

Dat er gemeenten en provincies moeten zijn in ons land, toch niet een onbelangrijk detail, is niet grondwettelijk bepaald.¹² Een decentralisatieverplichting, zoals het Europees Handvest inzake de lokale autonomie verlangt, ontbreekt.

Wat dat aangaat, lijkt onze grondwet op die van koning Hollewijn in het verhaal van Marten Toonder, *De Worteltrekker*. Ik citeer koning Hollewijn: ‘Want het meest interessante aan deze grondwet is niet wat er in staat, maar wat er NIET in staat. Als ik het goed na ga staat er werkelijk bijna niets in.’ ‘Waarom lees je er dan in?’ vroeg Wiebel een beetje ongeduldig. ‘Kijk eens aan, een heel verstandige vraag,’ zei Hollewijn, ‘Het is nu eenmaal zo gesteld, dat men aan de dingen die niet genoemd worden de beschaving van een volk kan vaststellen. Want ik lees in dit boekje allerlei over rechten en verplichtingen en macht en kracht en uitvoeringen en besluiten, maar ik mis... (...), ik mis echter,’ ging de vorst rustig verder, ‘iedere opmerking over wijsheid, rechtvaardigheid en waardigheid. Vooral waardigheid...’.¹³

Kortom, wie ook onze grondwet leest, krijgt een weinig getrouw beeld van de juridische werkelijkheid in ons land. Nieuwkomers kan men dan ook beter andere literatuur aanraden dan onze grondwet.

Over wat onze grondwet zou moeten inhouden, bestaat tussen de beoefenaars van het staatsrecht geen overeenstemming. Van een gemeenschappelijke grondwetstraditie kunnen wij in ons land niet spreken. Een eenduidige visie op de grondwet heeft onze grondwetgever niet. Veelal spreekt men over een sober, codificerend instrument. De didactische functie van onze grondwet is zeer slecht ontwikkeld.¹⁴

Des te opvallender is dan ook dat steeds meer bepleit wordt de grondwet een rol te laten spelen bij de integratie van nieuwkomers in ons land. Zo zou bij inburgeringscursussen de grondwet een belangrijke rol kunnen spelen. Zij wordt voor dit doel inmiddels ook vertaald. Ik vraag me af of het geld dat hierin gestoken wordt wel goed besteed is en of pleidooien om de inhoud van de grondwet te leren aan nieuwkomers gebaseerd zijn op enige kennis van onze grondwet. Misschien stelt men zich te veel voor van wat deze inhoudt. Zo schrijft Afshin Ellian, dichter en rechtsgeleerde aan de rechtenfaculteit van deze universiteit, in een artikel in de *NRC* onder de titel *Leve de monoculturele rechtsstaat*: 'Onze burgerlijke samenleving beschikt niet over een bovennatuurlijke ankerplaats die door iedereen en op dezelfde wijze kan worden gedeeld. Er is geen God of koning die de onderlinge verbondenheid kan representeren. De publieke identiteit is dat formele "Wij" dat alleen kan bestaan bij de gratie van een stabiel maatschappelijk fundament. De grondwet en het daaruit voortvloeiende burgerschap vormen naar mijn mening het maatschappelijk fundament, of verdrag, waardoor een publieke identiteit kan ontstaan.'¹⁵ De grondwet wordt door hem kortom beschreven als fundament van onze pluriforme samenleving die de boel een beetje bij elkaar houdt.

Ellian is niet de enige: steeds vaker klinken tegenwoordig pleidooien om de grondwet een rol te laten spelen in de discussie over waarden en normen en om haar een bindmiddel te laten zijn voor integratie.¹⁶ Gemakshalve noem ik deze groep de grondwetsoptimisten: zij koesteren een zonnige blik op de rol die onze grondwet kan spelen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelt in zijn advies *De toekomst van de nationale rechtsstaat*: 'De waarden van de rechtsstaat en daaruit voortvloeiende normen en gedragsregels vormen de minimale binding van alle groepen aan elkaar (...) de tijdloze en ook bovenaardse ideeën van de democratie en de rechtsstaat komen in de plaats van een gemeenschappelijke geschiedenis. Zij

WIE BESCHERMT ONZE GRONDWET?

zijn geformuleerd in de grondwet.¹⁷ Hiermee plaatst de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zich in het kamp van de grondwetsoptimisten. Als reactie op het rapport van de Raad relateert Brenninkmeijer de betekenis van de staat en de waarborgen die deze in een grondwet kan verschaffen. Hij bepleit een meer op de mens gerichte constitutie.¹⁸ Dat is ook een mooi nastrevenswaardig beeld.

Opvallend nu is dat bij veel kenners van onze grondwet, de staatsrechtbeoefenaars zou je denken, dit enthousiasme voor de grondwet weinig weerklank vindt. Het lijkt er op dat zij wel beter weten. In het staatsrecht hebben vooral de oudere auteurs een relativerende kijk op de betekenis van onze grondwet;¹⁹ vele oraties van staatsrecht hoogleraren gingen over de grondwet. Wat dat aangaat, past mijn onderwerp in deze traditie. Wanneer u nu zou verzuchten, alweer over de grondwet, dan lijkt uw verzuchting op die van een kerkganger die zou verzuchten dat het weer over de bijbel gaat. Het onderwerp grondwet blijft ons blijkbaar fascineren. Rijperda Wierdsma geeft in zijn oratie uit 1948 een uitgebreide beschouwing over de opvattingen van andere staatsrechtbeoefenaars vóór hem. Dat hoeft ik dus niet over te doen. Krabbe bijvoorbeeld pleitte voor afschaffing van de 'kunstmatige heerschappij' van de grondwet. Men kan hier gerust spreken van grondwetsrelativisten.²⁰

Volgens een van mijn voorgangers, Van der Hoeven, is de waarde van de grondwet afhankelijk van de mate waarin zij is en blijft geïntegreerd in het staatkundig denken en handelen.²¹ De betekenis van een garantie gaat verloren als de grondwet en de constitutionele rationaliteit zich te ver van elkaar verwijderen.²² Zelf ben ik van oordeel dat we dit stadium bijna bereikt hebben; de betekenis van onze grondwet dreigt vooral een symbolische te worden en het waarborgkarakter voor de burger fictie. Nu hebben symbolen en ficties vooral in het staatsrecht een belangrijke functie. Ficties kunnen volgens Witteveen zelfs aanleiding geven tot politiek constructief handelen. Maar een fictie die niet meer geaccepteerd wordt, verwordt tot illusie.²³ Daar moeten we voor oppassen. De grote discrepantie tussen de grondwetsoptimisten, die de grondwet zien als bindmiddel in onze samenleving, en de grondwetsrelativisten, die aan de grondwet steeds minder betekenis hechten, moet ons en vooral ook de politici bezighouden.

Op Europees niveau lijken de optimisten aan de winnende hand te zijn met de discussie over een Europese grondwet. Dat deze er moet komen, staat voor de meeste

onderhandelaars in de Conventie wel vast. De groeiende ongerustheid over de legitimatie van de Europese besluitvorming is hier de drijvende kracht.²⁴ Een grondwet wordt geacht de hoognodige legitimatie te verschaffen. Zou vanuit dat oogpunt de grondwet dan voor de Nederlandse rechtsorde een overbodige luxe zijn?

‘Geen grondwet zal bestand blijken tegen het beleid der souvereiniteitsdragers wanneer niet een souvereiniteitsdrager het voor haar opneemt. Niet de geschreven grondwet heerst maar de grondwetsbeschermer’, zo schreef Van der Hoeven in *De plaats van de Grondwet*.²⁵ Tegenwoordig zouden wij niet meer zo makkelijk over souvereiniteitsdragers spreken. Hiertoe behoort volgens Van der Hoeven in ieder geval niet de rechter, want daar zag hij niet veel in. De grondwet kan zichzelf niet verdedigen. Het is de wetgever die dat moet doen, met andere woorden de politici. Wil de grondwet niet wegwijnen als het boompje, dan is het nodig maatregelen te nemen. Ik zie drie grote bedreigingen waar wat aan gedaan moet worden, willen we de grondwet de functie geven van beschermer: de moeilijke wijzigingsprocedure, het ontbreken van rechterlijk toetsingsrecht en de overdracht van bevoegdheden aan internationale organisaties. Op ieder van die punten zal ik nu afzonderlijk ingaan.

Wijzigingsprocedure

Weinig kiezers zullen op 15 mei 2002 beseft hebben dat zij bij de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer niet alleen stemden op de politieke partijen of lijsttrekkers, maar impliciet ook hun oordeel gaven over vier voorstellen tot grondwetsherziening. Het ging in de eerste plaats om het voorstel tot deconstitutionalisering van het burgemeesterschap en het ambt van de Commissaris van de Koningin. De bedoeling van het voorstel is om het benoemingsvereiste, namelijk benoeming door de regering, uit de grondwet te halen. Dan kan in de toekomst bij eenvoudige wet en dus bij een eenvoudige meerderheid de benoemingsprocedure van de burgemeester geregeld worden. Je zou dit een ontdooiingsvoorstel kunnen noemen. Daarnaast ging het om voorstellen voor een correctief wetgevingsreferendum, de samenwerkingsschool en de vervanging van zieke en zwangere kamerleden. Behalve de staatsrechtbeoefenaars, die hier natuurlijk goed vertegenwoordigd zijn, zullen ook weinigen van u dat beseft hebben. Ik geef toe, het gaat niet om de meest aansprekende staatsrechtelijke hervormingen. Maar toch. Toen ik de eerstejaars studenten inlichtte waarover zij impliciet ook gestemd hadden, ontstond in de col-

WIE BESCHERMT ONZE GRONDWET?

legezaal grote verontwaardiging. Waarom had men de kiezers daar niet op gewezen? De verkiezingsprogramma's van de meeste politieke partijen spraken ook niet over de bovenvermelde voorstellen. De meeste kiezers volgen de bekendmaking van wetten in het *Staatsblad* niet. Men kan moeilijk stellen dat de wijzigingsprocedure van onze grondwet bij de kiezers leeft. Buys noemde de verplichte ontbinding dan ook niet ten onrechte 'een gemaskeerde volksstemming'.²⁶

Maar de grondwet eist nu eenmaal dat na eerste lezing van de wetsvoorstellen tot grondwetswijziging de Tweede Kamer ontbonden wordt.²⁷ Voor 1995 gold dit ook voor de Eerste Kamer. De achtergrond van de ontbinding van de Tweede Kamer is dat de kiezers zo de kans krijgen hun mening te geven over de voorgenomen grondwetswijzigingen. Echter, omdat men de ontbinding altijd laat samenvallen met periodieke verkiezingen gaat de grondwetsherziening onder in de strijd om de gunst van de kiezer.²⁸ In die strijd spelen de voorgestelde wijzigingen begrijpelijkerwijs geen enkele rol. Het ligt ook niet voor de hand om voor kleine wijzigingen, waarover wij hier spreken, afzonderlijke verkiezingen te organiseren. De opkomst zou dan wel zeer laag zijn. Ook de algehele grondwetswijziging van 1983 liep geuisloos mee met de periodieke verkiezingen. Kortom, de ratio achter de ontbindingseis van de Tweede Kamer is ver te zoeken. Waarom wordt deze dan toch gehandhaafd?

Naast betrokkenheid van het electoraat, die er dus niet is, wordt het stelsel van wijziging van de grondwet wel verdedigd met het argument dat er evenwicht moet zijn tussen veranderbaarheid en stabiliteit.²⁹ Maar evenwicht is er allesbehalve. 'De rigiditeit wordt te hulp geroepen om steun te bieden aan een zeker evenwicht. Zij wordt gedacht en gewild vanuit een streven naar behoud...', zo stelde Van der Hoeven.³⁰ Dit streven naar behoud is zeer dominant, waardoor niet langer gesproken kan worden van een evenwicht maar juist van een overwicht. Belangrijke staatsrechtelijke hervormingen van na 1917 treft men in onze grondwet niet aan. Alleen revolutionaire woelingen in het buitenland lijken in 1848 en 1917 in staat te zijn geweest ons grondwettelijk immobilisme te doorbreken. Nu is er door velen al voor gepleit om de procedure te vereenvoudigen, ofwel door het introduceren van een referendum, ofwel door ontbinding van de Tweede Kamer achterwege te laten. De procedure zou dan beperkt kunnen worden tot één lezing met een gekwalificeerde, tweederde meerderheid.³¹ Zo'n meerderheid is ook niet licht te bereiken. Stabiliteit lijkt me daarmee genoeg gegarandeerd.

Het kabinet Kok II heeft een nota doen verschijnen met een aantal alternatieven voor vereenvoudiging waarbij de Tweede Kamer niet langer zou hoeven te worden ontbonden.³²

Deze nota betrof niet alleen de wijzigingsprocedure van de grondwet maar ook de positie van de Eerste Kamer. De Tweede Kamer had over beide onderwerpen aan de regering een notitie gevraagd, maar hierbij was blijkbaar gezondigd tegen het ambtelijk adagium: 'Niet meer dan één onderwerp per brief.' Alle belangstelling, voorzover die er was, ging uit naar slechts één onderwerp: de positie van de Eerste Kamer. De Tweede Kamer weigerde over de nota te spreken nu de regering niet met een afgerond voorstel kwam maar slechts met enkele alternatieven. De Eerste Kamer was uitsluitend geïnteresseerd in de eigen positie en was daarin zeer duidelijk: houden zoals het is. Over de wijzigingsprocedure repte zij met geen woord.

De grondwettelijke belemmeringen tot veranderingen worden nog versterkt door de wijze waarop de meeste partijen proberen veranderingen die ze niet wensen, tegen te houden. Wanneer een politieke partij staatkundige vernieuwing wil en tot de kabinetsformatie weet door te dringen, ondervindt deze daar de eerste grote barrière. Het proces van vernieuwing loopt bij de kabinetsformatie meestal de eerste averij op. De vernieuwingspartij verkeert tijdens de onderhandelingen doorgaans in een minderheidspositie met betrekking tot staatsrechtelijke hervormingen. Tijdens de onderhandelingen worden misschien dan wel enige staatsrechtelijke vernieuwingspunten binnengehaald, maar nooit zonder prijs. Zo moest de LPF tijdens de formatie van het kabinet Balkenende I voor de gekozen burgemeester alle overige staatsrechtelijke wensen, zoals bijvoorbeeld het referendum en de gekozen minister-president, inleveren. Van de vernieuwingswensen van Pim Fortuyn in zijn campagne tegen de achterkamertjespolitiek bleef zo niet veel over. Meestal bestaat de concessie van de andere partijen slechts uit de toezegging een nota te schrijven of een studie door een staatscommissie te laten verrichten om het probleem nog eens goed te verkennen. Zo fungeerde de commissie-Cals/Donner als buffer voor de hervormingswensen uit de jaren zestig. De commissie-Biesheuvel en de commissie-Deetman hebben het in de jaren tachtig en negentig nog eens allemaal overgedaan.³³ Dit terwijl het toch om langzamerhand uitgekauwde onderwerpen ging zoals de gekozen burgemeester, het referendum of wijzigingen in het kiesstelsel;

WIE BESCHERMT ONZE GRONDWET?

onderwerpen die sedert de jaren zestig eindeloos plegen terug te keren op de politieke agenda zonder dat dit tot nu toe iets concreets heeft opgeleverd.

Volgens regelmatig terugkerende opiniepeilingen voelt een meerderheid van de Nederlanders wel voor de gekozen burgemeester en het referendum, maar dat maakt weinig indruk op onze bestuurders, wellicht omdat de Nederlandse burgers hun stem niet van deze wensen laten afhangen. De positie van de burger wordt toch niet sterk gemarkeerd in het Nederlandse staatsrecht.³⁴ Eerder bestaat er bij bestuurders een natuurlijke weerstand tegen directe invloed van de burger. Er is, kortom, een structureel wantrouwen van de overheid jegens de burger. Het omgekeerde, namelijk het gebrek aan vertrouwen van de burger in de overheid, wordt ironisch genoeg wel als een groot probleem ervaren.

Zo verzuchten de schrijvers van het *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, de bewerking van Van der Pot-Donner: 'Een moderne overheid heeft al zoveel te doen en te besluiten dat door de gemiddelde burger niet begrepen wordt en als willekeur wordt ondervonden. Des te belangrijker is het althans geen twijfel te doen ontstaan omtrent de rechtmatigheid van de genomen beslissingen. Dat is in de eerste plaats de taak van hen die besluiten, maar eveneens die van de gehele politieke en bestuurlijke klasse.'³⁵ Men zou medelijden krijgen met die politieke en bestuurlijke klasse.

Kortom, tijdens de formatie komt men qua vernieuwing meestal niet veel verder dan de toezegging van een nota. Die moet, nadat deze geschreven is door trouwe ambtenaren, dan nog langs de ministerraad. Dat valt nog niet mee, want ook hier zijn de behoudzuchtigen doorgaans in de meerderheid. Het makkelijkste is dan om te vluchten in alternatieven: dat kan minder kwaad en daar kunnen de Kamers meestal weinig mee wegens eigen verdeeldheid. Cynisch gezegd: soms komt men daar zelfs al wel een hele regeringsperiode mee door. Zo verging het de nota over kiesstelsels en de nota over de Eerste Kamer en grondwetsherziening onder het kabinet Kok II.³⁶

Wordt er wel een wetsvoorstel ingediend, dan begint een tweede ronde van bezwaren. Na de ministerraad krijgt de Raad van State zijn kans. Die gaat daar meestal eens goed voor zitten. De adviezen van de Raad over staatsrechtelijke vernieuwingen zijn nagenoeg altijd negatief.³⁷ Meestal vindt de Raad de voorstellen nog niet voldoende uitgekristalliseerd, nog onvoldoende draagvlak bezitten om nu al in de grondwet op te nemen. Met deze opvatting schaart de Raad zich aan de zijde van diegenen die de grondwet louter zien als een document van codificatie en niet van

modificatie.³⁸ Met dit toetsingscriterium zouden de grondwetswijzigingen van 1848 en 1917 niet tot stand zijn gekomen. In zijn adviezen acht de Raad de voorstellen doorgaans of te controversieel en verdienen zij derhalve geen plaats in onze grondwet, of te weinig vernieuwend en voegen zij daarom te weinig toe. De adviezen van de Raad geven wel ammunisie aan de tegenstanders van de voorstellen in de Kamers.

Over het wetgevingsproces in de Kamers valt niet zoveel te zeggen, behalve dat de tegenstanders van de voorstellen vaak stellen dat ze er alleen maar mee akkoord gaan om coalitieredenen en omdat het is vastgelegd in het formatieakkoord. Ze vertellen er dan vaak ook alvast bij dat ze hun handen vrijhouden ten aanzien van een tweede lezing.³⁹ Een andere beproefde vertragingstactiek is om voor de behandeling in tweede lezing te verzoeken om een uitgewerkte uitvoeringswetgeving. Dit is zowel gebeurd bij de tweede indiening van het correctief wetgevingsreferendum als bij de eerste lezing van het wetsontwerp over de samenwerkingsschool en het wetsvoorstel over de vervanging van zieke en zwangere kamerleden.⁴⁰

Dan krijgen we de ontbinding van de Tweede Kamer en verkiezingen, maar over de betekenis daarvan hebben we het al gehad.

Na de verkiezingen doen zich geheel nieuwe kansen voor, zoals ook bleek bij de formatie van het kabinet-Balkenende I. De nieuwe coalitie zag na de verkiezingen van 15 mei 2002 niets meer in het referendum. Dan ontstaat de vreemde situatie dat de regering het voorstel nog wel moet indienen. Immers, artikel 137 lid 4 van de grondwet luidt: 'Nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen, overwegen beide kamers in tweede lezing het voorstel tot verandering, bedoeld in het eerste lid.' Dus geen keuze. Dat is althans de heersende leer.⁴¹ Die moet dan nog wel even uitgelegd worden aan ministers die het vreemd zullen vinden dat ze voorstellen moeten indienen waar ze tegen zijn. Als troost zullen de ambtenaren aangeven dat in de toelichting de regering natuurlijk aanvaarding van het voorstel kan ontraden. Dat is dan ook gebeurd met het correctief wetgevingsreferendum. Volgens de heersende leer geldt ook dat de regering dit, nu zij een voorstel moet indienen, niet kan intrekken. Dat lijkt logisch te zijn. Minder logisch lijkt het echter dat de regering deze wet aan het einde van het proces, wanneer zelfs de Eerste Kamer met tweederde meerderheid akkoord is gegaan, niet hoeft te bekrachtigen. Hoewel de Eerste Kamer haar vetorecht ten opzichte van wetgeving relatief weinig gebruikt, bedient

WIE BESCHERMT ONZE GRONDWET?

zij zich hiervan juist relatief vaak bij grondwetswijzigingen. Wat dit aangaat, vervult deze Kamer haar oorspronkelijke functie als ‘waker tegen de waan van de dag’ met verve, zoals nog bleek tijdens de ‘Nacht van Wiegel’.

Er rijst ook een interessante vraag wanneer de nieuwe Tweede Kamer wegens een politieke crisis, nog voordat zij de grondwetsvoorstellen in tweede lezing kan behandelen, wordt ontbonden zoals bij de kabinetscrisis van het kabinet-Balkenende I. Moeten dan alle voorstellen weer opnieuw in procedure worden gebracht voor een eerste lezing? Mijns inziens wel. De grondwet spreekt immers over ‘de nieuwe Tweede Kamer’. Met ‘nieuw’ kan alleen maar bedoeld zijn ‘nieuw’ na ontbinding van de Tweede Kamer vanwege de betreffende voorstellen tot grondwetswijziging. Een andere lezing van deze bepaling leidt tot de merkwaardige consequentie dat een kleine meerderheid van de nieuw gekozen Kamer bij de afwezigheid van een tweederde meerderheid kan bepalen dat het voorstel niet behandeld wordt, in afwachting van een gunstiger verkiezingsresultaat van een ‘latere’ Kamer. Dat kan toch onmogelijk de bedoeling zijn.

Net als bij *Mens erger je niet* moet je dan weer helemaal opnieuw beginnen, bij start. Voor de vier wijzigingsvoorstellen waarover u op 15 mei 2002 heeft gestemd, betekent dit mijns inziens einde oefening.

Misschien rijst bij u de vraag: Is dit nu zo erg? Het leven gaat gewoon door en het voorgaande geeft geen aanleiding tot een constitutionele crisis. Toch heeft de moeilijke procedure die doorlopen moet worden om de grondwet te wijzigen gevolgen voor de betekenis van de grondwet.

In de eerste plaats kost het doorvoeren van de meest eenvoudige wijzigingen veel tijd. Er komen minimaal twee kabinetten aan te pas. Het is bezwaarlijk dat een wijzigingsvoorstel niet binnen één regeerperiode van vier jaar kan worden afgedaan. De zittende Staten-Generaal kunnen de grondwet niet wijzigen.⁴² Om het vertrouwen van hun kiezers niet al te zeer te beschamen moeten politieke partijen in staat worden gesteld hun verkiezingsbeloften op staatsrechtelijk terrein binnen één regeerperiode te realiseren. Witteveen verzucht dat het maar niet wil lukken om langs democratische weg noodzakelijke vernieuwingen door te voeren.⁴³ Na de verkiezingen van 15 mei 2002 werd naar aanleiding van de verkiezingsuitslag algemeen aangenomen dat de kiezers vernieuwingen wilden. Maar de behoudende kracht van de klasse der bestuurders herstelde zich snel. Het is niet moeilijk te con-

stateren dat de politieke kanalen om staatkundige veranderingen te bewerkstelligen verstopt zijn. Daar heeft onze procedure van grondswetswijziging alles mee te maken.

Vergelijk hier eens de snelheid mee waarmee de grondswetswijziging van 1848 werd beklonken: binnen zes maanden.⁴⁴ Ook de grondswetswijziging van 1917 verliep redelijk snel. Nu zou men kunnen stellen dat als het echt om belangrijke wijzigingen gaat, zoals de invoering van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid of het algemeen kiesrecht, het snel kan als er voldoende consensus over bestaat, althans vroeger. Doordat grondswetswijzigingen nu zo moeizaam verlopen, verliest de grondwet aan normatieve kracht. Sommige staatsrechtelijke normen zijn bewust niet in de grondwet opgenomen. Als voorbeeld noem ik hier het vertrouwensbeginsel, toch het fundament van ons parlementair stelsel. De angst bestaat dat deze normen dan door de moeilijke of onmogelijke wijzigingsprocedure zullen verstarren. Beginselen die er nu wel in staan, dreigen inderdaad te verstarren doordat ze niet bij de tijd gehouden worden. Als in graniet gebeiteld, krijgen zij soms een monumentaal karakter. Zo is bijvoorbeeld artikel 23 van onze grondwet, dat de vrijheid van onderwijs regelt, verworden tot een monument van onze vroegere verzuiling met allerlei merkwaardige interpretaties. Voor het oprichten van een samenwerkingsschool tussen openbare en bijzondere scholen moet de grondwet volgens de Tweede Kamer gewijzigd worden. Immers, zo'n samenwerkingsschool zou in strijd zijn met het duale stelsel van artikel 23.⁴⁵ Oprichting van een samenwerkingsschool vond de Tweede Kamer te ver gaan; samenwerking zou alleen maar mogelijk moeten worden gemaakt als een openbare en een bijzondere school na zelfstandige oprichting eerst het loodje hebben gelegd.⁴⁶ Hoe leggen we dit de burgers uit? Anderzijds ziet de Tweede Kamer er geen been in de onderwijsinspectie de godsdienstlessen te laten inspecteren op bijzondere scholen.⁴⁷ Indien er nu iets is dat de kern van de onderwijsvrijheid en godsdienstvrijheid raakt, is het dit wel. Toch heeft de Onderwijsraad in een uitvoerige studie aangegeven dat wijziging van artikel 23 Grondwet niet wenselijk is. Daar zou alleen aanleiding voor zijn als er een inhoudelijke consensus is 'dat zonder zo'n wijziging adequate oplossingen voor nijpende maatschappelijke kwesties door dit artikel geblokkeerd zouden worden'.⁴⁸

Een grondwet dient net als gewone wetten onderhouden en soms aangepast te worden. Zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid permanent onderhoud voor de rechtsstaat nodig acht, zo is dat dus ook nodig voor de grondwet als basis voor onze rechtsstaat.⁴⁹ Met een zekere regelmaat is een herijking van de

WIE BESCHERMT ONZE GRONDWET?

machtsbalans nodig.⁵⁰ Zoethout noemt amendering van de constitutie een noodzakelijk onderdeel van een goed functionerende democratie.⁵¹

Tegen mijn pleidooi om de grondwetswijziging te vergemakkelijken door de ontbinding van de Tweede Kamer hierbij achterwege te laten, zou men kunnen stellen dat juist in instabiele politieke situaties zoals nu, behoefte bestaat aan stabiliserende factoren. Immers, zelfs een minister schroomt niet een grondrecht als het verbod van de doodstraf aan de orde te stellen. Mijn antwoord daarop is: meerderheden van meer dan tweederden zijn ook door een grondwet moeilijk in toom te houden.

Toetsingsrecht

De rechter is in staat om rechten en beginselen door interpretatie een dynamisch karakter te geven en daarbij rekening te houden met het huidige tijdsgewricht. Het toetsingsverbod van artikel 120 van de grondwet luidt: 'De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen.' In juristenland vindt men nauwelijks meer aanhangers van het toetsingsverbod. Immers, wetten in formele zin zijn al lang niet meer onschendbaar nu zij wel getoetst mogen worden aan een ieder verbindende bepalingen van verdragen en besluiten van internationale organisaties.⁵²

Wanneer men kijkt naar de opvattingen van mijn voorgangers, hoogleraren staatsrecht, lijkt er een Amsterdamse school te bestaan van voorstanders van het toetsingsverbod.⁵³ Zelf pas ik niet binnen deze traditie.

Toch maken de argumenten tegen toetsing nog steeds indruk op politici. Ik heb het voorrecht gehad om met ministers te mogen spreken over de voors en tegens van het toetsingsverbod, ook in de onderraad van de ministerraad, in het kader van de voorbereiding van een nota aan de Kamers hierover. Uiteraard is het in verband met de vertrouwelijkheid van die gesprekken niet mogelijk man en paard te noemen, hoewel ik me na het boek van Bomhoff minder geremd voel.⁵⁴ De argumenten van de bewindslieden kwamen grofweg neer op het volgende. In de eerste plaats is toetsing door de wetgever democratischer, omdat de leden van de Kamers immers zijn gekozen. In de tweede plaats hebben we nu al zo'n last van de rechter. Dat laatste sloeg ook op de manier waarop getoetst wordt aan mensenrechtenverdragen. Iedere minister heeft wel eens een wond opgelopen, toegebracht door de rechter –

zo lijkt dat althans gevoeld te worden – en de littekens blijven soms zeuren. Vanuit het perspectief van bestuurders is dat ook wel te begrijpen. Besluitvorming in de polder is lastig: er wordt eindeloos onderhandeld, interdepartementaal en met belangenorganisaties, zeker over grote projecten waar veel geld mee gemoeid is. Eindelijk is er dan witte rook: er is een moeizaam compromis gevonden, wat aan het volk wordt meegedeeld via de vele camera's rond het Haagse Binnenhof. Wanneer de rechter er dan later toch nog eens op basis van bezwaren geheel onbevangen naar wil kijken, zijn de ministers 'not amused'.

Dat is ook enigszins de achtergrond van waaruit het rapport van Van Kemenade is geschreven.⁵⁵ Het feit dat dit rapport zo genadeloos is neergesabeld door juridisch Nederland heeft niet meegeholpen de kloof tussen juristen en politici te verkleinen.⁵⁶ Overigens zijn volgens Polak grote projecten nimmer getorpedeerd door de rechter, hooguit vertraagd.⁵⁷ Toch is het vertrouwen van de politici in de rol van de rechter niet groot.

Opvallend is dat de burger juist wel onverminderd veel vertrouwen in de rechter heeft en dat dit vertrouwen zelfs is versterkt.⁵⁸ Maar zoals ik eerder heb opgemerkt, speelt de burger een weinig geprononceerde rol in de staatsrechtelijke discussie.

Nederland vormt wat betreft het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet in Europa langzamerhand een uitzondering. Koopmans stelt dat: 'The exceptions, Britain and The Netherlands, simply remind us that some long-term historical developments may have a slow pace'.⁵⁹ Voor Groot-Brittannië geldt dan nog als excuus dat dit land geen geschreven grondwet kent.

Tegenover het door politici genoemde argument dat de rechter voor toetsing minder gelegitimeerd zou zijn dan de gekozen volksvertegenwoordigers, kan worden aangevoerd dat de rechter zijn legitimatie ontleent aan de rechtsstaatgedachte.⁶⁰ Tegenover het argument dat de rechter het bestuurders al zo lastig maakt, staat de klacht van een aantal juridische auteurs dat de bestuursrechter al zo marginaal toetst, vooral de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.⁶¹ Een beter argument lijkt me het feit dat zich in de praktijk slechts zelden grote problemen voordoen. De wetgevende en rechterlijke organen proberen conflicten te vermijden en plegen rekening te houden met elkaars beslissingen.⁶² De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelt: 'De politiek heeft minder last van het recht of van rechters en het recht. De rechters staan verder af van het volk. De rechter "doet" niet aan poli-

WIE BESCHERMT ONZE GRONDWET?

tiek. Derhalve is er veeleer sprake van een evenwicht tussen machten dan van een scheiding van machten (en “checks and balances” ertussen). De drie machten in een rechtsstaat staan ten opzichte van elkaar in een coördinatieverhouding en niet als onverenigbare competenties.⁶³ Niet verwonderlijk is dan ook dat de Raad toetsing van formele wetten aan de grondwet onontkoombaar acht door de druk van de internationale rechtsvorming.⁶⁴

Dit is niet de plaats om de argumenten voor en tegen toetsing te wisselen, zoals dat tegenwoordig zo mooi heet, want dat is door vele anderen reeds op uitvoerige wijze gedaan.⁶⁵ Mij interesseert hier slechts de invloed van het toetsingsverbod op de betekenis van onze grondwet. Onze grondwet wordt volgens velen gemarginaliseerd doordat de rechter wel de formele wet mag toetsen aan een ieder verbindende bepalingen van verdragen, maar niet aan de eigen grondwet.⁶⁶ De rechter toetst sinds de jaren tachtig veelvuldig aan het EVRM.⁶⁷ Voor onze klassieke grondrechten is dit verdrag dan ook van grote betekenis. Men raadplege bijvoorbeeld een willekeurig nummer van het *NJCM Bulletin*. Dan ziet men dat over de in de grondwet opgenomen grondrechten nauwelijks gesproken wordt en des te meer over de grondrechten in het EVRM.

Wanneer voor de rechter een beroep wordt gedaan op een klassiek grondrecht in de grondwet, weet deze vaak zelf een equivalente bepaling te vinden in het EVRM. De toepassing van dit verdrag behoort tegenwoordig tot de dagelijkse routine van de rechter.⁶⁸ Maar ook zonder een beroep op een verdrag kan de rechter al de betekenis van de formele wet uithollen. Niemand minder dan de President van de Hoge Raad stelt, dit keer in het Engels: ‘There are countless avenues of interpretation that make it possible for courts not to apply statutory provisions, or not to apply them wholesale, even without judicial review.’⁶⁹ Waarom zouden we ons nog druk maken over het toetsingsverbod als dat feitelijk makkelijk te omzeilen is? De inconsistentie dat de wet allang niet meer heilig is, hoeft ons niet te verontrusten, want we kennen in ons constitutionele recht wel meer inconsistenties. Gaat het dan alleen maar om een academische discussie, zoals sommigen ons willen doen geloven? Vanuit het perspectief van de burger lijkt dat misschien wel zo, maar in feite gaat het om het marginaliseren van onze grondwet. Dat zou ons aan het hart moeten gaan.

Blijkbaar hechten nog veel juristen aan de grondwet, want er gaan tegenwoordig opvallend veel stemmen op het toetsingsverbod nu eindelijk uit de grondwet te halen, in ieder geval met betrekking tot de klassieke grondrechten. Het rapport van de WRR over de rechtsstaat heb ik reeds genoemd, maar het rapport van de Commissie Franken, inzake *Grondrechten in het digitale tijdperk*⁷⁰ en het advies van de Onderwijsraad over artikel 23 Grondwet, de onderwijsvrijheid, kunnen ook vermeld worden. Als bijzonder argument vóór behoud van artikel 23 geldt nog dat het geen pendant heeft in mensenrechtenverdragen.⁷¹ Immers, de sterke verankering van de verzuiling van ons bijzonder onderwijs in de grondwet is zo bijzonder dat men die in het buitenland niet kent. Het feit dat de uitleg van deze bepaling nogal politiek van karakter is, vormt voor de Raad een extra argument om rechterlijke toetsing mogelijk te maken. Het kabinet-Kok II kwam in de notitie, waarin een voorkeur werd uitgesproken voor toetsing van de formele wet aan klassieke grondrechten in de grondwet, tot een tegenovergestelde mening. Juist het politieke karakter van onze onderwijsvrijheid en het feit dat deze geen pendant kent in mensenrechtenverdragen waren redenen om artikel 23 uit te sluiten van toetsing.⁷² Eigenlijk is dat laatste argument nogal vreemd. Wordt dus bedoeld dat alleen bescherming moet worden gegeven aan die grondrechten in onze grondwet die al voldoende beschermd worden door verdragen? Hier moet haast wel een ander argument hebben voorgezet.

Al deze positieve geluiden ten opzichte van de opheffing van genoemd toetsingsverbod hebben geculmineerd in de indiening van een initiatiefwetsvoorstel tot grondwetswijziging door het Tweede Kamerlid Halsema.⁷³ Evenals de regeringsnota, die later uitkwam, maakt dit voorstel toetsing van formele wetten aan de klassieke grondrechten mogelijk. Ten aanzien van toetsing aan de onderwijsvrijheid in artikel 23 van de grondwet gaat Halsema verder dan genoemde regeringsnota door toetsing aan het tweede lid van dit artikel mogelijk te maken. Ze gaat echter niet zo ver als de Hoge Raad, die ook toetsing mogelijk zou willen maken ten aanzien van de leden 3, 5, en 6.⁷⁴ De Hoge Raad stelt zich overigens positief op ten opzichte van het initiatiefwetsvoorstel in lijn met eerdere adviezen die de Hoge Raad over dit onderwerp had uitgebracht. Overigens geldt ten aanzien van het wetsvoorstel van Halsema dat de uitkomst nog onzekerder is geworden nu het kabinet-Balkenende I in het Strategisch Akkoord heeft aangegeven dat de constitutionele toetsing van wetten aan de grondwet gezien wordt in het kader van de discussie over de introductie van grondrechten in het Europese Unieverdrag.

WIE BESCHERMT ONZE GRONDWET?

Voorstanders van het behoud van het toetsingsverbod wijzen er dikwijls op dat toetsing door de rechter een flexibele interpretatie van de grondwet in de weg staat. In de politieke strijd worden beschuldigingen van inconstitutioneel handelen makkelijk gemaakt.⁷⁵ Een mooi voorbeeld hiervan vormt nog steeds de interpretatie van de onderwijsvrijheid van artikel 23 Grondwet in relatie tot de vernieuwingsdiscussies in het onderwijs, zoals het gemeentelijk achterstandsbeleid, schoolbegeleiding en, recentelijk, de discussie over de rol van de onderwijsinspectie ten aanzien van het godsdienstonderwijs.⁷⁶ De wetgever lost dit probleem nu op door een politieke interpretatie van de grondwet. Bezwaar daartegen is dat de interpretatie van de wetgever wel erg opportunistisch is. Immers, de wetgever mag bij zijn interpretatie wel partijdig zijn. De wetgever, of liever gezegd de meerderheid in het parlement, is dat per definitie ook. Het sluiten van compromissen is daarbij regel. Minderheden ontnemen hier echter weinig waarborgen aan. Met grondrechtenbescherming gaat het vaak juist om bescherming van minderheden. Vooral die moeten het niet hebben van meerderheidsbesluitvorming zoals die plaatsvindt door de wetgever. Mijn ervaring als directeur Constitutionele Zaken en Wetgeving, belast met de bewaking van de grondwet binnen de rijksoverheid, heeft mij geleerd dat de interpretatie van de grondwet erg gekleurd wordt door opportunistische argumenten. Dit is onontkoombaar. Immers, ministers en hun ambtenaren hebben een belang bij een bepaalde interpretatie, zoals ook politieke partijen in het parlement dat hebben. De rechter is bij zijn interpretatie daarentegen onpartijdig in die zin dat hij geen bepaalde belangen heeft.⁷⁷

Als bijkomend bezwaar tegen constitutioneel toetsingsrecht wordt aangevoerd dat de wetgever niet makkelijk een interpretatie van de rechter kan corrigeren door middel van nieuwe wetgeving. Door mijn voorstel van een flexibelere wijziging van de grondwet zou aan dit bezwaar voor een deel tegemoet gekomen kunnen worden. De afwezigheid van de correctiemogelijkheid betreft echter niet alleen de toetsing aan de grondwet, maar in nog sterkere mate de toetsing aan verdragen. Zo zijn sommige verdragen, zoals het Europese Unieverdrag, niet opzegbaar en een verdrag als het EVRM is voor Nederland toch ook lastig op te zeggen, lijkt me. Toch wordt toetsing door internationale rechters normaal gevonden.

Soms lijkt het erop dat de Nederlandse wetgever tegenwoordig meer vertrouwen heeft in de interpretatie van grondrechten door internationale rechters, zoals het Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg – met bijvoorbeeld

een Russische rechter in zijn gelederen – dan in de eigen Nederlandse rechter. Bizar om te constateren. In andere landen schijnt juist het omgekeerde het geval te zijn. Dat zou ook de aarzeling van sommige landen verklaren tegen de aansluiting van de Europese Unie bij het EVRM. Hoewel dit voor de hand ligt, prefereert men dan een eigen grondrechtenbescherming voor de Europese Unie.

Het feit dat de nationale rechter de wetten in formele zin wel mag toetsen aan verdragen, heeft gevolgen voor het respect dat hij koestert voor de wet. Enerzijds staat hij er vrijer tegenover,⁷⁸ anderzijds heeft het EVRM, hoewel het slechts als een soort minimumgarantie bedoeld is, zich feitelijk ontwikkeld tot maximumgarantie. Hiervoor zijn twee redenen aan te geven.

Bij toetsing aan verdragen is de rechter erg sterk geneigd de uitleg van het Hof voor de Rechten van de Mens zeer nauwgezet te volgen en niet verder te gaan in zijn uitleg dan het Hof.⁷⁹ Daar past de Hoge Raad zijn jurisprudentie bij aan als de jurisprudentie van het EHRM verder gaat.⁸⁰ De Hoge Raad is er echter zelfs toe overgegaan een eigen liberalere uitleg opzij te zetten voor de beperktere uitleg van het EHRM.⁸¹ Uitspraken van het Hof in Straatsburg worden als het ware gelijkgesteld met de ieder verbindende bepalingen van het verdrag zelf, dit terwijl onze rechter toch verder mag gaan in zijn bescherming van de grondrechten. Sommige schrijvers moedigen de nationale rechter aan een meer activistische rol te spelen,⁸² terwijl anderen er tegen pleiten vooruit te lopen op de jurisprudentie van het EHRM.⁸³ Alkema vreest anders een discrepantie tussen de binnenlandse en buitenlandse betrekkingen en vindt dat als de rechter verder wil gaan, hij zich beter kan oriënteren op de grondwet. Maar helaas, aan dat advies heeft onze rechter niet veel, want onze grondwet biedt hem juist te weinig houvast. Door het ontbreken van constitutioneel toetsingsrecht en door zijn terughoudende manier van toetsing aan het verdrag mist hij de mogelijkheid de jurisprudentie in Straatsburg te beïnvloeden.

Uiteraard kan de wetgever in de bescherming van grondrechten verder gaan dan het Hof in Straatsburg. Dat doet de wetgever gelukkig ook wel, bijvoorbeeld met wetgeving op het gebied van homoseksuelen. Anderzijds klinkt vaak de klacht dat de wetgever, als het Hof oordeelt dat onze wetgeving dient te worden aangepast, traag is met de implementatie van die oordelen.⁸⁴

WIE BESCHERMT ONZE GRONDWET?

In de tweede plaats kan men stellen dat de minimumnormen van het EVRM zich makkelijk tot maximumnormen voor onze rechtspraak hebben ontwikkeld door de dynamische, ofwel activistische interpretatie door het Hof in Straatsburg. Dat ligt eigenlijk ook voor de hand indien een internationaal rechtscollege een missie meekrijgt, te weten de bescherming van de rechten van de mens.

Heringa heeft er op gewezen dat tegenover Duitsland een relatief klein aantal klachten bij het Hof in Straatsburg terecht komt. Dit komt volgens hem doordat Duitsland, anders dan Nederland, goede procesvoorzieningen in de eigen nationale rechtsorde kent, en een eigen grondwettelijke bescherming van grondrechten.⁸⁵ Dit lijkt me een additioneel argument, dat is ingegeven door proceseconomie om onze eigen grondrechtenbescherming ter hand te nemen door afschaffing van het toetsingsverbod.

Het is de vraag of toetsing van formele wetten alleen maar mogelijk gemaakt moet worden ten aanzien van de klassieke grondrechten of ook ten aanzien van de sociale grondrechten. Soms zijn klassieke grondrechten deels sociaal van karakter – het artikel over de onderwijsvrijheid is daar een mooi voorbeeld van – en soms zijn sociale grondrechten juist geformuleerd als een aanspraak van de burger op een prestatie van de overheid.⁸⁶ In de Zuid-Afrikaanse grondwet kan de rechter ook toetsen aan sociale grondrechten en is hij daar tot nu toe met wijsheid mee om gegaan.⁸⁷ Waarom zou onze rechter dat niet kunnen?

Een dialoog tussen onze rechters en politici lijkt niet overbodig. Het gaat daarbij niet om de vraag wie men het meest vertrouwt, de rechter of de wetgever, maar om een systeem van ‘checks and balances’, kortom om evenwichten. Beide machten zijn op elkaar aangewezen en dienen rekening met elkaar te houden. Van belang hierbij is dat ze elkaar kunnen controleren en corrigeren. Absolute macht zou je noch aan de wetgever noch aan de rechter moeten doen toekomen. Meestal gaat het bij het toetsingsrecht over de mogelijkheden van de rechter om de wetgever te controleren, maar niet over het omgekeerde. Nu zijn er een aantal mechanismen in andere landen ontworpen die zo’n correctiesysteem mogelijk proberen te maken. Daarbij kan men denken aan de constructie van de Britse Human Rights Act, waarbij de rechter weliswaar kan verklaren dat een wet in strijd is met een grondrecht, maar het aan het parlement wordt overgelaten of, en welke gevolgen hieraan moeten worden gegeven.⁸⁸ Ook zou men kunnen denken aan de ‘notwithstanding clau-

se' in Canada. Door middel van deze clause beschikt de federale of provinciale wetgever over de mogelijkheid om verschillende bepalingen van de Canadian Charter of Rights and Freedoms tijdelijk buiten werking te stellen. Het Hooggerechtshof kan er dan niet meer aan toetsen.⁸⁹ Het gaat hierbij dus om het zoeken van evenwicht in de relatie tussen wetgever en rechter. Bezwaar is dat deze twee voorbeelden slecht passen in ons systeem van toetsing dat we nu al kennen.

Na opheffing van ons toetsingsverbod zal de rechter bij een beroep op een grondrecht vaak worden geconfronteerd met zowel een beroep op onze grondwet, alsmede met een beroep op een grondrecht uit het EVRM. Het lijkt dan niet handig dat de rechter in zo'n geval twee verschillende wegen moet bewandelen, namelijk voor beweerde schending van de grondwet en beweerde schending van het verdrag. Daarom is het geen goed idee voor schendingen van de grondwet te pleiten voor geconcentreerde toetsing bij de Hoge Raad of bij een constitutioneel hof.⁹⁰ Het zou bovendien onbevredigend zijn voor de burgers indien men wel gelijk zou kunnen krijgen bij de rechter, maar daar dan geen gevolg aan hoeft te worden gegeven door de wetgever.⁹¹

Op zoek naar een nieuw evenwicht zou ik ervoor pleiten dat de rechter in de jurisprudentie zou proberen aan te geven welke bijzondere redenen er zijn om wetgeving buiten toepassing te laten. Daarbij denk ik aan de doctrine die Ely bepleit heeft ten aanzien van toetsing. Kortweg komt deze er op neer dat de rechter alleen maar mag ingrijpen om zogenaamde 'insular-minderheden' te beschermen en om de kanalen van de besluitvorming in onze democratie open te houden.⁹² Deze minderheden, die als op een eiland een geïsoleerde positie innemen, moeten het per definitie niet van de meerderheidsbesluitvorming hebben. Te denken valt dan aan de bescherming tegen discriminatie vanwege kleur of seksuele geaardheid. Bij het openhouden van de kanalen van de democratie kunnen we denken aan een 'preferred position' van zogenaamde politieke vrijheden zoals het recht op vrijheid van meningsuiting, vergadering en betoging.⁹³ Indien het niet om dit soort rechten gaat, past de rechter terughoudendheid ten aanzien van het corrigeren van de wetgever.⁹⁴ Niet alleen de Nederlandse rechter zou moeten worden aangemoedigd zo'n doctrine te ontwikkelen ten aanzien van toetsing van de formele wet aan de grondwet, maar ook het Hof in Straatsburg. Aanzetten daartoe zijn al te vinden in de jurisprudentie van het Hof met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting, maar juist niet ten opzichte van verenigingen of partijverboden. Zo'n expliciete doctrine zou een

WIE BESCHERMT ONZE GRONDWET?

dialogoog met de wetgever kunnen vergemakkelijken. Vraag is of de bestuursrechter niet ook geholpen zou worden met deze doctrine, die meer richting kan geven dan de theorie van de ‘grensrechter’. Of wellicht zou deze daar zelfs invulling aan kunnen geven. Professor Limbach heeft een aantal voorbeelden genoemd waarbij de wetgever weigerde de jurisprudentie van de hoogste rechter in Duitsland, het Bundesverfassungsgericht, te volgen.⁹⁵ De wetgever initieerde de wetgeving die geen genade had kunnen vinden in de ogen van de rechter opnieuw en het Hof boog hiervoor en bond in. Ook dit kan men een goede vorm van dialoog tussen wetgever en rechter noemen.

Het beperken van toetsing van de formele wet aan de klassieke grondrechten miskent mijns inziens in ernstige mate het feit dat de grondwet er in zijn geheel voor de burger is. Men mag toch aannemen dat hoofdstukken in de grondwet over decentralisatie, wetgeving en bestuur en rechtspraak ook zijn geschreven ter bescherming van de burger. Soms wordt wel eens de indruk gewekt dat deze hoofdstukken alleen maar interessant zijn voor bestuurders en politici en dat zij maar onderling moeten uitzoeken hoe het met de grondwettigheid zit. De burger heeft er echter principieel belang bij te weten hoe wetgeving die hem beschermt of bedreigt totstandkomt. Ook heeft hij er belang bij dat er niet te veel macht bij enkelen zit, omdat dat zijn vrijheid kan beperken, en dat hij door middel van decentralisatie makkelijker zijn eigen omgeving kan beïnvloeden. Een kunstmatige scheiding tussen grondrechten en andere hoofdstukken van de grondwet miskent de positie van de burger als belanghebbende bij de hele grondwet. Toetsing aan grondrechten is vaak niet minder politiek dan toetsing aan andere hoofdstukken van de grondwet.⁹⁶

Overdracht van bevoegdheden

Binnen de Europese Unie lijkt er een compromis gevonden te zijn dat drie landen hun bankgeheim mogen behouden en zullen overgaan tot bronbelasting in plaats van het uitwisselen van gegevens tussen de lidstaten over banktegoeden. De Oostenrijkse minister van Financiën beweerde dat hij niet akkoord kon gaan met gegevensuitwisseling omdat daarvoor een onhaalbare grondwetswijziging nodig zou zijn.⁹⁷

Tijdens onderhandelingen over een richtlijn over openbaarheid in een raads-werkgroep van de EU waar ik als ambtenaar bij betrokken was, werden we ook herhaaldelijk bestookt met het argument van de Zweedse vertegenwoordigster dat zij met sommige voorstellen niet akkoord kon gaan omdat deze in strijd zouden komen met de Zweedse grondwet.

Men zou hier kunnen spreken van de kritische dimensie van de grondwet. De grondwet beschermt bepaalde waarden ook naar buiten toe. Voor onderhandelaars is het dan makkelijk te verwijzen naar de eigen grondwet die lastig te wijzigen is. Dat maakt indruk kan ik u verzekeren; een sterker argument kun je nauwelijks in de strijd gooien.

Sommige landen, zoals Duitsland en Portugal, hebben een grondwet met daarin onderdelen die in het geheel niet gewijzigd kunnen worden, of zeer moeilijk.⁹⁸ We zien een tendens naar deze zogenaamde ‘supraconstitutionaliteit’.

Ook nationale rechters kunnen een belangrijke rol spelen bij de bescherming van de eigen grondwet en de waarden die hierin verankerd zijn. Ik hoef hier maar te wijzen op het ‘Maastricht Urteil’ van het Bundesverfassungsgericht, waarbij de Duitse rechter oordeelde over de grondwettigheid van het Verdrag van Maastricht. Dit oordeel is zeer bekritiseerd door tal van juristen.⁹⁹ Toch zien we hier een beschermende rol van de rechter ten aanzien van waarden als democratie en grondrechten. Ook de rechter in Denemarken en Italië beschouwt zichzelf als beschermer van de eigen grondwet, ook ten opzichte van het internationale niveau.¹⁰⁰ Hoewel al deze uitspraken niet hebben geleid tot onverbindendheid van EU-regelgeving ten aanzien van de eigen nationale grondwet, golden zij wel als waarschuwing. Het is niet te boud te veronderstellen dat deze kritische houding van de nationale rechters ertoe heeft geleid dat het Hof in Luxemburg steeds actiever is geworden in toetsing aan algemene beginselen en grondrechten binnen de EU. Ook kan men stellen dat deze kritische houding van nationale rechters heeft geleid tot het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en uiteindelijk zal leiden tot een grondrechtenhoofdstuk in de Europese grondwet. De nationale grondwet vervult daarbij een belangrijke, activistische rol ten opzichte van de bescherming van belangrijke waarden.

Vervult onze grondwet deze kritische rol ten opzichte van het internationale recht nu ook? Integendeel. Niet voor niets loopt onze regering achteraan en remt ze eer-

WIE BESCHERMT ONZE GRONDWET?

der de ontwikkeling van grondrechtenbescherming op EU-niveau. Onze grondwet dwingt onze regeerders ook niet tot een actieve houding.

De Nederlandse rechter is niet alleen onbevoegd de wet aan de grondwet te toetsen maar ook aan verdragen. Volgens artikel 91 lid 3 Grondwet kunnen bepalingen van verdragen die afwijken van de grondwet alleen met tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen door de kamers worden goedgekeurd. Deze bepaling wordt door de wetgever zelf zeer eng uitgelegd, in die zin dat alleen een tweederde meerderheid nodig is indien een verdragsbepaling uitdrukkelijk in strijd komt met een bepaling van de grondwet. Strijdigheid met de ‘geest’ van de grondwet is niet voldoende. De keren dat een goedkeuringswet diende te worden goedgekeurd met een tweederde meerderheid zijn op de vingers van één hand te tellen.¹⁰¹ Anderzijds kunnen volgens artikel 92 Grondwet bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak worden opgedragen aan internationale organisaties met een eenvoudige meerderheid van stemmen in de Kamers. Deze bepaling wordt nu juist ruim uitgelegd.

Kortom, de soevereine bevoegdheden van Nederland worden in de grondwet wat zwak verdedigd. Bij ons is geen referendum of een versterkte meerderheid in het parlement nodig om een verdrag als dat van Maastricht, dat veel bevoegdheden heeft overgedragen, goed te keuren.¹⁰² Dat was in vele andere landen wel het geval, zoals in Frankrijk en Duitsland waar ook de grondwet gewijzigd diende te worden. De meeste auteurs op het gebied van het staatsrecht en het internationaal recht in Nederland vinden onze openheid van de grondwet ten opzichte van het internationale recht een groot voordeel. Het past in onze monistische structuur en traditie om enthousiast mee te werken aan de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. Volgens artikel 90 van de grondwet is de regering daartoe zelfs verplicht.

Terecht heeft Jurgens gewezen op de inconsistentie tussen artikel 92 en artikel 91 lid 3 van de grondwet. Wanneer een verdragsbepaling expliciet in strijd komt met een artikel van de grondwet, hoe ondergeschikt die bepaling relatief ook is, moet de goedkeuring met een versterkte meerderheid worden verleend. Maar als hele bevoegdheden die de grondwet aan de wetgever toekent worden overgedragen, volstaat een eenvoudige meerderheid. De oplossing die Jurgens lijkt te kiezen, en waarvoor ook anderen hebben gepleit, is het loslaten van de tweederden eis in zijn algemeenheid bij de goedkeuring van verdragen,¹⁰³ kortom, om de grondwet nog wijder open te zetten voor internationale regelgeving. De kritische dimensie van

onze grondwet zou hierdoor nog verder afnemen en dat stemt niet vrolijk, om mijn collega Inge van der Vlies te citeren.¹⁰⁴

Ook mijn pleidooi gaat een andere kant op dan dat van Jurgens. Wanneer we bevoegdheden prijsgeven die de grondwet toekent aan onze eigen wetgever, aan ons bestuur en aan onze rechter, dan dienen er garanties te zijn dat dit niet lichtvaardig gebeurt. De eis van een tweederde meerderheid is dan niet overdreven. Bij verdragen zoals die van Maastricht en Amsterdam, waarin het om veel bevoegdheden gaat, lijkt een referendum me wenselijk. Ten aanzien van een Europese grondwet lijkt de Tweede Kamer daar ook voor te voelen, maar de regering ziet daarin alleen maar complicaties en vertragingen.¹⁰⁵ Natuurlijk wordt het voor regeerders of bestuurders dan allemaal iets lastiger, maar de bedoeling van een grondwet is nu eenmaal niet het voor bestuurders makkelijk te maken. Als men er niet in slaagt een versterkte meerderheid in het parlement te overtuigen van de wenselijkheid van de overdracht van die bevoegdheden, dan is het misschien ook niet zo wenselijk. Dat geldt ook voor het referendum. Soms lukt het niet de bevolking te overtuigen, zoals in Denemarken en Ierland het geval geweest is, maar dan kan men het een volgende keer nog eens proberen. De dialoog gaat dan verder. Uiteindelijk hebben de referenda in Denemarken en Ierland de Europese rechtsontwikkeling niet in de weg gestaan, hooguit vertraagd. Wel is, anders dan in ons land, in die landen een uitvoerige discussie op gang gekomen over de EU. Ook een versterkte meerderheid in het parlement of een formele grondwetswijziging waren in andere landen geen onoverkomelijke doelen. Een gekwalificeerde meerderheid of een referendum stimuleert de dialoog en daarmee de legitimatie van een bevoegdheidsoverdracht.

Onze grondwet gaat er nog steeds van uit dat de wetgeving totstandkomt in samspraak tussen de regering en het parlement, terwijl op sommige rechtsgebieden meer dan de helft van de wetgeving direct of indirect uit Europa afkomstig is. Onze wetgever beperkt zich dan tot implementatie van regelgeving uit Brussel. Maar onze grondwet kent, in tegenstelling tot vele andere grondwetten, 'Europa' niet, en geeft een volledig vertekend beeld van hoe bijvoorbeeld wetgeving totstandkomt.

Het idee van de rechtsstaat heeft zijn ankerplaats volgens de Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid bij de nationale staat. Dit valt niet makkelijk over te plaatsen naar het internationale niveau of naar internationale organisaties.¹⁰⁶ Volgens Van Bijsterveld, in haar prachtige boek *The Empty Throne*, loopt het concept van

WIE BESCHERMT ONZE GRONDWET?

de rechtsstaat en het legaliteitsbeginsel gevaar door de verminderde betekenis van de nationale staat.¹⁰⁷ Daarvoor in de plaats of als aanvulling hebben we volgens de auteur behoefte aan nieuwe concepten. Nu valt op deze opvattingen wel wat af te dingen. Nationale constitutionele concepten beïnvloeden ook het internationale recht, net zoals het internationaal recht ons concept van de rechtsstaat kan versterken. We hoeven alleen maar te denken aan de grondrechten die door het internationale recht een extra impuls en bescherming hebben gekregen en daarmee de rechtsstaat hebben versterkt. Kortom, constitutionele concepten beïnvloeden het internationaal niveau en vinden daar ook hun uitwerking. Toch valt er wat voor te zeggen waakzaam te zijn bij het beschermen van constitutionele concepten die vooral hun uitwerking hebben gevonden in nationale grondwetten. Zij zijn het namelijk waard beschermd te worden.

Hoe zit het dan met de democratie op internationaal en, vooral, op Europees niveau? Men spreekt niet voor niets over het democratisch deficit van de Europese besluitvorming. Dat deficit zit niet primair in de beperkte bevoegdheid van het Europese Parlement, hoewel daar uiteraard nog veel valt te winnen, vooral in de zogenaamde tweede en derde pijler. Het tekort zit in de eerste plaats in het gebrek aan transparantie. De verschillende besluitvormingprocedures vallen al moeilijk uit te leggen aan de gemiddelde student, laat staan aan de gewone burger. In de tweede plaats voelen de burgers zich geen burgers van Europa en daar verandert noch de euro, noch het verlenen van een Europees burgerschap iets aan. Burgers voelen zich vooral verbonden met gemeenschappen waar ze het gevoel hebben echt iets te zeggen te hebben en waar ze het idee hebben invloed te kunnen uitoefenen. Het gaat hen niet primair om invloed door gekozen vertegenwoordigers, maar om zelf in staat te zijn de procedures te volgen en de bestuurders te kennen. Meestal is dit het geval op het bestuursniveau van niet al te grote gemeenten. Onze grondwet kent niet het decentralisatiebeginsel als verdedigingsmechanisme tegen al te actieve regeerders op nationaal niveau. De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft daar onlangs wel voor gepleit.¹⁰⁸ Hier valt vanuit democratisch oogpunt veel voor te zeggen.

Ralf Dahrendorf, niet in de eerste plaats bekend als Europa-scepticus, heeft opgemerkt dat het een illusie is te geloven dat er een Europese democratie zal ontstaan.¹⁰⁹ Juist door de globalisering, die onomkeerbaar is, neemt de behoefte aan

decentralisatie toe. Kleine democratische eenheden worden belangrijker ter compensatie van de afnemende burgerinvloed in grote systemen als de Europese Unie.¹¹⁰ Vanuit democratisch oogpunt zou ik dan ook een pleidooi willen houden voor een sterke verankering van het decentralisatiebeginsel in onze grondwet en van het subsidiariteitsbeginsel in een Europese grondwet. Net op het moment dat in Nederland het besef doorbrak dat typisch lokale milieuproblemen als stank en geluid beter lokaal geregeld konden worden in plaats van op nationaal niveau, kwam er vanuit Brussel een richtlijn over geluidsoverlast met allerlei verplichtingen voor lokale overheden.¹¹¹ Dit is slechts één voorbeeld dat met vele andere uitgebreid zou kunnen worden. Dit pleidooi komt niet voort uit een sceptische houding ten opzichte van Europa, zoals men die in toenemende mate ook in Nederland ontwaart. Neen, het komt juist voort uit zorg over de legitimatie van de Europese besluitvorming. De zorg over de democratie en de vervreemding van de burger van zijn bestuurders vereist het doordenken van nieuwe constitutionele concepten, of liever gezegd het revitaliseren van oude concepten zoals het decentralisatiebeginsel; niet omdat de kwaliteit van het bestuur op decentraal niveau van betere kwaliteit zou zijn, maar wel omdat interactief bestuur op het terrein van de gemeenten kan werken en niet op het niveau van Den Haag, laat staan van Brussel. Daar praat men niet met de burgers zelf, maar met invloedrijke belangenorganisaties. Vraag is of dat soort overleg, hoe nuttig en noodzakelijk ook, de burger dichter bij zijn bestuurders brengt. Het vastleggen van het decentralisatiebeginsel in onze grondwet kan het tot een constitutionele waarde maken die het noodzakelijk maakt deze naar buiten toe, bijvoorbeeld richting Europa, te verdedigen. De grondwet krijgt er daarmee een kritische dimensie bij.

Slot

Aan het eind van mijn betoog gekomen, kan ik me voorstellen dat bij u de vraag rijst: waarom al deze pogingen tot vitalisering van onze grondwet? Immers, de door mij bepleite structurele wijzigingen zijn, gelet op de rigiditeit van onze grondwet, moeilijk te realiseren. Bestuurlijke of staatkundige hervormingen lukken toch niet via de grondwet, dus laten we ons op vernieuwingen buiten de grondwet om concentreren, zo betogen sommigen. Hervormingen moeten van onderaf komen en daar gestimuleerd worden. Indirecte en impliciete ontwikkelingen van bestuurlijke

WIE BESCHERMT ONZE GRONDWET?

vernieuwing die we om ons heen zien, vormen geen directe bedreiging voor de bestuurders en vinden daarom ook veel makkelijker ingang. Zo bepleit Van Bijsterveld de acceptatie van het transparantiebeginsel als aanvulling op het legaliteitsbeginsel, de beginselen van responsiviteit en dialoog naast de parlementaire democratie en nieuwe vormen van ‘accountability’ als aanvulling op het traditionele concept van de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals bijvoorbeeld ‘citizens charters’.

Je hoeft er geen wet voor te veranderen, laat staan de grondwet. Om te voorkomen dat ze hun innovatief karakter verliezen, moet je deze nieuwe ontwikkelingen juist niet willen vastleggen in wetten, zo stelt de auteur.¹¹²

Mijns inziens zou je ook kunnen stellen dat de twee belangrijkste constitutionele ontwikkelingen na 1917, te weten de grotere rol van de rechter als tegenwicht van het bestuur en het beginsel van de openbaarheid, zich feitelijk buiten de grondwet om hebben ontwikkeld. In toenemende mate ontwikkelen onze landelijke verkiezingen zich tot de verkiezing van de minister-president. We kennen feitelijk al een door de gemeenteraad gekozen burgemeester. Het traditionele concept van de ministeriële verantwoordelijkheid staat een goede controle van regeerders in de weg en wordt dan ook vervangen door allerlei nieuwe verantwoordingsmechanismen,¹¹³ en dat allemaal buiten de grondwet om.

Wat is daar eigenlijk op tegen? Veel zou ik willen stellen. De kloof tussen de grondwet en de werkelijkheid wordt te groot, waardoor de grondwet aan geloofwaardigheid verliest. Het is dan zinloos imams op inburgeringscursussen bij te scholen in onze grondwet. Zo citeer ik de Marokkaanse imam Abdelmajid Darjaj: ‘Het is doodgewoon dat wij ons plekje moeten verdienen in de Nederlandse samenleving en daar hoort kennis en respect voor de grondwet bij.’¹¹⁴ Laten we ophouden met deze flauwekul, indien onze grondwet niet veel meer betekenis heeft dan een historisch monument. Willen we echter de grondwet een beschermende en dus normerende rol toekennen, dan is het nodig om constitutionele toetsing in te voeren en te voorzien in een vereenvoudigde wijzigingsprocedure. Daarnaast moet onze grondwet een meer kritische dimensie krijgen ten opzichte van internationale ontwikkelingen. Juist in een netwerksamenleving waartoe onze samenleving zich ontwikkelt, hebben diegenen die wat minder makkelijk hun weg kunnen vinden binnen netwerken behoefte aan bescherming door de wet en de grondwet.

Dankwoord

Waarde toehoorders, wees gerust. Ik ben nu toegekomen aan mijn dankwoord.

Allereerst wil ik het College van Bestuur van de Universiteit van Amsterdam en de Decaan van de juridische faculteit dankzeggen voor mijn benoeming en het vertrouwen dat zij daarmee in mij hebben uitgesproken. Hopelijk worden zij niet teleurgesteld.

In de tweede plaats gaat mijn dank uit naar mijn collega's en medewerkers van de leerstoelgroep staats- en bestuursrecht. De fusie tussen staats- en bestuursrecht werd mij aanvankelijk als een moeizaam proces voorgesteld, maar zo'n makkelijke reorganisatie heb ik nog niet eerder meegemaakt. Iedereen beseft dat het samengaan nieuwe mogelijkheden biedt en meer kan opleveren dan de som der delen; nu is het aan ons om dit waar te maken. Het grote verschil met het werken in een zogenaamde 'gewone overheidsorganisatie' is dat hier de individualiteit voorop staat in plaats van teamwork. In het begin miste ik het laatste wel een beetje, maar zoals Cruijff zegt: 'Ieder nadeel heb zijn voordeel.' En zo is het maar net. Ik begin me aardig thuis te voelen zonder de ambitie los te laten er toch iets meer een team van te maken.

Mijn oud-collega's van Constitutionele Zaken en Wetgeving ben ik dank verschuldigd voor de liefde voor de grondwet die zij me hebben bijgebracht. Mijn oratie legt daar getuigenis van af en moet herkenbaar voor jullie zijn. Als jullie er niet meer zijn om het 'boompje grondwet' af en toe water te geven, zal het zeker wegwijnen. Mijn oud-collega's van VROM hebben mij geleerd dat je een langetermijnvisie moet hebben om ergens te komen. Mijn oud-collega's wethouders uit Leiden hebben mij geleerd dat goed besturen spannend maar moeilijk is.

Mijn contacten met studenten zijn tot nu nog veel te schaars geweest en te massaal van karakter; van een intensiever contact stel ik me echter zeer veel voor. Aan de klaagzang dat de studenten te slecht zijn opgeleid en te weinig weten, doe ik niet mee. Zij brengen meer aan ervaring en levenswijsheid met zich mee dan vroeger het geval was. Naast hun studie moeten ze vaak werken om het hoofd boven water te houden. Zij zijn daardoor interessanter geworden. Hopelijk kunnen ze van mij ook nog iets leren en ik van hen.

WIE BESCHERMT ONZE GRONDWET?

Speciale dank ben ik verschuldigd aan twee mensen die mij geïnspireerd hebben op weg naar dit hoogleraarschap. Tim Koopmans, jij hebt mij als promotor begeleid. Jouw visie op de wetenschap bewonder ik zeer. Deze wordt gekenmerkt door grote veelzijdigheid en het leggen van dwarsverbanden tussen recht, politiek, internationaal beleid en geschiedenis – dat alles in rechtsvergelijkend perspectief. Ook gaf jij medewerkers de ruimte zich te ontplooiën. Jouw uitspraak als mijn promotor is voor mij een leidraad: ‘Ik ben het geheel niet met je eens, maar wanneer je het goed weet te onderbouwen moet je het zelf maar verdedigen.’

Mijn andere inspirator was mijn oudste broer, Toon, die in 1994 is overleden. Hij heeft mij geleerd dat overal een constitutioneel aspect aan zit en dat rechten van de burgers nooit gegeven maar bevochten zijn en het waard zijn om voor te blijven vechten. Zijn niet te evenaren vermogen studenten en medewerkers te inspireren, strekt mij tot voorbeeld.

Katelijne Lafleur, mijn student-assistente, heeft me geholpen met het opzoeken en uitpluizen van teksten. Een oratie is veel te kort, hoewel de toehoorders daar wellicht anders over denken, om van alles gebruik te maken, maar dat maak ik wel goed met andere publicaties.

Kees Plug, mijn oud collega en vriend, dank ik voor het orgelspel van vandaag. Misschien zullen sommigen van u denken: ‘De oratie was niet veel maar het orgelspel was tenminste mooi.’

Mijn kinderen Wouter en Cathelijn dank ik voor hun kritische geest. Nooit hebben zij iets voor waar aangenomen van wat ik beweerde. Mede vanwege jullie houd ik zo van de kritische dialoog.

Bijzonder is dat mijn oudste zuster, Riet, meeloopt in toga in de cortège. Zij is de eerste vrouwelijke hoogleraar in de technische natuurkunde.

Ook bijzonder is dat mijn moeder, die 95 is, hier vandaag aanwezig kan zijn. Eigenlijk had zij gehoopt dat ik dominee zou worden, het beroep van mijn vader waar ik veel aan verschuldigd ben, in intellectueel opzicht. Maar ja, misschien vergoedt het een beetje dat ik hier in de kerk op een soort kansel sta, in toga nog wel, en dat het orgel zo weer speelt.

Ik heb gezegd.

Referenties

1. Martinus Nijhof, 'De twee nablijvers', in: *Lees maar, er staat niet wat er staat*, Amsterdam, 1979, p. 131.
2. G.F.M. van der Tang, *Grondwetsbegrip en Grondwetsidee* (diss. Erasmus Universiteit, Rotterdam), Gouda 1998, p. 9 e.v., 339.
3. Van der Tang, 1998, p. 228. Zie over rigiditeit en de aard van de grondwet, L.F.M. Besselink, in: J.-H. Reestman en J.L. de Reede (red.), *Op het snijvlak van recht en politiek* (Prakke-bundel), Kluwer 2003, p. 18.
4. H. Verkouteren, *Grondwetsherziening*, Baarn 1912, p. 31.
5. H.A.F.M.O. van Mierlo, *De democratie en politieke vernieuwing, Thorbeckelezing 2000*, UvA.
6. TK 2002-2003, 28515, nr. 5, p. 4.
7. *Parlementaire redevoeringen van Mr. J.R. Thorbecke, I, 1840 – 1 November 1849*, Deventer 1856, p. 8.
8. Van der Tang, 1998, p. 339.
9. Bij de grondwetsherziening van 1983 wilde de regering het vertrouwensbeginsel niet in de grondwet opnemen. Zij was van mening dat codificatie van het beginsel verstarrend zou kunnen werken in de verhouding tussen parlement en regering. Het leek haar bovendien niet goed mogelijk de verschillende wijzen waarop de vertrouwensregel werkt, adequaat te formuleren. TK 1980-1981, 16035, nrs. 11, 90b.
10. Zie over o.a. dit probleem: L.F.M. Besselink, *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie*, Groningen 2002. Deze studie is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
11. EK 26 200-VI, nrs. 65, 37b.
12. Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het Openbaar Bestuur in de Grondwet*, mei 2002, p. 27.
13. Marten Toonder, *Koning Hollewijn en de Worteltrekker*, Skarabee, p. 55.
14. Besselink, 2002, p. 10.
15. Afshin Ellian, 'Leve de monoculturele rechtsstaat', in: *NRC Handelsblad*, 30 november 2002.
16. Zie o.a. Jan Bank, 'Grondwet moet nationaal bindmiddel zijn', in: *NRC Handelsblad*, 20 december 2001; S.W. Couwenberg, 'Grondwet moet basis van de rechtsorde zijn', in: *NRC Handelsblad*, 24 januari 2002.
17. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag 2002, pp. 9 en 20.
18. Alex Brenninkmeijer, 'De Rechtsstaat', in: *N.J.B.*, afl. 44, 6 december 2002, p. 2173.

19. Voorbeelden: B.C. Savornin Lohman, *Over het begrip grondwet* (oratie Utrecht), 1912; A.A.H. Struycken, *De grondwet, haar karakter en waarde* (1914); J.V. Rijpperda Wierdsma, *De Grondwet in onze tijd* (oratie Leiden), 1948, p. 17.
20. Hiertoe reken ik ook jongere auteurs als E.C.M. Jurgens, 'Geen eed op de Grondwet! Een pleidooi om de geschreven constitutie sober te houden', in: *Regelmaat*, afl. 2002/3, pp. 68-74, en C.A.J.M. Kortmann, 'Uit of in de Grondwet', in: *Regelmaat*, afl. 2002/2003, pp. 75-82.
21. J. van der Hoeven, 'De Waarde van de Grondwet', in: *Opstellen van Mr. J. v.d. Hoeven*, Zwolle 1984, p. 71.
22. J. van der Hoeven, *De plaats van de grondwet in het constitutionele recht*, Zwolle 1958, p. 130; zie over de ontmythologisering van de grondwet: Van der Tang, 1998, p. 233 e.v.
23. Willem Witteveen, *De denkbeeldige Staat*, Amsterdam 2000, p. 89.
24. Paul Kapteyn, *Een Europese grondwet, retoriek en realiteit* (oratie UvA), Amsterdam 2002, p. 18. Zo ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2002, p. 30.
25. Van der Hoeven, 1958, p. 272.
26. Geciteerd in Van der Tang, 1998, p. 168.
27. Artikel 137 lid 2 Grondwet.
28. C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer 2001, p. 98.
29. Zie B.M.J. van der Meulen, 'Herziening van de Grondwet', in: *De Grondwet*, A.K. Koekoek (red.), Deventer 2000, p. 603.
30. Van der Hoeven, 1958, p. 75.
31. H. Krabbe, 'De heerschappij der Grondwet', in: *De Gids*, 1906, 4^e deel (pp. 371-407), p. 380 e.v., R. Kranenburg, *Het Nederlandse Staatsrecht* (8^e druk, 1958), p. 554; en Anneke van Dijk, 'Tussen duurzaamheid en veranderbaarheid. De procedure tot herziening van de Grondwet herzien', in: *Wetten, woorden en wensen*, Uitgave van de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 2002, pp. 53-63.
32. Kamerstukken II, 1999-2000, 26976, nr. 1.
33. Commissie Biesheuvel, *Relatie kiezers – beleidsvorming*, Den Haag 1985; Bijzondere Commissie vraagpunten Deetman, *Rapport bijzondere commissie vraagpunten: Staatskundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing* (TK, 1990-1991, 21427, nr. 3); Staatscommissie Cals-Donner, *Rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, Den Haag 1969.
34. Witteveen, 2000, p. 16.
35. Van der Pot/Donner, 2001, p. 169.
36. Nota *Wijziging Kiesstelsel*, Kamerstukken II 1999/00, 26957, nr. 2. Notitie *Reflecties over de positie van de Eerste Kamer*, Kamerstukken II 1999/00, 26976, nr. 1.
37. R.G. Mazel, 'De brede blik van de zwoegers op het voordek', in: *Wetten, woorden en wensen*, pp. 125 en 126.

38. T. Koopmans, 'De rol van de wetgever', in: *Honderd jaar rechtsleven*, Jubileumbundel Nederlandse Juristen Vereniging, Zwolle 1970. Zie ook Besselink, 2003, p. 18.
39. Bijvoorbeeld: Kamerstukken II, 2002-2003, 28515, nr. 5, p. 2.
40. Kamerstukken II, 2001-2002, 28051, nrs. 1-2 en Kamerstukken II, 2002-2003, nrs. 28515, 28509 en 28081.
41. Zie over het initiatief wetsontwerp Oud c.s., A. W. Hins, 'De "verziekingen" van 2002', in: J.-H. Reestman en J.L. de Reede (red.), *Prakke-bundel*, 2003, p. 11; Zie ook Kamerstukken II, 2001-2002, 28515, nr. 4; Van der Meulen, in: Koekkoek, 2000, p. 605; Kortmann, 2001, p. 99.
42. Van der Meulen, in: Koekkoek, 2000, p. 603.
43. Witteveen, 2000, p. 15.
44. G.W. Bannier, *Grondwetten van Nederland*, 1936, pp. 394-399.
45. Kamerstukken II, 2000-2001, 28081, nr. 1.
46. Dit stelt ook de proeve van de uitvoeringswet voor; *Wijziging van enige onderwijswetten inzake samenwerkingsscholen, Proeve van de uitvoeringswetgeving*. Bijlage bij de brief van de Minister van OC&W, dd. 18 december 2002, Niet dossierstuk 2002-2003, OCW 0201024, TK.
47. Kamerstukken II, 2002-2003, 28600 VIII, nr. 69.
48. Advies van de Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten – Verkenning Onderwijsraad over artikel 23 van de Grondwet*, juli 2002, p. 85.
49. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2002, pp. 55, 247.
50. Witteveen, 2000, p. 235.
51. C.Z. Zoethout, *Constitutionalisme* (diss. Erasmus Universiteit), Arnhem 1995, p. 310.
52. Artikel 94 Grondwet.
53. Zie George van den Bergh, *Verzamelde staatsrechtelijke opstellen*, (3 bundels, 1949-1957) en Van der Hoeven, 1958, p. 258; L. Prakke, 'Toetsing: Dient de wetgever de mogelijkheid te bieden, dat de rechter de formele wet toetst aan de Grondwet en ongeschreven rechtsbeginselen, en zo ja, hoe dient deze mogelijkheid dan te worden uitgewerkt?' in: *Preadviezen van L. Prakke, T. Koopmans, J.M. Barendrecht*, Zwolle 1992. Zie ook M.L.P. van Houten, 'Verboden toetsing. Over de reikwijdte van het verbod te treden in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten', in: J.B.J.M. ten Berge (et. al.), *De Grondwet als voorwerp van aanhoudende zorg* (Burkens-bundel), Zwolle 1995, pp. 451-482.
54. E.J. Bomhoff, *Blinde Ambitie – mijn 87 dagen met Zalm, Heinsbroek en Balkenende*, Amsterdam 2002.
55. Bestuur in het geding. Rapport van de werkgroep inzake de juridisering van het openbaar bestuur (werkgroep-Van Kemenade), Haarlem 1997.
56. Zie bijvoorbeeld: T. Koopmans, in zijn bewerking en nabeschouwing van Mr. G.J. Wiar-da, *3 typen van rechtsvinding*, 4^e druk, Deventer 1999, p. 143. Zie echter ook: J.E.M. Polak, 'Nationaal bestuursrecht in een internationale context', in: *NJB*, 2003, pp. 266-267.
57. J. Polak, *NJB* 2003, p. 268.

58. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2002, p. 177.
59. T. Koopmans, 'Some comparative comments on judicial review', in: *Judicial Review*, Nijmegen 2002, p. 47.
60. Pim Haak, *Judicial Review in Criminal and Civil Courts*, in: *Judicial Review*, 2002, p. 23.
61. A.Q.C. Tak spreekt over rechters met slappe knieën, *N.J.B.*, afl. 44, 6 december, 2002 p. 2195; T.P. Spijkerboer, 'De Afdeling en de rechtsstaat', *N.J.B.*, 22 november 2002, p. 2082 e.v.
62. T. Koopmans, in zijn nabeschuiving van *3 Typen van rechtsvinding*, p. 133.
63. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2002, p. 40.
64. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2002, p. 271.
65. Hier wil ik slechts noemen: H.J.M. Jeukens, *De wetten zijn onschendbaar* (oratie Tilburg), 1963, en L. Prakke, *Toetsing in het publiekrecht* (diss. Amsterdam), 1971.
66. J.M. de Meij, 'De beperkte waarde van artikel 7 Grondwet', in: Ten Berge (et al.), 1995 (Burkens Bundel), p. 111; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2002, p. 57.
67. B.E.P. Myer, *De vijftig voorbij*, Nijmegen 2002.
68. Haak, in: *Judicial Review* 2002, pp. 20 en 21.
69. Haak, in: *Judicial Review* 2002 p. 21; Vlemminx maakt daarentegen bezwaar tegen de vrije interpretatieruimte die de Hoge Raad zich aanmeet ten opzichte van beperkende formele wetgeving. Zie: F.M.C. Vlemminx, 'Mogen in deze tijden sympathieën zwaarder wegen dan constitutionele zuiverheid?', in: *N.J.B.*, 27 september 2002, afl. 34, p. 1698.
70. Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk, 24 mei 2000.
71. Onderwijsraad, *Vaste grond onder de voeten*, p. 89.
72. Kamerstukken II, 2001-2002, 28355.
73. Kamerstukken II, 2001-2002, 28331, nr. 1.
74. Kamerstukken II, 2002-2003, nr. 5.
75. Van der Hoeven, 1958, p. 47.
76. A.K. Koekkoek, 'Artikel 23 op de tocht. Bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs', in: Ten Berge (et al.), 1995 (Burkens Bundel), p. 210.
77. W.R.R., 2002, p. 239; Wiarda, 1999, p. 81.
78. Wiarda, 1999, p. 54. R. Lawson, '50 jaar EVRM in vogelvlucht', in: *NJCM Bulletin*, vol. 25, nr. 1, 2000, p. 20. E.A. Alkema, *Een meerkeuzetoets* (oratie Leiden), 1985, p. 12.
79. R. Lawson, '50 jaar EVRM in vogelvlucht', in: *NJCM Bulletin*, vol. 25, nr. 1, 2000, p. 20; E.A. Alkema, *Een meerkeuzetoets*, (oratie Leiden), 1985, p. 12; A.S. Hartkamp, 'Europese mensenrechten en nationaal dwingend recht – De Nederlandse rechter en het EVRM', in: *NJCM Bulletin*, vol. 25, nr. 1, 2000, p. 31.
80. HR 26 mei 1977, NJ 1978, 417; HR 19 oktober 1990, NJ 1992, 129 m. nt. EAA.
81. Hartkamp, 2000. Zie ook: HR 10 november 1989, NJ 1990, 628, m.nt. EAAL en EAA.

82. J. De Boer, 'De broedende kip in EVRM-zaken', in: *NJB* 1995, p. 1034. R.A. Lawson, 'De internationale rechtspraak in de Nederlandse rechtsorde', in: *Preadvies: Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging*, 129^e jrg., 1999/I, p. 107.
83. E. Myjer, 'Hoe ver draagt het verdrag', in: *40 jaar EVRM en de Nederlandse rechtsorde, Staatsrechtconferentie 1990*, Verslag discussiewerkgroep II, Stichting NJCM Boekerij, 18, p. 123; Alkema, *Een meerkeuzetoets* (oratie Leiden), 1985, p. 12.
84. Tom Barkhuysen en Michiel van Emmerik, 'Rechtsbescherming bij schending van het EVRM: Betere (samen)werking van Straatsburgse en Nederlandse instanties gewenst', in: *NJCM-Bulletin*, 1998, p. 681 e.v. E.A. Bertens, 'Wetgever en implementatie van EHRM-arresten', *NJCM-Bulletin*, 1994, p. 529.
85. Aldus A.W. Heringa in een lezing op de studiedag 'De rol van de rechter bij de bescherming van grondrechten', Erasmus Universiteit Rotterdam, 7 november 2002, (nog) niet gepubliceerd.
86. Bijvoorbeeld het recht op bijstand, artikel 20 lid 3 Grondwet.
87. A. Chaskalson, 'Judicial Review in Post-Apartheid, South Africa', in: *Judicial Review*, 2002, p. 62.
88. Zie nota *Constitutionele toetsing van formele wetten*, Kamerstukken II, 2001-2002, 28355, nr. 2, p. 16. Zie ook: Heleen Bosma, *Freedom of Expression in England under the ECHR: in search of a Common Ground* (diss. 2000), pp. 23-35. Zie over de verschillende modaliteiten van toetsing: Van Houten, *Meer zicht op wetgeving. Rechterlijke toetsing van wetgeving aan de Grondwet en fundamentele rechtsbeginselen* (diss. Tilburg) 1997.
89. S.T. van Dommelen, *Constitutionele rechtspraak vanuit rechtsfilosofisch perspectief* (diss. UvA, Amsterdam 2003), p. 202 e.v.
90. Zie regeringsnota *Constitutionele toetsing*, en Advies van de Hoge Raad, Kamerstukken II, 2002-2003.
91. Een voorbeeld hiervan is het Harmonisatiewet-arrest, HR 14 april 1989, NJ 1989, 469.
92. J.H. Ely, *Democracy and Distrust, A theory of Judicial Review* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1980), Van Dommelen, 2003, p. 57 en de beroemde noot van Justice Stone in *United States v. Carolene Products*, 304 US 144 (1938).
93. J.A. Peters, *Het Primaat van de vrijheid van meningsuiting*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1981.
94. Zoethout, 1995, p. 246.
95. Aldus Prof. Dr. J. Limbach, President Goethe Instituut, in een lezing op de studiedag 'De rol van de rechter bij de bescherming van grondrechten', Erasmus Universiteit Rotterdam, 7 november 2002 (nog) niet gepubliceerd.
96. L.F.M. Besselink, 'Tweeërlei constitutie', in: J.-H. Reestman en J.L. de Reede (red.), *Prakke-bundel*, 2003, p. 18.
97. Aldus *de Volkskrant* d.d. 23 januari 2003.
98. Tang, 1989, p. 346 e.v.

99. Bijvoorbeeld T. Koopmans, 'Rechter, D-mark en Democratie; het Bundesverfassungsgericht en de Europese Unie', in: *NJB* 1994, pp. 245-250.
100. The Danish Supreme Court Judgment of 6th April 1998, I 361 / 1997 inzake het Verdrag van Maastricht. *Spa Granital v. Amministrazione Delle Finanze Delle Stato litaly*, Constitutional Court, 8 June 1984, case No 170/84. Zie ook Van der Pot-Donner, 2001, p. 597 e.v.
101. Voorbeeld hiervan is o.a. de goedkeuring van het verdrag dat voorzag in het Statuut van het Internationaal Strafhof; zie voor andere gevallen: M.L. van Emmerik, *De Grondwet en afwijkende verdragen*, in: 'Wetten, woorden, wensen', 2002, pp. 80-83.
102. Zie hierover o.a. A.W. Heringa, 'De verdragen van Maastricht in strijd met de Grondwet', in: *NJB*, 1992, pp. 861-866; zie ook L.F.M. Besselink, 'An open constitution and European Integration: The Kingdom of the Netherlands', *S.E.W.*, 1996, vol 4, afl. 6, p. 201.
103. Kortmann in: *Ars Aequi*, 48 (1999) 4, p. 238; J.W.A. Fleuren, 'Verdragen die afwijken van de Nederlandsae Grondwet', in: *Publicaties van de Staatsrechtkring*, 2002, p. 57. Anders: K. Rimanque en J. Wouters, *De betekenis van de Grondwet voor de Europese Rechtsorde. Preadviezen voor de Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het recht van België en Nederland*, Deventer, 1998, p. 15.
104. Zie de Preadviezen van v.d. Vlies en Wildershoven over Nederland, in: *De betekenis van de Grondwet voor de Europese Rechtsorde. Preadviezen voor de Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het recht van België en Nederland*, p. 14.
105. Kamerstukken II, 2002-2003, 21501-20, nr. 202.
106. W.R.R., 2002, p. 265.
107. S. van Bijsterveld, *The Empty Throne*, 2002, p. 58 e.v.
108. Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het openbaar bestuur in de Grondwet*, mei 2002, p. 19 e.v. Zie ook: D.J. Elzinga, 'Autonomie als rechtsbeginsel en als politiek beginsel', in: Ten Berge (et al.), 1995 (Burkens Bundel), p. 469 ev. En W. Konijnenbelt, 'De Grondwet en het binnenlands bestuur', in: *Bestuurswetenschappen*, 1995, p. 31. Zie ook Kamerstukken II, 1978-1979, 13990, 13991, 13995 en de Gezamenlijke mondelinge behandeling van de wetsontwerpen 13990, 13991, 13995 in: *Algehele grondwetwijziging, deel VIIb*.
109. R. Dahrendorf, *Die Krisen der Demokratie, Ein Gespräch*, 2002, p. 12.
110. Witteveen, 2000, p. 234.
111. C 5-0098/2002, *Directive of the European Parliament and of the Council relating to the assessment and management of environmental noise*, 2002 / 0194 (COD).
112. Bijsterveld, 2002, p. 232.
113. Zie: A.W. Heringa, 'Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle', in: P.P.T. Bovend'Eert, J.W.A. Fleuren, H.R.B.M. Kummeling (red.), *Grensverleggend staatsrecht. Opstellen aangeboden aan prof.mr. C.A.J.M. Kortmann*, Deventer 2001, pp. 155-173.
114. *de Volkskrant*, 29 januari 2003.