

Een nieuwe procedure voor Grondwetsherziening

Om de Grondwet te wijzigen is sinds 1848 een zware procedure vereist. Na aanvaarding van een overwegingswet moet de Tweede Kamer worden ontbonden en na verkiezingen vindt een tweede lezing plaats. Daarbij is om tot de wijziging te komen dan in beide Kamers een tweederde meerderheid vereist. Door de ontbinding en de verkiezingen kunnen – zo is de gedachte – kiezers een oordeel geven over de herziening. In 2003 schreef de Raad van State:

- 1) *Artikel 137 heeft ten doel de kiezers een kans te geven zich uit te spreken over een voorstel tot herziening van de Grondwet waarover beide Kamers eerder hebben beslist en te verzekeren dat die herziening vervolgens brede parlementaire steun krijgt. Daarom wordt de Tweede Kamer ontbonden na de aanvaarding in eerste lezing van een voorstel tot grondwetsherziening en vinden verkiezingen plaats die de in eerste lezing aanvaarde voorstellen **tot inzet** hebben.*¹

Waarover beslist de kiezer nu?

Bij de verkiezingen van 15 maart 2017 lagen drie (of vier?) voorstellen tot Grondwetsherziening voor aan het oordeel van de kiezers. Zij gingen over de benoemingsprocedure voor burgemeester en cdK, het correctief referendum en colleges in Caribisch Nederland. Onduidelijk was of ook nog eens moest worden geoordeeld over het initiatiefvoorstel-Van Tongeren (tweede lezing over de constitutionele toetsing). Voor dat voorstel zou dat dan de derde keer zijn, na 2010 en 2012.

Wie tegen de deconstitutionalisering was, maar voor het correctief referendum stond voor een complexe, zo niet onmogelijke keuze. De VVD was bijvoorbeeld voor het eerste, maar tegen het tweede. PvdA en GroenLinks (aanvankelijke voorstanders van het bindend correctief referendum), waren daar inmiddels tegenstanders van. Het was voor kiezers vrijwel onmogelijk op basis van het standpunt over de diverse voorliggende Grondwetswijzigingen de partijkeuze te bepalen. En dat nog afgezien van de vrijheid van partijen om bij de tweede lezing een ander standpunt in te nemen, zoals D66 die zich in haar verkiezingsprogramma vóór het correctief referendum uitsprak, maar zich na de verkiezingen bij de tegenstanders aansloot.

En in 2017 ging het nog maar om drie voorstellen. In 1994 waren dat er vijf, in 1998 zeven en in 1981 maar liefst 34. Het betrof vaak de meest uiteenlopende onderwerpen, waarover partijen soms verdeeld waren. Het is dus nagenoeg onmogelijk dat een kiezer door een stem op een partij kan aangeven wat haar/zijn oordeel is over voorliggende Grondwetsherzieningen. Dat alles nog afgezien van het feit dat kiezers niet of nauwelijks weten welke voorstellen aanhangig zijn en tevens andere (reguliere) programmapunten moeten laten mee wegen bij de keuze. Maar stel nu eens dat er slechts één ingrijpend voorstel zou voorliggen; tot afschaffing van de Eerste Kamer bijvoorbeeld. Ook dan zou een keuze daarover in de verkiezingen moeten ‘concurreren’ met de vraag welke partij de grootste wordt, wie als meest geschikte premier wordt gezien, welke financieel-economische koers wenselijk is en hoe we om moeten gaan met zaken als asiel en integratie (om er maar enkele te noemen). Dat is niet alleen een onmogelijke keuze, maar levert vooral een onmogelijk te duiden uitkomst op over de voorliggende ‘grondwetsvraag’.

Dat kiezers bij Tweede Kamerverkiezingen ook oordelen of zelfs kunnen oordelen over Grondwetsherzieningen is – wie zal het betwisten – een fictie. De opvatting van de Raad van State in 2003 dat de betekenis van het kiezersmandaat voor grondwetsherziening **wat op de achtergrond is geraakt**, was een understatement.²

Overigens adviseerde de Raad van State niettemin positief over de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet, omdat kiezers immers ook bij herziening van de Nederlandse Grondwet

Een nieuwe procedure voor Grondwetsherziening

betrokken kunnen worden. Over hoe dat dan op een reële wijze kan en over het feit dat daarvan nog nimmer sprake is geweest, liet de Raad zich ‘wijselijk’ maar niet uit.

Andere bezwaren tegen de huidige procedure

De gang van zaken na de recente verkiezingen versterkte het beeld dat de bestaande procedure onbevredigend en onduidelijk is. Partijen die voorstellen in eerste lezing hadden verdedigd, weigerden, ondanks het bepaalde in artikel 137, vierde lid van de Grondwet, het tweedelezingsvoorstel in te dienen.

De vrees werd bewaarheid dat initiatiefnemers een gunstig moment kunnen afwachten om met de behandeling in tweede lezing te beginnen of die voort te zetten, zelfs lang na de ‘kiezersuitspraak’ over het in eerste lezing aangenomen voorstel. Die ‘tactiek’ werd bij het voorstel over de constitutionele toetsing door de woordvoerder van GroenLinks toegegeven.³

Reden voor verandering?

Nu kun je natuurlijk stellen: ach, het functioneert op zich redelijk. Het belangrijkste is dat niet een zelfde Tweede Kamer oordeelt over een wijziging van de Grondwet, maar dat er tussentijds een verkiezing is geweest.

Onduidelijkheid over toepassing van (grondwettelijke) regels maakt kans op ‘ongelukken’ echter groter en doet afbreuk aan het constitutioneel bestel. Het lijkt mij bovendien van tweeën één: of je vraagt kiezers een oordeel over Grondwetsherzieningen en biedt daarbij dan een echte keuzemogelijkheid of je laat deze fictie vallen.

Met onderstaande aanbeveling van de Raad van State is nog niets gebeurd⁴. De Raad schreef in 2003:

[Daarom] geeft de Raad in overweging om bij een volgende grondwetsherziening in het bijzonder het onderdeel tweede lezing in de procedure van grondwetsherziening nog eens tegen het licht van de constitutionele ontwikkelingen te houden dan wel de tekst van het in 1995 gewijzigde artikel 137 te verduidelijken.

Aanpassing van de bestaande regeling zal echter niet alle problemen oplossen. Het is daarom beter om deze geheel te veranderen. Daartoe dit voorstel:

Voorstel nieuwe procedure

Nieuw artikel 137

- 1) Wijziging van de Grondwet vindt plaats overeenkomstig de artikelen 81 t/m 85.
- 2) Indien een in beide Kamers aanvaard voorstel tot wijziging van de Grondwet in de Tweede Kamer geen tweederde meerderheid heeft behaald, wordt het voorstel bij de eerstvolgende verkiezingen voor de Tweede Kamer in een beslissend referendum aan de stemgerechtigde kiezers voorgelegd.
- 3) Zij kunnen een referendabel voorstel tot Grondwetsherziening alleen met ten minste 67 procent van het aantal uitgebrachte stemmen aannemen.

Een nieuwe procedure voor Grondwetsherziening

- 4) Veranderingen in de Grondwet, aangenomen door de Staten-Generaal of door de stemgerechtigde kiezers en door de Koning bekrachtigd, treden terstond in werking, nadat zij zijn bekendgemaakt.

Deze wijziging betekent dat ook de artikelen 137, lid 5 en 138 moeten worden aangepast. Artikel 139 vervalt.

Toelichting

De Tweede Kamer kan, als een voorstel tot herziening van de Grondwet 'omstreden' is, indirect namens de kiezers een 'gele kaart' trekken. Het controversiële karakter blijkt uit het feit dat in de Tweede Kamer geen tweederde meerderheid is verkregen.

De behandeling van het wetsvoorstel kan na aanneming in de Tweede Kamer met een gewone meerderheid wel verdere voortgang vinden, en dus worden doorgezonden naar de Eerste Kamer. In die Kamer volstaat een gewone meerderheid om het wetsvoorstel aan te nemen en dus referendabel te maken. Denkbaar is echter dat de Eerste Kamer het wetsvoorstel alsnog verwerpt.

Als het voorstel in beide Kamers is aangenomen en in de Tweede Kamer een tweederde meerderheid heeft verkregen, is het aanvaard en kan de Grondwetswijziging direct worden doorgevoerd. Was die tweederde meerderheid er niet, maar heeft de Eerste Kamer het voorstel wel aanvaard, dan wordt het aan de kiezers voorgelegd. Bij dat grondwetsreferendum is voor aanvaarding een tweederde meerderheid (67 procent) vereist. De eis van die versteekte meerderheid verzekert dat de wijziging breed wordt gedragen.

Een zware procedure?

Er kunnen goede redenen zijn om een verzwaarde procedure te verlangen. Wijzigingen van de Grondwet moeten breed worden gedragen en meer 'reflectie' dan bij gewone wetsvoorstellen is soms wenselijk. Als meningen sterk verdeeld zijn over een voorstel, is zeker wenselijk dat kiezers een reële mogelijkheid krijgen zich uit te spreken. Als evenwel direct uit brede parlementaire steun kan worden geconcludeerd dat een voorstel (nagenoeg) onomstreden is, kan die verzwaarde procedure zonder bezwaar vervallen.

De procedure zoals we die sinds 1848 kennen, met twee lezingen, een tussentijdse verkiezing en de vereiste van tweederde meerderheid bij de tweede lezing is zwaar. Zwaarder dan in vrijwel alle Westerse landen. In 1848 wilden de liberalen daarmee de onder leiding van Thorbecke doorgevoerde vernieuwingen veiligstellen, in de zin dat ze niet door een toevallige conservatieve meerderheid (met steun van koning Willem III) konden worden teruggedraaid. Overigens waren er toen al leden die de procedure te zwaar vonden.⁵

Toen de procedure voor Grondwetsherziening in het leven werd geroepen, kenden we echter nog geen georganiseerde politieke partijen en een kiesstelsel waarbij een Kamerlid districtsgewijs bij meerderheid werd gekozen. Toen kon nog enigszins een relatie worden gelegd tussen de keuze voor een kandidaat en diens standpuntbepaling over een voorliggende Grondwetsherziening. Dat was overigens al in 1887 bijna onmogelijk vanwege de veelheid van onderwerpen en voorstellen.

De vereiste van tweederde meerderheid in de Eerste Kamer bij de tweede lezing is, zoals de Staatscommissie-Cals/Donner al constateerde, sowieso nauwelijks verdedigbaar. De Tweede Kamer moet via de stemming over wetsvoorstellen in tweede lezing immers de kiezersuitspraak

Een nieuwe procedure voor Grondwetsherziening

(hoe fictief die ook is) ‘vertalen’. Het is dan onlogisch dat de indirect gekozen Eerste Kamer die ‘kiezersuitspraak’ vervolgens weer kan ‘overrulen’. De staatsrechtgeleerde J.Th. Buys sprak in zijn standaardwerk *De Grondwet* (1886-1887) in dat verband al over een ‘anomalie’.⁶

Tot 1922 werd de Tweede Kamer (en zoals toen nog vereist ook de Eerste Kamer) direct na aanvaarding in eerste lezing ontbonden. Zodoende was er in de verkiezingen een duidelijk verband met de voorliggende Grondwetsherziening. Tegenwoordig is dat verband er niet of nauwelijks. De Tweede Kamer werd na 1922 vrijwel altijd op termijn ontbonden. Alleen in 1948 was dat niet zo. Maar zelfs in dat jaar was het bepaald niet zo dat het standpunt over de voorliggende Grondwetsherzieningen (vier voorstellen), met als voornaamste het scheppen van de mogelijkheid van een aparte regeling voor de staatkundige positie van Indonesië, het centrale verkiezingsthema was. Uit onderzoek bleek dat kiezers andere onderwerpen (inkomen, woningbouw, defensie, huren) bij hun keuze zwaarder lieten meewegen.⁷

Opvallend is verder dat het ‘verband’ tussen de ‘grondwetsverkiezingen’ en de tweede lezing steeds verder is losgelaten. De tweede lezing vond de afgelopen decennia geregeld ver na de verkiezingen plaats, terwijl daarmee voorheen vrijwel direct na het aantreden van de nieuwe gekozen Tweede Kamer een aanvang werd gemaakt.

Ook in die zin is de afstand tussen de bedoeling van de Grondwetgever in 1848 en de huidige praktijk steeds zwakker geworden of beter: uitgehoud.

Is een zware procedure altijd nodig?

Sinds 1900 zijn er 116 voorstellen tot Grondwetsherziening aan de kiezers voorgelegd. Daarvan zijn er 97 aangenomen (twee liggen nog bij het parlement). Vijftien bereikten de eindstreep niet, waarvan vijf omdat bij de tweede lezing in de Eerste Kamer niet de vereiste tweederde meerderheid werd verkegen (In 1971 werden twee regeringsvoorstellen spoedig ingetrokken, nadat initiatiefnemers zelf al met een tweedelezingsvoorstel waren gekomen).

Slechts bij zeven overwegingsvoorstellen was er in de Tweede Kamer geen tweederde meerderheid. Het betrof de volgende voorstellen

- (twee) in 1937 over de parlementaire onschendbaar en over revolutionaire volksvertegenwoordigers (verzet tegen procedure ontnemen rechten)
- in 1979 het voorstel over gemeenten en provincies (bezwaren tegen constitutionele drempels om in te spelen om toekomstige ontwikkelingen)
- in 1981 het voorstel over ambtsmisdrijven (verzet tegen afzonderlijke regeling voor berechting misdrijven van bepaalde ambtsdragers)
- in 1981 het voorstel over justitie (verzet tegen afschaffen doodstraf in oorlogstijd)
- in 1986 het voorstel over de verdediging (verzet tegen ontbreken regeling termijn stationering buitenlandse troepen)
- in 2006 over het (initiatiefvoorstel) correctief referendum (verzet tegen aantasting representatieve democratie)

Van deze zeven werden de vier voorstellen in aanloop naar de herzieningen in 1983 en 1986 aanvaard, de drie andere niet. De overige omstreden voorstellen die wel werden aangenomen, gingen over de nieuwe rechtsorde in 1948 (in eerste lezing 21 leden tegen) en over de tijdelijke vervanging van volksvertegenwoordigers in 2004 (in eerste lezing 46 van de 150 leden tegen).

Bij vijf aangenomen voorstellen was er in de eerste lezing een aanzienlijke minderheid (maar minder dan een derde) tegen, bij 19 voorstellen was een kleine minderheid (tien of minder) tegen

Een nieuwe procedure voor Grondwetsherziening

en bij 67 voorstellen was er algemene steun. Van de 97 aangenomen herzieningsvoorstellen waren er dus 91 niet of nauwelijks omstreden.

Het is overigens niet gewaagd om te stellen dat het bij de vier aangenomen controversiële wetsvoorstellen bij de herzieningen in 1983 en 1986 om onderwerpen ging die evenmin sterk bij een breed deel van de bevolking leefden.

Conclusies

Het overgrote deel van Grondwetsherzieningen was niet of nauwelijks omstreden en een zwaardere procedure was in de meeste gevallen feitelijk overbodig. Voorstellen waarover wel (vrijwel) consensus bestaat, kunnen zonder bezwaar direct en voortvarend op de reguliere wijze tot stand worden gebracht. Een zwaardere procedure moet alleen worden toegepast bij voorstellen waarvan daadwerkelijk is gebleken dat een breed draagvlak onzeker is. De vraag over dat draagvlak moet dan in een eenduidige raadpleging worden beantwoord.

De voorgestelde nieuw procedure is eenvoudiger, (deels) sneller en bovendien democratischer, terwijl vereisten van een breed draagvlak en extra reflectie gewaarborgd blijven. Aan kiezers kan een eenduidig oordeel worden gevraagd over Grondwetsherziening, maar dat gebeurt alleen bij voorstellen, waarvan is gebleken dat ze controversieel zijn.

Dr. Bert van den Braak

wetenschappelijk medewerker PDC Universiteit Leiden/fellow Montesquieu Instituut

1) Kamerstuk 29200-VII, nr. 36, p. 2

2) Kamerstuk 29200-VII, nr. 36, p. 3

3) Vgl. opmerking minister Plasterk, Handelingen TK, 11 april 2017, p. 17

4) De Staatscommissie-Thomassen liet het onderwerp ongemoeid.

5) Handelingen TK 1847-1848, 7 oktober 1848, bijdrage van W.J.C. van Hasselt, p. 998

6) J.Th. Buys, *De Grondwet: toelichting en kritiek*, deel I, (Arnhem 1883) p. 158

7) P.F. Maas (ed.), *Het kabinet-Drees-Van Schaik. Liberalisatie en sociale ordening, Parlementaire Geschiedenis van Nederland na 1945*, deel 3. Band A. (Nijmegen 1991) p.20

Een nieuwe procedure voor Grondwetsherziening
