

“Er bestaat noodzakelijkheid tot verandering der Grondwet”

Dat Kamerleden en in het bijzonder Tweede Kamerleden een belangrijke rol speelden en spelen bij het bepalen van de inhoud van de Grondwet is een open deur. Zoals bij alle wetgeving hebben Kamerleden een beslissende stem: over het wetsvoorstel, over onderdelen van de wet en – bij Grondwetsherziening alleen in de eerste lezing - over eventuele voorstellen tot wijziging. Minstens zo belangrijk was en is de rol die Kamerleden spelen en speelden als zij vragen om of voorstellen doen tot Grondwetsherziening. Soms gaat het daarbij om suggesties, verzoeken, aansporingen of in moties vastgelegde wensen, maar geregeld werd en wordt ook het recht van initiatief gebruikt.

In het verleden was ook deelname van Kamerleden aan werkzaamheden van Grondwetscommissies van groot belang. Enkele keren werd vooruitlopend op de parlementaire behandeling consensus bereikt over belangrijke wijzigingen. De Grondwetscommissies fungeerden dan bijna als ‘voorparlement’.

Deze beschouwing gaat over de actieve rol van Tweede Kamerleden bij het vormgeven van onze Grondwet. Die Grondwet is ook tegenwoordig in debatten over onderwijs, godsdienst, discriminatie, burgerlijke rechten en het staatkundig bestel nog een belangrijk ijkpunt. Maar dat lijkt minder het geval dan in de negentiende en begin twintigste eeuw toen grote politieke en maatschappelijke vragen sterk verbonden waren met wat de Grondwet daarover regelde. Denk aan de onderwijs- en kiesrecht kwesties. Er waren echter nog nooit zoveel parlementaire initiatieven tot wijziging van de Grondwet aanhangig als de afgelopen twintig jaar het geval was. In die zin is er wellicht eerder sprake van een verschuiving dan van afname van belangstelling voor de Grondwet.

De eerste Grondwet van de in 1814 opnieuw zelfstandige eenheidsstaat kwam nog zonder parlement tot stand. Het ontwerp voor de Grondwet was afkomstig van een door soeverein vorst Willem (de zoon van de laatste stadhouder) ingestelde commissie. De commissie had zowel leden uit de tijd van de Republiek als uit de tijd van het Bataafse Gemenebest en het Bataafse Koninkrijk. Centrale figuur was de orangistische regent Gijsbert Karel van Hogendorp, die al tijdens de Bataafs-Franse tijd een schets had gemaakt voor een Grondwet.

De Commissie-Van Hogendorp zweeg in 1814 in de toelichting op haar ontwerp echter over wat er in de Bataafs-Franse tijd op staatkundig gebied was bedacht. Van Hogendorp verwees liever naar het herstel van instellingen uit de tijd van Karel de Vijfde. Maar juist de ‘experimenten’ (al waren ze zo niet bedoeld) uit de Bataafs-Franse tijd vormden bij uitstek belangrijke fundamenten voor de Grondwet: een eenheidsstaat, een

“Er bestaat noodzakelijkheid tot verandering der Grondwet”

gekozen volksvertegenwoordiging, enkele burgerlijke vrijheden en (beperkte) parlementaire rechten. En het idee van een ‘Grondwet’ was ook al in 1796 bedacht. Daarmee stonden parlamentsleden uit de jaren 1796-1798 meer dan wie ook aan de wieg van de Grondwet van 1814. Daaraan werd later de monarchie (eerst, in 1805, presidentieel, en in 1806 koninklijk) toegevoegd. Er is dus alle reden om onze moderne constitutionele geschiedenis in 1796 en niet in 1813, 1814 of 1815 te laten beginnen.

De ontwerp-Grondwet van de Commissie-Van Hogendorp werd op 29 maart 1814 voorgelegd aan 600 door de koning benoemde personen. Van de 474 in de Nieuwe Kerk in Amsterdam verschenen notabelen stemden er slechts 26 tegen. Van een debat was overigens geen sprake. Alleen commissielid Felix van Maanen hield een rede ter verdediging van het ontwerp en daarna werd er gestemd.

Toen de Grondwet er eenmaal was, kwam er weer een Staten-Generaal. Anders dan tijdens de Republiek niet als statenbondsvergadering maar als nationaal parlement, met leden die zonder last en (toen ook nog) zonder ruggenspraak beslisten. Zij kreeg bovendien een duidelijk omschreven rol bij herziening van de Grondwet; een rol die al in 1815 in praktijk kon worden gebracht.

De herziening die toen, in 1815, tot stand kwam vanwege de vastlegging van het koningschap, de vereniging van Noord- en Zuid-Nederland en de invoering van het tweekamerstelsel – ook al in 1798-1801 als experiment toegepast -, werd vrijwel zonder slag of sloot – althans in het Noorden – in twee lezingen aanvaard. Bij de tweede lezing gebeurde dat door een verdubbeld aantal parlamentsleden. In 1815 kreeg ook de Eerste Kamer een rol bij de Grondwetsherziening.

Het al in 1814 aan de gekozen Kamer verleende recht van initiatief bood leden de mogelijkheid om ook zelf met voorstellen te komen over aanpassing van de Grondwet. Van dat recht werd in 1840 voor het eerst gebruikgemaakt toen drie Kamerleden, met de regeringsgezinde jonkheer Van Asch van Wijck als eerste ondertekenaar, een bescheiden voorstel indiende over het provinciaal kiesrecht. Het betrof opneming van een verplichte adviserende rol van Provinciale Staten bij de inrichting van het kiesrecht voor de Staten-colleges. Het voorstel werd gedaan in een veel omvangrijke herziening, met name nodig vanwege de al in 1830 ontstane scheiding van Noord en Zuid.

De Tweede Kamer, bij de tweede lezing in dubbel ledental bijeengekomen, had Thorbecke en Groen van Prinsterer onder haar leden. Thorbecke leidde de vergeefse oppositie van een tiental leden tegen de, in hun ogen, te beperkte herziening. Thorbecke werd in mei 1844 opnieuw gekozen, ditmaal als lid van de ‘gewone’ Tweede Kamer en hij greep direct zijn kans om – samen met andere leden – een fundamentele

“Er bestaat noodzakelijkheid tot verandering der Grondwet”

Grondwetsherziening te agenderen. In de Kamer was er inmiddels meer steun gekomen voor verdergaande constitutionele hervormingen, waarvan ministeriële verantwoordelijkheid, de mogelijkheid tot Kamerontbinding en rechtstreekse verkiezing kernpunten waren. De koning werd vanuit de Kamer wel steeds meer aangespoord tot hervormingen, maar bleef weigeren. Thorbecke kwam daarom met acht medestanders (bekend als ‘de Negenmannen’) met een omvangrijk herzieningsvoorstel.

Het resultaat was teleurstellend, want in mei 1845 sprak de Kamer met 34 tegen 21 stemmen uit dat er geen behoefte was aan het Kamerinitiatief. Als hervormingen al wenselijk waren, dan toch maar liever op voorstel van de koning. Veranderingen leken daarmee verder weg dan voorheen. Toen de koning echter begin 1848 tot de conclusie kwam dat hervormingen verkieslijker waren dan te worden weggestuurd (zoals in Frankrijk met de koning was gebeurd) bood hij Thorbecke alsnog de kans om zijn eerdere ideeën uit te werken.

De verdediging van de voorstellen van de Commissie-Thorbecke werd in het parlement overgelaten aan minister Donker Curtius, die eveneens lid van de commissie-Thorbecke was. En met meer soepelheid dan waarover Thorbecke beschikte – en met hulp van de koning, die met name de Eerste Kamer onder druk zette – wist Donker Curtius de voorstellen door het feitelijk in meerderheid conservatieve parlement te loodsen. De Grondwet van 1848, met (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid, een – weliswaar door een beperkt aantal kiezers - rechtstreeks gekozen Tweede Kamer, nieuwe parlementenrechten zoals de rechten van amendement en enquête, een jaarlijkse begroting en de mogelijkheid tot Kamerontbinding (en dus nieuwe verkiezingen), sloot vrijwel geheel aan bij het Negenmannen-voorstel uit 1844 (alleen het kiesrecht voor gepromoveerden ontbrak) en je kunt dus gerust stellen dat in die zin Kamerleden aan de basis van de Grondwet van 1848 stonden.

De liberale Grondwet van dat jaar was zeker niet onomstreden, maar de drempels voor verandering waren dusdanig hoog (en die bestaan nog altijd), dat voor restauratie niet hoefde te worden gevreesd. Wel kwam er na 1860 geleidelijk kritiek op het keurslijf dat de Grondwet vormde. Zo waren uitbreiding van het kiesrecht, eerlijker belastingheffing, maar ook hervormingen bij de defensie moeilijk te realiseren door het vele dat in de Grondwet was vastgelegd. Dat betekende overigens tegelijkertijd dat bij parlementaire discussies over al die onderwerpen de Grondwet vaak een centrale plaats innam.

Parlementaire initiatieven tot grondwetsherziening waren er tussen 1860 en 1890 nauwelijks. Als enige probeerde – tevergeefs – de liberaal Sam van Houten (in 1884) via

“Er bestaat noodzakelijkheid tot verandering der Grondwet”

het recht van initiatief tot kiesrechtuitbreiding te komen. Hij stelde toen overigens tevens voor het aantal Kamerleden uit te breiden en zo meer in overeenstemming te brengen met het toegenomen aantal inwoners.

Pas in 1887 slaagde de pragmatische conservatief Heemskerk erin, althans een begin te maken met het wegnemen van de belemmeringen voor hervormingen. De herziening werd voorbereid door een Staatscommissie, waarvan diverse Kamerleden lid waren. Ook de inbreng bij de parlementaire behandeling was betekenisvol. De liberaal De Beaufort zorgde bijvoorbeeld voor een compromis over uitbreiding van de verkiesbaarheid voor de Eerste Kamer. En een deel van de liberalen wist uiteindelijk de angel uit het debat over subsidiëring van het bijzonder onderwijs te halen, door domweg te verklaren dat de Grondwet dat eigenlijk helemaal niet verbodt. Dat het initiatiefvoorstel-Schaepman over die gelijkstelling in de Eerste Kamer sneuvelde, was zodoende niet fnuikend voor de hele Grondwetsherziening. Het eerdere dreigement van de confessionelen om bij verwerping alle andere voorstellen te blokkeren, werd toen namelijk toch niet uitgevoerd.

De hervormingen van 1887 maakten verdere democratisering mogelijk. De komst van sociaaldemocraten en progressieve liberalen in het parlement zorgde ervoor dat grondwettelijke instellingen in toenemende mate ter discussie werden gesteld. In 1903 kwam Troelstra namens zijn fractie met een voorstel om het algemeen kiesrecht in te voeren, de Eerste Kamer af te schaffen, en die te vervangen door het referendum. In hetzelfde jaar kwamen de vrijzinnig-democraten eveneens met een initiatiefvoorstel over het algemeen kiesrecht, inclusief het vrouwenkiesrecht. Beide voorstellen strandden.

Aan de wieg van de belangrijke Grondwetsherziening van 1917 stonden opnieuw Kamerleden. Het kabinet-Cort van der Linden nam het initiatief tot instelling van twee staatscommissies, waarvan er één, de Pacificatiecommissie-Bos, volledig uit Kamerleden (fractievoorzitters en onderwijsspecialisten) bestond. Zij formuleerde een nieuw onderwijsartikel. Het advies over invoering de evenredige vertegenwoordiging werd door de deels uit Kamerleden, deels uit deskundigen bestaande commissie-Oppenheim opgesteld. Ook tijdens de acht weken durende behandeling van de qua omvang beperkte herziening was er een actieve rol van Kamerleden.

De vereiste twee derde meerderheid bij de tweede lezing maakte een op brede consensus gerichte voorbereiding overigens bijna onontkoombaar (en eigenlijk is dat nog steeds zo). Het compromis moest bovendien ook nog de verkiezingen ‘overleven’. Tegenwoordig zijn dat er soms, zoals in 2002 en 2010, zelfs twee!

In 1848 en 1917 werd grotendeels de basis gelegd voor het bestel zoals wij dat nu kennen, en in beide jaren stonden Kamerleden aan de wieg daarvan. Een voorstel tot

“Er bestaat noodzakelijkheid tot verandering der Grondwet”

fundamentele wijziging kwam er overigens al in 1922, toen Troelstra opnieuw met een initiatiefvoorstel tot afschaffing van de Eerste Kamer en invoering van het referendum kwam. Het werd opnieuw verworpen. De sociaaldemocraten maakten zich verder sterk voor een betere parlementaire regeling voor de oorlogsverklaring. Een initiatiefwetsvoorstel-Albarda werd in 1936 echter na onvoldoende steun te hebben gekregen, ingetrokken.

In de periode 1945-1952 stond vooral de procedure voor grondwetsherziening ter discussie, waarbij onder meer werd voorgesteld een aparte Grondwetskamer in het leven te roepen. Pogingen daartoe strandden echter. Aan de voorbereiding van alle herzieningen tussen 1945 en 1956 namen Kamerleden actief deel, onder meer via het lidmaatschap van Staatscommissies, in het bijzonder de Staatscommissie-Van Schaik. Van die commissie maakten vrijwel alle fractievoorzitters deel uit.

In 1948 zorgde verder een door vijf fractievoorzitters ingediend initiatiefvoorstel ervoor dat een bepaling aan de Grondwet werd toegevoegd over de overdracht van bevoegdheden in tijden van internationale of nationale spanningen. Dat hing uiteraard samen met de heersende Koude-Oorlogssfeer. VVD-fractie leider Oud ondernam in 1956 een vergeefse poging om een parlementair tijdloze periode onmogelijk te maken. Dat probleem was eerder aangekaart door de parlementaire enquêtecommissie 1940-1945.

In de jaren zestig van de vorige eeuw kwam het onderwerp staatkundige vernieuwing in volle omvang op de politieke agenda, maar zittende Kamerleden namen geen deel aan het werk van de Staatscommissie-Cals-Donner. Wel kwamen, nog voor het verschijnen van het eindrapport van die Commissie, Kamerleden van PvdA, D66, PSP en Groep-Aarden (PPR) met initiatieven over de gekozen formateur en over verlaging van de leeftijd voor het actieve kiesrecht. De VVD-leden Wiegel en Geurtsen dienden een voorstel tot verlaging van de leeftijd voor passief kiesrecht in, dat echter in de Eerste Kamer sneuvelde.

Het voert te ver om uitvoerig in te gaan op de belangrijke inbreng van Kamerleden tijdens de behandeling van de omvangrijke herziening van de Grondwet in de jaren 1974-1982. Twee resultaten noem ik echter. De sociaaldemocraat (of liever sociaalliberaal) Hein Roethof zorgde voor opnemings in de Grondwet van een verbod op de doodstraf. En het pleidooi van Annelien Kappeyne van de Coppello van de VVD leidde tot toevoeging van een artikel over de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. De indiening van wetsvoorstellen door de regering over uiteenlopende grondwettelijke bepalingen, bood Kamerleden uiteraard volop de kans om bijvoorbeeld via amendementen een bijdrage te leveren aan debatten en aan uiteindelijke wetteksten.

“Er bestaat noodzakelijkheid tot verandering der Grondwet”

Pogingen van Tweede Kamerleden om het voorzitterschap van de Verenigde Vergadering anders te regelen en – belangrijker – om een minderheidsrecht op parlementaire enquête in te voeren, mislukten daarentegen. Zo’n mislukte poging herhaalde zich overigens in 1987 toen Stoffelen (PvdA) en Van der Burg (CDA) hun voorstel daarover in de Senaat geblokkeerd zagen.

Na de herziening van 1983 drong de Tweede Kamer, door aanneming van een motie-Van Middelkoop, wel met succes aan op opneming van een parlementair instemmingsrecht bij uitzending van Nederlandse militairen (de artikel 100-procedure). Dat gebeurde in december 1993.

Nadien zijn er door Kamerleden tien voorstellen tot Grondwetsherziening aanhangig gemaakt via het recht van initiatief. Vooralsnog bracht alleen het voorstel-Halsema over de constitutionele toetsing het tot de tweede lezing. De initiatieven lijken soms in sterke mate ingegeven door een drang tot profilering (waar op zich overigens niets mis mee is). Het ging daarbij onder meer om het belang van de Nederlandse taal, dierenrechten, veiligheid, non-discriminatie en de positie van de Koning. Sommige voorstellen liggen al geruime tijd bij de Kamer, zonder dat er iets mee is gebeurd.

Constitutionele toetsing en invoering van een correctief referendum zouden uiteraard wel fundamentele veranderingen in ons staatkundig bestel zijn, maar vraag blijft of daar het vereiste draagvlak is te vinden.

Kamerleden hebben, in met name 1798, 1848 en 1917, meer hun stempel op de Grondwet gedrukt dan wellicht wordt beseft. En die bijdrage was duurzaam. Dat is mogelijk een verklaring waarom de Grondwet blijkbaar nog altijd – zeker wat de hoofdlijnen betreft – voldoet aan wat onze vertegenwoordigers ervan verwachten. Moet dat echter reden zijn om slechts te volstaan met beperkte onderhoudswerkzaamheden?

Tot een diepgaand debat over de Grondwet als bindend document is het lang niet meer gekomen, zelfs niet na het rapport van de Nationale Conventie of na het rapport van de Staatscommissie-Thomassen. Zou, zo kun je je afvragen, sowieso niet van tijd tot tijd moeten worden nagedacht – maar dan allereerst door politici zelf – over de vraag of onze Grondwet nog wel in alle opzichten voldoet. Daarbij moet het wellicht meer nog gaan om de symbolische betekenis die onze Grondwet kan hebben, dan om de vraag of sommige teksten wellicht wat verouderd zijn. Want de vraag of er noodzakelijkheid tot herziening van de Grondwet bestaat, kan pas worden beantwoord als die vraag telkens opnieuw wordt gesteld.