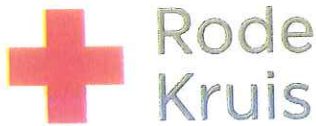


201701264



Head Office

Leeghwaterplein 27  
2521 CV The Hague  
P.O. Box 28120  
2502 KC The Hague  
The Netherlands  
info@redcross.nl  
www.rodekruis.nl

IBAN: NL26 ING B0669113700

Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Ter attentie van de informateur, de heer dr. G. Zalm  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Den Haag, 24 juli 2017

Reference: IHUIT17/ 3257-GdV-nm

Geachte heer Zalm,

Rampen en conflicten nemen wereldwijd toe, in aantal en intensiteit. Dit vraagt om een betrokkenheid van ons allen. Ieder mensenleven is het tenslotte waard om gered te worden. Het Rode Kruis streeft naar een veilige wereld, waarin mensen goed zijn voorbereid en adequaat kunnen reageren op crisissituaties. Een wereld waarin de basale noden van de meest kwetsbaren voorop staan en hulpverleners toegang tot hen hebben.

Daarom verzoekt het Rode Kruis u de formerende partijen in kennis te stellen van onze bijdrage en deze te agenderen in de formatiebesprekingen. Het Rode Kruis heeft 7 aanbevelingen voor het regeerakkoord opgesteld:

1. Nederland zet zich maximaal in om een politieke oplossing van conflicten te realiseren.
2. Nederland maakt zich sterk voor naleving van humanitair oorlogsrecht: burgers én hulpverleners worden beschermd in gewapende conflicten en hulpverleners hebben recht op toegang tot de bevolking.
3. Gezien het stijgende aantal humanitaire crises, wordt de financieringsbasis voor hulp steviger en duurzaam via een structureel noodhulpfonds, het gebruik van ongeoormerkte gelden en verruiming van de middelen aan het Rode Kruis in lijn met zijn stijgende slagkracht en realistische ambities.
4. Een extra mens in nood bereiken betekent vaak het verschil tussen leven en dood. Daarom dienen de middelen voor noodhulp zo effectief mogelijk besteed te worden. Humanitaire organisaties die bewezen snel en relevante hulp kunnen bieden aan mensen in hoogste nood en (samenwerken met) lokale humanitaire spelers krijgen voorrang.
5. Er wordt geïnvesteerd in preventie en innovatie om het risico op rampen te verminderen.
6. Nederland streeft naar een wereld zonder kernwapens.
7. Elk mens in nood verdient een veilige omgeving. Nederland koppelt geen humanitaire hulp gelden aan andere beleidsinstrumenten, zoals migratiebeleid.

In de bijlage worden deze aanbevelingen uitgewerkt en toegelicht.

Het Nederlandse Rode Kruis is onderdeel van de wereldwijde Rode Kruis- en Rode Halve Maan-beweging, een humanitair netwerk van meer dan 17 miljoen vrijwilligers in 190 landen. Dankzij ons humanitair kompas kiezen wij geen partij, behalve dan die van mensen die getroffen worden door rampen en conflict, en maken onze medewerkers en vrijwilligers geen onderscheid naar ras, sekse of politieke overtuiging etc. De hoogste nood telt. Wij hopen dat ook het Nederlandse noodhulpbeleid op deze pijlers gestoeld blijft: onpartijdig en op basis van behoefte.

Hoogachtend,

Gijs de Vries  
Algemeen directeur



## 1. Nederland zet zich maximaal in om een politieke oplossing van conflicten te realiseren



Hulpverlening brengt geen oplossing en kan dus nooit een substituut zijn voor politieke en diplomatieke actie. Daarom verzoeken wij dat Nederland zich maximaal inzet om politieke oplossing van conflicten te realiseren.

Het Rode Kruis heeft een humanitaire opdracht: het voorkomen en verzachten van menselijk lijden waar dan ook, het beschermen van levens en gezondheid en het waarborgen van respect voor de mens. Onze bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar hen die het meest kwetsbaar zijn tijdens gewapende conflicten, rampen en andere noodsituaties. Onze hulpverlening brengt echter geen oplossing en kan dus nooit een substituut zijn voor politieke en diplomatieke actie. Daarom verzoeken wij dat Nederland zich maximaal inzet om politieke oplossing van conflicten te realiseren.

## 2. Nederland maakt zich sterk voor naleving van humanitair oorlogsrecht: burgers én hulpverleners worden beschermd in gewapende conflicten en hulpverleners hebben recht op toegang tot de bevolking



Nederland blijft zich hard maken voor de naleving van het humanitair oorlogsrecht door de oprichting van een vrijwillig, niet-bindend nalevingsstelsel. Ook staat Nederland voor een verbeterde toegang tot slachtoffers van gewapende conflicten en stelt Nederland de bescherming van burgers en hulpverleners in conflicten bij de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties aan de orde.

De regels van het Humanitair Oorlogsrecht zijn niet gericht op voorkoming van gewapende conflicten, maar op het verminderen van het menselijk leed. Daarom is naleving er van zo belangrijk. Den Haag is één van de drie (hoofd)steden van vrede en recht. Tegelijkertijd is Nederland volgend jaar lid van de VN Veiligheidsraad. Wij wensen dat Nederland zich sterk blijft maken voor de naleving van het humanitair oorlogsrecht, onder meer door de oprichting te steunen van een forum van staten als vrijwillig, niet-bindend nalevingsstelsel en de bescherming van burgers en hulpverleners in conflicten aan de orde te stellen. Humanitair oorlogsrecht bepaalt dat burgers worden beschermd tegen directe aanvallen. Het is allereerst de verantwoordelijkheid van strijdende partijen bij het gewapend conflict om burgers in nood de benodigde hulp te bieden. Indien zij daaraan niet kunnen voldoen, dienen zij hulporganisaties toe te staan om onpartijdige, neutrale hulp te bieden (zoals het ICRC en de nationale Rode Kruis- en Rode Halve Maanverenigingen).

## 3. Gezien het stijgende aantal humanitaire crises, wordt de financieringsbasis voor hulp steviger en duurzaam via een structureel noodhulpfonds, het gebruik van ongeoormerkte gelden en verruiming van de middelen aan het Rode Kruis in lijn met zijn stijgende slagkracht en realistische ambities

### *Stijging aantal humanitaire crises*

Zelden zag de internationale gemeenschap een groter aantal humanitaire crises en een heftiger impact ervan. Natuurrampen en gewapende conflicten zijn vaak de directe oorzaken. Voortdurende oorlog is de allerbelangrijkste oorzaak van honger in Jemen, Somalië, Zuid-Soedan en Nigeria. Voor veel van de crises geldt ook een veelheid aan achterliggende oorzaken zoals klimaatverandering, politieke en/of economische instabiliteit, veranderende geopolitieke situatie met nieuwe spelers, verstedelijking en een tekort aan natuurlijke grondstoffen. Niet eerder waren er zo veel mensen op de vlucht voor geweld, namelijk 65,6 miljoen<sup>3</sup> mensen (volgens gegevens van UNHCR). Daarnaast zijn er miljoenen kwetsbare migranten die bescherming en hulp nodig hebben. Het Rode Kruis vraagt daarom om een duurzame en stevige financieringsbasis voor hulp, namelijk via een structurele voorzetting van het noodhulpfonds, verhoging van de ongeoormerkte gelden en jaarlijkse bijdrage aan het Rode Kruis van €80 miljoen per jaar.

#### *Structureel noodhulpfonds*

Voor de periode van 2014 tot en met 2017 is er extra hulpgeld via het noodhulpfonds. Dit extra hulpgeld is gezien het aantal humanitaire crises onmisbaar om noodhulp te kunnen bieden. Het Rode Kruis doet daarom een klemmend verzoek het noodhulpfonds te continueren en er een permanent fonds van te maken.

#### *Ongeoormerkte gelden*

Ongeoormerkte bijdragen stellen hulpverleners in het veld in staat de meest relevante werkzaamheden te verrichten. Met flexibele financiering kan sneller worden ingespeeld op dringende behoeften in noodsituaties en voortslepende crises. Zo kan het Rode Kruis bijvoorbeeld middelen direct toekennen waar die het hardst nodig zijn en tegelijkertijd rekening houden met de humanitaire doelstellingen van donoren. Verder kan het Rode Kruis daardoor middelen zodanig inzetten dat de kosten tegen de baten opwegen, en hoeft het minder geld te besteden aan de administratie van verstrekte subsidies, en dan vooral aan donor specifieke verslaglegging. Overheadkosten nemen daardoor af. Ook geeft het meer flexibiliteit om snel in te spelen op veranderingen in de context. Door geld een bepaalde bestemming te geven kan de hulporganisatie gedwongen worden geld met voorrang te besteden aan een bepaald doel, terwijl andere behoeften dringender zijn.

#### *Verhoging bijdrage aan het Rode Kruis*

Duurzame en langdurige humanitaire programma's vereisen een meerjarige strategiebeplanning en investering waarbij voorspelbaarheid en operationele flexibiliteit essentieel zijn. Ook vragen de grotere humanitaire noden om grotere investeringen. Het Rode Kruis vergroot al enkele jaren zijn ambities om tegemoet te komen aan de toenemende roep om hulp. In veel van de hardst getroffen gebieden is het Rode Kruis veelal een van de weinige hulporganisaties die op schaal mensen in hoogste nood kan helpen. In lijn met de stijgende ambities en groeiende operationele slagkracht wordt gevraagd om de structurele bijdrage aan het ICRC te verhogen naar €50 miljoen per jaar, en de zogeheten blokallocatie te verruimen naar €30 miljoen per jaar.

## **4. Een extra mens in nood bereiken betekent vaak het verschil tussen leven en dood. Daarom dienen de middelen voor noodhulp zo effectief mogelijk besteed te worden. Humanitaire organisaties die bewezen snel en relevante hulp kunnen bieden aan mensen in hoogste nood en (samenwerken met) lokale humanitaire spelers krijgen voorrang**



Juist geld voor noodhulp dient zo effectief mogelijk besteed te worden. Een extra mens in nood bereiken betekent vaak het verschil tussen leven en dood. Bij de overwegingen om middelen toe te wijzen moet worden bekeken welke organisaties bewezen hebben geschikt te zijn om snel, op gepaste schaal en daar waar deze het hardst nodig is relevante effectieve hulp te bieden. Samenwerking met lokale humanitaire partijen is daarbij een pré.

#### *Effectieve inzet van middelen: hulp dient snel én relevant te zijn*

Bij de overwegingen om middelen toe te wijzen moet worden bekeken welke organisaties bewezen hebben geschikt te zijn om snel, op gepaste schaal en daar waar deze het hardst nodig is relevante effectieve hulp te bieden. Daarnaast is het van belang te beoordelen welke organisaties blijvend toegang hebben, ook voorbij steeds verschuivende frontlines, in moeilijk te bereiken gebieden en zo nodig met behulp van droppings.

Zo kent de Rode Kruis- en Rode Halve Maanbeweging situaties waar middelen effectiever kunnen worden besteed. Een voorbeeld hiervan is Syrië, waar vrijwilligers met lege handen stonden of waar familiepakketten onder meerdere gezinnen verdeeld moesten worden, terwijl financiering naar ngo's ging die nog bezig waren om zich in Syrië te vestigen. Of Irak, waar het Rode Kruis binnen twee maanden na financiële toezegging de daarmee aangekochte noodhulp goederen distribueerde en andere organisaties veelvuld aan tijd nodig hadden hun operationele capaciteit ter plaatse op te bouwen. In Haïti, na de verwoestende aardbeving, leverde het Rode Kruis in de eerste drie maanden bijna 3/4<sup>de</sup> van alle geboden noodhulp.

#### *Effectieve inzet van middelen: (samenwerken met) lokale humanitaire spelers*

Snel kunnen handelen, op de hoogte zijn van de noden en aanwezigheid in het getroffen gebied zijn belangrijke voordelen van het werken met lokale spelers. Bovendien heeft dit een duurzaam effect omdat de spelers in het gebied blijven. Dit is in lijn met de uitkomsten van de *World Humanitarian Summit* (Wereldnoodhulptop). Door de investeringen in lokale humanitaire spelers wordt ervoor gezorgd dat internationale donoren makkelijker hun humanitaire hulp kunnen uitfaseren. Dit leidt tot een effectieve besteding van de gelden.

Het Rode Kruis doet dit in de praktijk door de samenwerking met andere Nationale Rode Kruis- en Rode Halve Maanverenigingen. Dit zijn lokale spelers die in het getroffen gebied zitten en met hun enorme vrijwilligersnetwerk bijna overal toegang hebben. Bovendien zijn zij vanzelfsprekend trouw aan de humanitaire beginselen van de Rode Kruisbeweging.

## 5. Er wordt geïnvesteerd in preventie en innovatie om het risico op rampen te verminderen



De Nederlandse overheid gaat een vast percentage van de begrotingen voor noodhulp en langdurige ontwikkelingshulp toekennen aan interventies die specifiek gericht zijn op het voorkomen van rampen en/of het verminderen van de impact ervan en innovatie.

### *Preventie*

In haar ontwikkelingsbeleid en investeringen dient de overheid prioriteit te geven aan het verkleinen van het risico op rampen. Zo wordt voorkomen dat ontwikkeling in rampgevoelige gebieden wordt teniet gedaan. Investerings zijn juist daar nodig waar de risico's het grootst zijn en dienen de plaatselijke gemeenschap te ondersteunen als het gaat om hun vermogen om snel en adequaat te kunnen reageren op rampen. Waar mogelijk dienen lokale overheidsinstanties te worden meegenomen in het kader van de duurzaamheid van de investeringen. Dankzij technische en wetenschappelijke innovatie kan het Rode Kruis steeds beter voorspellen waar rampen dreigen te ontstaan, zodat sneller en effectiever hulp ingezet kan worden, ook voordat de calamiteit toeslaat.

### *Innovatie*

Investerings blijven nodig om effectieve noodhulp op te schalen. Hieronder vallen het gebruikmaken van big data, digitale cash-transities, financiering voor vroegtijdige actie op basis van voorspellingen en technische innovaties op gebied van zonne- en wind-energie en drinkwater/rioleringsvoorzieningen, gezondheid en voedselveiligheid. Innovatie uit noodhulp- en/of ontwikkelingsfondsen moet structureel blijven, net als ondersteuning van investeringen in innovatie van het bedrijfsleven. Met name ook als die investeringen niet direct marktpotentieel voor het bedrijfsleven oplevert.

## 6. Nederland streeft naar een wereld zonder kernwapens



Nederland streeft naar een wereld zonder kernwapens en zet zich in voor ontwapening met als einddoel een verbod op kernwapens. Een verdrag om dit te bereiken wordt ondertekend.

Al sinds 1945 roept het Rode Kruis wereldwijd op tot een kernwapenverbod. Kernwapens behoren tot de dodelijkste wapens die de mens heeft gemaakt. Zij veroorzaken onbeschrijflijk menselijk leed, onherstelbare schade aan het milieu en aan toekomstige generaties. En bij inzet van kernwapens zal humanitaire hulp vrijwel onmogelijk zijn. Daarvan zijn het ICRC en de Internationale Rode Kruis- en Rode Halve Maanbeweging in Hiroshima en Nagasaki getuige geweest. Op grond van Artikel VI van het Non-Proliferatieverdrag zijn staten verplicht om een internationaal verbod op kernwapens te realiseren. Het Rode Kruis roept op om het verdrag tot een kernwapenverbod te ondertekenen.

## 7. Elke mens in nood verdient een veilig omgeving. Nederland koppelt geen humanitaire hulp gelden aan andere beleidsinstrumenten, zoals migratiebeleid



Door het uitdragen van een nieuwe en ambitieuze uitleg van het Vluchtelingenverdrag helpt Nederland dat mensen in nood een veilige omgeving bereiken door hervestiging en via legale routes om asiel aan te vragen. Tegelijkertijd reserveert Nederland noodhulpgelden voor humanitaire hulp. Er wordt dus geen koppeling gemaakt met migratiebeleid.

### *Elke migrant verdient bescherming en hulp*

Wereldwijd was het aantal vluchtelingen nog niet eerder zo groot: meer dan 65 miljoen vluchtelingen en ontheemden verlieten gedwongen huis en haard, op zoek naar veiligheid voor zichzelf en hun naasten. Zij hebben recht op internationale bescherming en moeten van dat recht gebruik kunnen maken. Ook andere oorzaken, zoals armoede en klimaatverandering, dragen bij aan een groeiend aantal migranten dat elders op de wereld een bestaan met toekomstperspectief zoekt. Wereldwijd overschreed hun aantal in 2015 244 miljoen – een getal dat sneller lijkt te groeien dan de wereldbevolking. Veel migranten stuiten op dezelfde gevaren als vluchtelingen wanneer ze door omstandigheden worden gedwongen zich te verplaatsen. Zowel vluchtelingen als migranten verdienen een kans op een menswaardig, humaan en veilig bestaan. Ieder leven verdient het om gered te worden.

De Europese Unie voert een beleid dat erop is gericht zoveel mogelijk mensen buiten de deur te houden – ongeacht of zij internationale bescherming nodig hebben. Europa heeft echter de morele, humanitaire en juridische plicht om toegang en veiligheid te bieden aan mensen die op de vlucht zijn. De verdragen die Nederland afsloot over de bescherming van de levens van vluchtelingen en migranten dateren uit een periode waarin juist Europa zelf uit een allesomvattende oorlog kwam. De veiligheid die wij onszelf wensen mogen wij anderen niet ontzeggen.

Het Rode Kruis pleit daarom dat Nederland een nieuwe en ambitieuze uitleg van het Vluchtelingenverdrag uitdraagt in internationale fora met als doel dat mensen een veilige omgeving kunnen bereiken, door hervestiging en via legale routes om asiel aan te vragen.

### *Geen koppeling van humanitaire hulpgelden aan migratiebeleid*

In recent gesloten 'migratiedeals' met landen aan Europa's grenzen en in Afrika is het terugdringen van migratie het uitgangspunt. Hoe mensenrechten, (levens) behoeftes en menselijke waardigheid van vluchtelingen en migranten worden geborgd, is onduidelijk en lijkt van ondergeschikt belang in het beleid. Het koppelen van humanitaire hulpgelden aan de doelstellingen van Europees of nationaal migratiebeleid moet worden tegengegaan. Humanitaire hulp moet strikt op basis van humanitaire gronden worden verleend en geenszins in verband worden gebracht met andere beleidsinstrumenten, zoals migratiebeleid. Dit vormt een ernstig risico voor toekomstige humanitaire operaties en de internationale positie van Nederland en de EU.

Het Rode Kruis vraagt daarom om een ontkoppeling van humanitaire hulpgelden en migratiebeleid. Mocht Nederland bij willen dragen aan deze migratiedeals, dan zou dit gefinancierd moeten worden uit andere middelen, bijvoorbeeld uit het budget voor ontwikkelingssamenwerking.

Rode Kruis  
De heer G. de Vries  
Postbus 28120  
2502 KC DEN HAAG

Kenmerk: 201701265

Den Haag, 9 augustus 2017

Geachte heer De Vries,

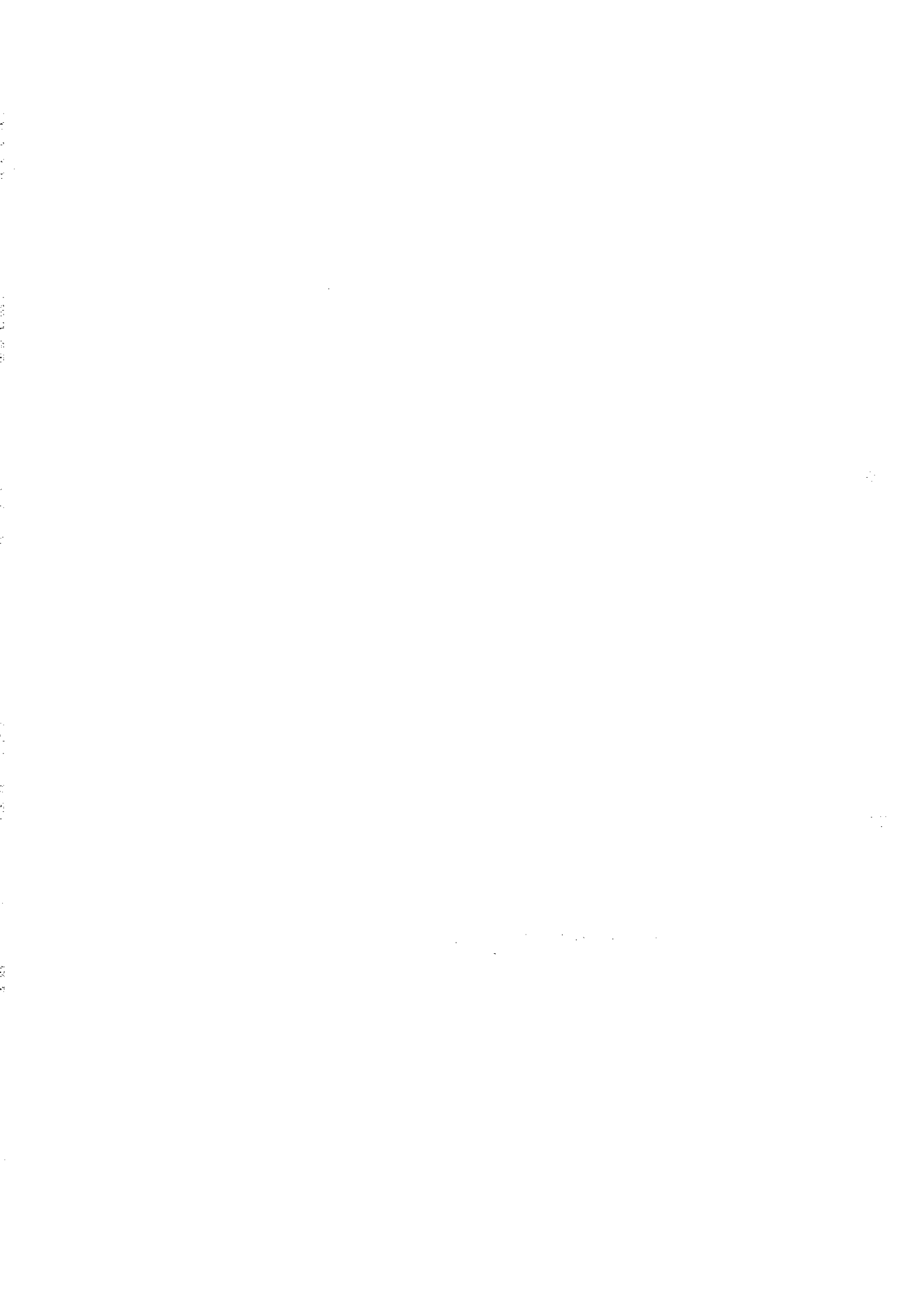
Ik heb uw brief in goede orde ontvangen. Naast uw brief ontvang ik als informateur ook van vele anderen brieven en nota's met suggesties. Daaruit spreekt betrokkenheid. Veel dank daarvoor.

Het is niet aan mij, als informateur, om inhoudelijk te reageren op uw brief. Wel kan ik u verzekeren dat ik deze onder de aandacht zal brengen van partijen, opdat zij deze bij hun voorbereidingen in de onderhandelingsfase kunnen betrekken.

Hoogachtend,

Informateur G. Zalm









Schets van een  
Korte Grondwet voor het  
Koninkrijk der Nederlanden

---

*Nederlands' democratie versterkt,  
haar Grondwet vernieuwd en verkort*

Paul Scholten



Wolters Kluwer

Schets van een  
Korte Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden

*Nederlands' democratie versterkt,  
haar Grondwet vernieuwd en verkort*

# Schets van een Korte Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden

*Nederlands' democratie versterkt, haar Grondwet vernieuwd  
en verkort*

Paul Scholten

 Wolters Kluwer

Kluwer – Deventer – 2016

## Reageren op de inhoud?

Ga naar [www.kluwerstaatsenbestuursrecht.nl](http://www.kluwerstaatsenbestuursrecht.nl)

Ontwerp omslag en binnenwerk: Hans Roenhorst, [www.h2rplus.nl](http://www.h2rplus.nl)

ISBN 9789013139617

ISBN 9789013139624 (E-book)

© 2016 Wolters Kluwer, [www.wolterskluwer.nl](http://www.wolterskluwer.nl)

Samenstellers en uitgever zijn zich volledig bewust van hun taak een zo betrouwbaar mogelijke uitgave te verzorgen. Niettemin kunnen zij geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor (de gevolgen van) onvolkomenheden die eventueel in deze uitgave voorkomen.

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.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h tot en met 16m Auteurswet jo. Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan Stichting Reprorecht, Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp.

Correspondentie inzake overneming of reproductie richten aan: Wolters Kluwer, Postbus 23, 7400 GA Deventer.

*Aan mede-burgers van Nederland,*

*Velen van ons hebben zorg over de toekomst van onze democratie.*

*Bij democratie denken wij in ons land allereerst aan vrijheid van meningsuiting en aan democratie, waarin iedereen stemrecht of inspraak heeft. Velen zijn echter ontevreden. Politici gaan hun eigen gang, burgers hebben te weinig inspraak, politiek is te weinig daadkrachtig, zo luiden de algemeen gehoorde klachten. Teveel beloven, te weinig waarmaken. Onvrede dus. Groeiende afkeer van de politiek is het gevolg.*

*Maar de steun voor het principe van democratie blijft groot. Er is enerzijds een roep om directere betrokkenheid van de burgers en maar anderzijds willen we wel een representatieve democratie behouden. Slagvaardig kunnen regeren, zonder te veel bureaucratie. Wij willen in ieder geval, dat democratisch gekozenen ons blijven besturen. Aldus een recent rapport van het Sociaal Cultureel Plan Bureau.*

*Velen van ons voelen dat zo. En dan alleen maar kritiek geven? Of gaan we meedenken wat er moet gebeuren?*

*Het lijkt tot nu toe een goed bewaard geheim, dat de Eerste Kamer begin dit jaar (2016) het uitstekende initiatief nam om deze vraag te agenderen. Het plan werd geboren de toekomstbestendigheid van ons parlementair stelsel/democratie te onderzoeken en om nadere voorstellen voor verbetering te vragen. De Tweede Kamer volgde vlak voor het zomerreces deze lijn. Op 7 juli jl. schreven de voorzitters namens beide Kamers hierover een brief aan de regering. Weinigen zijn daarvan op de hoogte, omdat er toen in de Kamer jammergenoeg geen verder debat over gevoerd is. Het zal later een van de belangrijkste initiatieven van onze volksvertegenwoordiging van de laatste jaren kunnen blijken.*

*De afgelopen tijd werden, zoals bekend, door de regering op vele gebieden hervormingen doorgevoerd. In de zorg en de volksgezondheid, op het gebied van politie en justitie, volkshuisvesting en hypotheekverlening, defensie, pensioenen, belastingen, etc., etc. De democratische besturing zelf komt echter in deze rij niet voor, terwijl de kritiek juist daarop zo groot is. Het werd dus hoog tijd dat ons staatsbestel op de hervormingsagenda kwam. Dat lijkt nu dus te gaan gebeuren.*

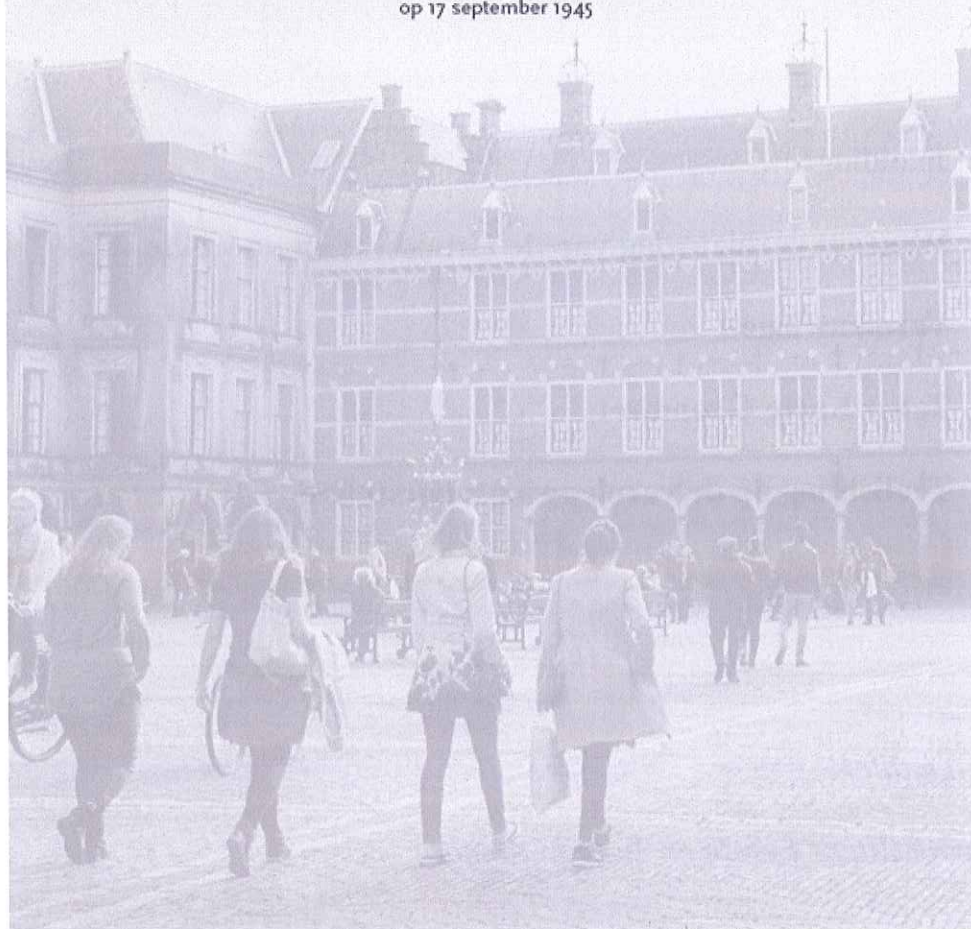
*Bij staatkundige hervorming komt de Grondwet aan de orde. Daarin staat hoe we het bestuur van ons land geregeld hebben. 'Den Haag' zegt nu wel dat er iets moet gebeuren, maar geeft niet concreet aan wat. De richting 'toekomstbestendig' is wel heel erg vaag. Ik vrees dat dat maar weinig vertrouwen bij de bevolking wekt. Onze samenleving is in de laatste honderd jaar enorm veranderd, maar onze Grondwet staat stil. Vooraf is een goede discussie in de samenleving nodig, wil de politiek echt keuzes maken. Om zichtbaar te maken waar de schoen wringt en wat er veranderd zou kunnen worden, heb ik voor deze discussie een zo concreet mogelijk plan ontwikkeld om de Grondwet – en dus ons staatsbestel – te vernieuwen. Ongetwijfeld zal dit boekje bekritiseerd worden. Graag, zou ik daarom zeggen. Hoe meer discussie hoe beter.*

*De Eerste Kamer stimuleerde mij dit te doen. Ik hoop op mijn beurt, dat het u stimuleert uw gedachten er over te vormen en er met uw medeburgers over te spreken. Er verandert op dit gebied pas echt iets wanneer dat onder de bevolking leeft.*

*Paul Scholten, oud- burgemeester van o.a. Arnhem (1989- 2001)*

“Wie hetzelfde anders zegt,  
zegt iets anders”

Uit de afscheidsrede van prof. mr. Paul Scholten  
op 17 september 1945



# Inhoudsopgave

Titelpagina

Copyright Pagina

In het kort

*Hoofdstuk 1*      **Inleiding**

*Hoofdstuk 2*      **Waarom vernieuwing van de Grondwet en op welke wijze?**

*Hoofdstuk 3*      **Vernieuwingen**

*Hoofdstuk 4*      **Tekst Korte Grondwet**

*Hoofdstuk 5*      **Toelichting op de vernieuwingsvoorstellen**

Epiloog

Verantwoording

*Bijlage 1: Motie-Duthler*

*Bijlage 2: Brief voorzitters Eerste en Tweede Kamer*



## In het kort

**Onze sterk geïndividualiseerde samenleving en versplinterde partijpolitiek heeft in mijn opvatting een nieuw, aansprekend gezamenlijk houvast. Een houvast, dat alle mensen, die in Nederland verblijven aangaat en niemand uitsluit.**

De Grondwet, waarin ons staatsbestel is vervat, zou dat houvast moeten bieden. Maar dan moet zij in twee opzichten worden aangepast. Zij zal ten eerste moeten worden teruggebracht tot haar essentie. Zij is veel te lang, niemand leest haar, niemand kent haar. Door het gelijktijdig aanbrenge van een aantal vernieuwingen zal ons staatsbestel weer aan de eisen van de huidige tijd kunnen voldoen. Deze vernieuwingen kunnen bijdragen aan het zo noodzakelijk versterken van het vertrouwen van de bevolking in de belangrijkste instituties van ons land en tevens de regeerbaarheid van het land vergroten.

Alles wat niet meer in de vernieuwde 'Korte Grondwet' staat, blijft behouden door die gedeelten gelijktijdig over te hevelen naar de gewone wet. Zo gewenst wordt meer eenvoudige en snellere aanpassing daarvan mogelijk.

### Eerste Kamer

Dit voorstel sluit nauw aan bij het recente initiatief vanuit de Eerste Kamer. Zij heeft, zich beroepend op een recent rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau over bovengenoemde maatschappelijke en elementaire ontwikkelingen, in een breed gesteunde motie-Duthler haar zorgen uitgesproken over de toekomstbestendigheid van de parlementaire democratie. Zij heeft daarin vastgelegd, dat een nieuwe Staatscommissie dit moet onderzoeken en met voorstellen komen tot aanpassing van het parlementair stelsel. Een Grondwetsherziening is daarvoor onvermijdelijk. Om deze aanpak in de Staten-Generaal een reëel perspectief te geven wordt in de motie eveneens voorgesteld om naast een Staatscommissie een Parlementaire Begeleidingscommissie in het leven te roepen.

### Motie-Duthler stimulans voor 'Korte Grondwet' met vernieuwingen

Met oog voor de huidige vaak moeizame ontwikkelingen rond de parlementaire democratie is deze toekomstgerichte opstelling van de Eerste Kamer voor mij een stimulans geweest om mijn eerder geopperde idee van verkorting en vernieuwing van de Grondwet nader uit te werken. In een bewerking van de geldende Grondwet zijn de huidige 142 artikelen tot haar essentie in 25 artikelen teruggebracht. Er is onder de titel 'Korte Grondwet' sprake van een daarop aangepaste opzet met de

nodige vernieuwingen, die gelijktijdig worden ingevoegd.

Deze zijn o.a.:

- *het houden van Kamerverkiezingen in twee rondes. De eerste ronde met alle partijen, de tweede veertien dagen later met alleen de grootste zes van de eerste ronde;*
- *het rechtstreeks door de bevolking verkiezen van de leden van de Eerste Kamer per regio.*
- *in uitzondering op het grondwettelijk systeem wordt fractie-afsplitsing tegengegaan; dit blijft alleen mogelijk wanneer de afsplitser zelf de kiesdeler heeft behaald.*
- *rechterlijke toetsing van de wetten aan de Grondwet wordt mogelijk.*
- *het jaarbudget voor de rechterlijke macht – voor rechters, openbaar ministerie en bijbehorende organisatie – wordt door de Raad voor de Rechtspraak vastgesteld onder goedkeuring van de Staten-Generaal.*
- *verder krijgt de Grondwet in de eerste artikelen zijn tot nu toe ontbrekend fundament.*

Daarnaast zijn er een aantal minder ingrijpende vernieuwingen ingevoegd.

## **Ook de Tweede Kamer gaat mee**

De Eerste Kamer heeft aan de Tweede Kamer gevraagd of zij haar gevoelen deelt. Dit is sinds kort het geval. Daarmee is de verwachting gewettigd, dat er aan een versterking van de parlementaire democratie, i.c. aan Grondwetsherziening, daadwerkelijk gewerkt gaat worden. De regering heeft op voorhand laten weten aan uitvoering van de motie mee te zullen werken wanneer beide Kamers zich in gelijke zin uitspreken.

## **Staatscommissie of Regeringscommissaris**

Of de instelling van een nieuwe Staatscommissie hiervoor de juiste aanpak is en dan ook nog samen met een Parlementaire Begeleidingscommissie is zeer de vraag. Beter dan weer een Staatscommissie lijkt de benoeming van een Regeringscommissaris, die in het landsbestuur en wetgeving zijn/haar sporen heeft verdiend, gesecondeerd door een klankbord van deskundigen met een breed pallet van kennis en ervaringen. Omdat de ervaring leert, dat een gesprek tussen twee commissies meestal maar weinig oplevert, zal zo'n aanpak bovendien de voortgang bespoedigen. Een Parlementaire Begeleidingscommissie zal vooraf haar doelen met deze operatie helder moeten formuleren opdat de Regeringscommissaris daar in zijn arbeid voldoende houvast aan heeft en het overleg van hem met deze commissie constructief kan verlopen.

## **Tenslotte**

Op tal van overheidsterreinen vinden de laatste jaren hervormingen, plaats. In de ouderenzorg, op het gebied van de volksgezondheid, bij sociale zaken, bij de volkshuisvesting en de financiering van

eigen woningbezit, bij de politie, de justitie, defensie, de belastingdienst, etc. Maar al honderd jaar is er geen echte hervorming in het aansturingssysteem van dit alles: het parlementair stelsel zelf, terwijl nota bene de kritiek van de bevolking op haar functioneren steeds heftiger wordt. De ruiterlijk erkenning van de noodzaak, zoals in de Eerste Kamer nu is gebeurd, is een belangrijke eerste stap. De tijd van een beetje pappen en nathouden met kleine – zgn. haalbare – verbeteringen van de Grondwet lijkt uitgewerkt of biedt te weinig perspectief. De zaak op haar beloop laten is geen optie meer. Hier en daar wat vernieuwen maakt ons staatsbestel nog niet toekomstbestendig. De hier voorgelegde methode van doelgerichte belangrijke vernieuwing samen met verkorting tot de essentie zal mogelijk wel perspectief kunnen bieden. Zo'n aanpak zal eerder te verwezenlijken zijn dan weer een minimaal voorstel, waarvan in het verleden te vaak is gebleken òf onhaalbaar te zijn òf van te weinig betekenis voor de oplossing van de problemen waarvoor ons land zich voor gesteld ziet.

## Hoofdstuk 1

# Inleiding

### *De Grondwet, een kostbaar bezit*

In onze Grondwet wordt een aantal voor Nederland kenmerkende waarden en normen gekoesterd en beschermd. Vrijheid en onafhankelijkheid zijn tot nu toe haar ongeschreven fundament. Zij zijn echter wel ons hoogste goed, de *conditio sine qua non* – voorwaarde voor alles – voor onze democratische rechtsstaat. In de huidige Grondwet zijn onze grondrechten, ons staatsbestel en tal van bijkomende zaken op deze waarden gebouwd. Samen vormen zij al 200 jaar de basis voor onze democratische rechtsstaat.

Op gezette tijden verlangt ook zeer belangrijke wetgeving groot onderhoud. Denk bijvoorbeeld aan de complete vernieuwing van het oude Burgerlijk Wetboek. In de feestrede bij het honderdjarig bestaan in 1938 in het Concertgebouw in Amsterdam werd het nog als ‘een rustig bezit’ betiteld. Overigens een later in zwang geraakte meer algemene kwalificatie. Desondanks werd het in de jaren na de oorlog opgevolgd door een volledig vernieuwd ‘Nieuw BW’, na de Grondwet ons belangrijkste wet(boek).

### *Ook een Grondwet moet blijven passen in de mal van de tijd.*

Onze tijd heeft andere eisen dan twee eeuwen geleden. De vraag kan gesteld worden of ons meest kostbare, gemeenschappelijk Nederlands bezit – de Grondwet – voor de huidige tijd nog in een goede staat is. Of, zoals de Eerste Kamer zich terecht afvraagt: ‘Is onze Grondwet wel toekomstbestendig?’ Zou zij niet een echte vernieuwing moeten ondergaan om gids te kunnen blijven op onze verdere weg? Zou misschien een verkorte en vernieuwde bewerking een nieuwe ‘grond’ kunnen zijn, waarop weer vele bloemen kunnen bloeien? Zij heet niet voor niets ‘grond’ wet. Hoe zou die oude Grondwet er in deze tijd uit moeten zien? Wil heden ten dage een boodschap overkomen, dan moet zij in ieder geval een duidelijke, kort en bondige inhoud hebben en de juiste snaar beroeren.

Onze 200 jaar oude Grondwet mist dit effect. Haar inhoud is vanaf haar ontstaan erg juridisch van aard, haar omvang is zeker voor leken veel te uitgebreid, zicht op de essentie is verloren gegaan. Dit ondanks de algemene herziening van 1983, die inhoudelijk niet veel nieuws bracht, afgezien van de belangrijke vernieuwing van artikel 1. En ondanks het verbeterde onderwijs op school: daarna leest niemand haar, niemand kent haar, hooguit sommigen dat ene artikel.

En onderwijs leeft Nederland voort. De veranderingen in onze maatschappij zijn enorm. Maar haar Grondwet staat al zo goed als honderd jaar stil. Wat staat ons te doen? In dit boekwerkje wordt daarvoor een plan ontvouwd.

Het moment van een voorafgaande grondige inspectie is nu aangebroken, zoals de Eerste Kamer in haar nog weinig bekende, maar belangrijke motie-Duthler van 19 januari 2016 terecht aangeeft. Past

de huidige opzet van het parlementair stelsel nog, waar is aanpassing nodig? Is de huidige opzet van de Grondwet niet uit de tijd? De motie vraagt om onderzoek en voorstellen van een nieuwe Staatscommissie, opdat het parlementair stelsel voldoende toekomstbestendig zal zijn. Daarmee koerst het Parlement op Grondwetswijziging. Zo toont zij wel moed. De haast heilige Grondwet durven aanpassen zou misschien wel eens onvoorziene gevolgen met zich kunnen brengen terwijl in het algemeen regeringspartijen bij verkiezingen graag het beeld willen uitdragen 'alles onder controle' te hebben. Misschien wel een belangrijke reden, waarom er zolang geen grote veranderingen hebben plaats gevonden. En toch zet de Staten-Generaal breed gesteund die gedurfde eerste stap.

Zo'n opstelling verdient volle ondersteuning. De spanning tussen overheid en samenleving loopt volgens recente inzichten van het Sociaal Cultureel Planbureau op. Het SCP signaleert in haar studie 'Meer democratie, minder politiek?' van oktober 2015, dat 'er groeiende afkeer van de politiek is bij steeds grotere delen van de bevolking' is. Maar dat 'die bevolking gelijktijdig meer betrokkenheid bij beleid en politiek ambieert'. Het laatste het gevolg van het eerste? Tegenstrijdig ten opzichte van elkaar? Of een mogelijke opmaat naar verantwoorde verandering. Hoe het ook zij, er is werk aan de winkel.

## **'Korte Grondwet'**

Wie de Grondwet zou willen renoveren om haar 'weer toekomstbestendig te maken', zoals de motie zegt, zal zich van de kostbaarheid terdege bewust moeten zijn. Daarom is het belangrijk vast te stellen wat de essentie van de huidige Grondwet is. Van daaruit is een nieuwe aanpak denkbaar, een vernieuwde Grondwet gebouwd op het fundament van de vorige.

Het beperken van de tekst tot die essentie, kan namelijk de sleutel zijn, die op het oude slot past. In de afgelopen decennia is namelijk gebleken hoe moeilijk de goede sleutel voor het herzieningslot te vinden is. Te vaak waren het kleine aanvullingen of verbeteringen. Toen waarschijnlijk van enig belang maar het waren weinig essentiële aanpassingen.

***Inkorting van de Grondwet dwingt tot herbezinning, maakt haar overzichtelijker en concentreert zich op de kern. Gelijktijdige vernieuwing kan nieuw uitzicht bieden.***

Het algemene adagium voor moderne wetgeving geldt ook hier: regels moeten kort en bondig zijn, dat past bij deze tijd en bij het algemene beleid van de regering. Een nieuw format van zo'n 25 artikelen in plaats van de 142 artikelen nu, past bij deze opzet. Een uitmuntend grondwetjurist als de onlangs overleden prof. mr. Tijn Kortmann wees eerder in die richting. Ingevoegde vernieuwingsideeën in de hieronder volgende wettekst zijn op een aantal punten van hem afkomstig. Zie zijn bijdrage in de bundel 'de Grondwet herzien' van 2008. Deze gaf mij, ook met bijdragen van anderen in die bundel, de nodige inspiratie.

## **Waarom juist de Grondwet?**

Maar eerst nog aandacht voor de terechte vraag waarom ons te richten op de Grondwet.

De Grondwet, is daar dan iets mis mee? Zo wordt mij vaak gevraagd. Behalve dat er de belangrijke overwegingen van de motie-Duthler zijn om onze parlementaire democratie en daarmee

de Grondwet, waarin zij is vastgelegd, goed tegen het licht te houden, is er een ander, onderliggend motief.

In Den Haag is er soms wel twijfel te bespeuren over het ontwikkelen van nieuwe, brede visies met de opmerking dat 'een visie is als een olifant die het zicht belemmert'. 'It's the economy, stupid', wordt dan Bill Clinton geciteerd. Dat laatste is zeker belangrijk, maar mag niet zonder meer doorslaggevend zijn. Wanneer het vertrouwen onder de bevolking in de politiek zelf te zeer daalt, moet ook haar functioneren in de bestaande democratische instituties bezien worden. Staatkundige vernieuwing zal zich dan ook moeten richten op vergroten van dat vertrouwen en de betrokkenheid van de burgers bij de politiek. Vernieuwing van oude politieke visies zal er door gestimuleerd moeten worden. In de geglobaliseerde, uiterst gecompliceerde en 'overwelming world' vol regels en geboden waarin wij leven, trekken wij ons terug op het eigen terrein. We zien dat we onze eigen huiskamer, zoals filosoof Thijs Lijster zegt, nog zelf kunnen inrichten. Zie hoe creatief en verschillend van aanpak wij dan zijn. Daar kunnen we nog onszelf zijn. Daar zijn we nog vrij. Maar die naar binnen gerichtheid is benauwend en niet ongevaarlijk. We laten al gauw de buitenwereld met al ons kritisch commentaar op zijn beloop. 'met mij zelf gaat het – nog – goed, maar met de politiek heb ik niks meer', zo hoor je al te vaak.

We zullen van voren af aan moeten durven te beginnen. Tussen de bomen is het bos nauwelijks nog te zien. Het open veld daarin moet worden teruggevonden waar we met nieuw elan opnieuw kunnen zaaien. Een veld voor de bloemen, die daar straks kunnen bloeien. Links, rechts en midden in dat veld, zelfs aan de randen. Een ruim veld met schone, vruchtbare grond, daar begint het mee, zo weet elke boer of tuinliefhebber.

Het grondvlak zal dus gereed gemaakt moeten worden waarop oude idealen in nieuwe gedaanten kunnen opbloeien. Nieuw liberalisme, nieuwe christendemocratie, nieuwe sociaal-democratie of welk nieuw ideaal op de bodem van een democratische rechtsstaat wil groeien. De bodem is nu overwoekerd, zou je kunnen zeggen. Daarom bloeien er geen bloemen. Waar is dat veld te vinden? Dat grondvlak, dat ons allen – niemand uitgesloten – aangaat?

Dat is onze goeie, oude Grondwet. Zij is wat ons koninkrijk twee eeuwen houvast gaf, maar nu dreigt te verouderen. Zijn al die 142 artikelen nog van deze tijd? Wat is de essentie ervan? Wat moet verbeterd worden om het vertrouwen van de mensen terug te krijgen en de kiezer meer invloed te geven zonder het representatief karakter van het systeem aan te tasten? Onze Grondwet kan, zo blijf in de paragrafen hierna, tot die essentie worden teruggebracht. Wanneer dat gebeurt zal het eenvoudiger zijn noodzakelijke vernieuwingen mee te nemen. Iedereen zal dat begrijpen. Als je toch bezig gaat, doe het dan meteen goed. Dat is de andere reden waarom een wezenlijke herziening van de Grondwet aan de orde is.

## **Verplichte stof op school**

Zo'n grondwetexercitie heeft als belangrijk nevensdoel om jonge Nederlanders straks nog meer dan nu met hun vernieuwde Grondwet vertrouwd te maken. Met alle respect voor de leraren, al jaren worden door hen betekenis en waarde van de Grondwet in het vak maatschappijleer onderwezen, maar of het beklijft? Met een veel bondiger tekst met de nodige vernieuwing in opzet en inhoud als basis zou op elke middelbare school met een speciale onderwijsseditie – van vmbo tot gymnasium, ieder op zijn/haar niveau – dit onderwijs over de Grondwet geïntensiveerd moeten worden. Meer focus in het

verplichte vak maatschappijleer. Wanneer elke Nederlander zijn 'Korte Grondwet' beter zou kennen en er trots op zou kunnen zijn, zou dat daadwerkelijk een versterkte basis voor onze democratie kunnen worden. Respect voor de werking van het recht begint met het kennen van de betekenis van een wet, de eigen Grondwet als eerste. Men moet begrijpen waarom zij kostbaar en ook zo'n kwetsbaar bezit is. Waarom vrijheid verdedigd, burgers beschermd en democratie betracht moet worden. Waarom we elkaar nodig hebben.

Democratie is kwetsbaar, democratie moet je leren. Of, zoals Nobelprijswinnaar Thomas Mann ooit zei: 'democratie bestaat uit onderwijs'.

Wie zich zo'n Grondwet eigen maakt, gaat voor de democratische rechtsstaat door het vuur.

## **Al het overige naar de gewone wet**

Naast de essentie zijn er talloze (delen van) bepalingen in de huidige Grondwet, die daartoe straks niet meer gerekend kunnen worden, maar die wel van belang zijn. Bepalingen over belastingen, allerlei regels over provincies en gemeenten, details over verkiezingen, over ambtenaren, tot aan regels voor de begroting, het geldstelsel en zelfs over ridderorden. Zij moeten niet buiten boord vallen. Wanneer blijkt, dat zij niet tot de kern behoren of om heel specifieke redenen in de Grondwet moeten blijven, dienen zij in een bestaande of nieuwe, gewone wet te worden ondergebracht. Wanneer zich de wenselijkheid daartoe voordoet, kunnen zij voortaan direct of binnen redelijk afzienbare tijd worden aangepast of zelfs geheel worden geschrapt.

Het verkorten van de bestaande herzieningsprocedure tot één lezing, waar wel stemmen voor opgaan, lijkt mooi, maar is een brug te ver. Het eenvoudiger kunnen wijzigen van de Grondwet – al is het met behoud van de tweederde meerderheidseis – verzwakt de extra bescherming die zeker de essentie van de Grondwet absoluut verdient. Er is wel onderscheid te maken tussen een zgn. 'Korte Grondwet' met dezelfde stevige bescherming als de huidige Grondwet en al het overige dat naar de gewone wet wordt overgeheveld en dat met een normale wetswijziging kan worden aangepast. Dat is *flexibilisering waar het kan en onbuigzaamheid waar het moet*.

Thorbecke heeft indertijd zeer bewust tussentijdse verkiezingen voorgeschreven om de mening van de kiezer over voorgenomen aanpassingen te kunnen vernemen. Het zou de klok terugdraaien zijn als dit aspect er tussenuit zou vallen. Burgers zullen juist meer bij (de wijziging) van hun Grondwet betrokken moeten worden in plaats van minder, zeker als het deze keer een belangrijke herziening betreft. De huidige praktijk om de vaste vierjaarlijkse verkiezingen tevens voor herziening van de Grondwet te laten dienen, moffelt haar weg in het grote verkiezingsgedruis. Er wordt geen echt oordeel van de kiezer over geveld. En dat is nu juist wat in ere moet worden hersteld. Zonder enige wetswijziging is dat vanaf nu gewoon te doen. Het lijkt een simpel idee om van twee naar één lezing te gaan, maar ik zou dat toch maar niet achterwege laten.

## **Timing**

Er is alle reden om nu met dit plan te komen. Naast de al genoemde redenen is er een praktisch punt. De politieke partijen zijn nu bezig zich voor te bereiden op de komende Tweede Kamer-verkiezingen. Nu de motie-Duthler onlangs is aanvaard en mogelijke vernieuwing van het parlementair stelsel c.q.

de parlementaire democratie door Het Parlement geagendeerd is, is het logisch en consequent, dat die partijen dit punt in hun partijprogramma's opnemen. Uiteindelijk zal uit de tekst van het komend Regeerakkoord blijken of men de koe inderdaad bij de horens wil vatten.

De tijd is er rijp voor.



# Waarom vernieuwing van de Grondwet en op welke wijze?

### *Wat bindt ons nog als Nederlandse samenleving?*

Zoals bekend krimpen oude vertrouwde verbanden. Van het lidmaatschap van politieke volkspartijen, geloofsgemeenschappen, vakbonden, en allerlei andere vormen van vereniging. Het individualisme rukt al zijn plussen en zijn minnen viert hoogtij. Nieuwe vormen van digitaal massacontact als de sociale media brengen daarin weinig verandering. Het zijn wel nieuwe, maar meestal vluchtige contacten. Te vaak met zeer scherpe, negatieve formuleringen, hetgeen eerder afstand tussen mensen vergroot dan hen dichter bij elkaar brengt.

Men sluit zich niet meer en masse aan tot grote stromingen of verbanden. In het parlement zijn de effecten van deze ontwikkelingen terug te vinden. Versplintering grijpt om zich heen: momenteel zijn er 16 (!) fracties in de Tweede Kamer. De zorg over de bestuurbaarheid van ons land groeit. De legitimiteit van het bestuur komt ter discussie met lage opkomstcijfers bij verkiezingen en geringe betrokkenheid bij politieke partijen, waarvan in totaal nog maar 2% van de bevolking lid is. De opkomst van populistische, soms extreme stromingen vergroot de spanning tussen bevolkingsgroepen. Delen van etnische minderheidsgroepen trekken zich nog meer in eigen kring terug, integratie stokt. De groeiende stroom van asielzoekers verhoogt de onderlinge spanning. De verschillen tussen Randstad en de rest van Nederland, tussen steden en platteland worden groter.

Grote politieke idealen kwijnen weg en verdwijnen achter de horizon. Pragmatisme wordt tot in de hoogste kringen beleden. Internationalisering en globalisering voelen voor grote groepen vaak bedreigend aan. Populisme grijpt om zich heen. Een simpele levenswijze gericht op de kleine, eigen (familie)kring blijft over. Schijnbaar veilig. Een sportprestatie op wereldniveau of een finalekans in het Eurovisie songfestival doet nog de rijen kortstondig sluiten. Maar dat helpt weinig, daarna zijn we al gauw weer net zo kritisch en nuchter als daarvoor. Dan groeien na tijden van grote welvaart, materiële zorgen. De werkloosheid is al jaren groot. Eenvoudige handarbeid neemt af. De afstand tussen hoog en laag opgeleid, rijk en arm neemt toe. Arm en laagopgeleid blijft achter. Met o.a. de introductie van het uit financiële nood geboren begrip 'participatie-samenleving' tracht de regering het tij te keren. Het besef begint onderwijl wel te groeien, dat we meer afhankelijk van elkaar worden dan eerder gedacht. Maar wat ontbreekt is een gemeenschappelijke noemer, die inspireert in plaats van desespereert. Zou dat wellicht een vernieuwde Korte Grondwet kunnen zijn?

Voor veel democratische westerse landen is hun Grondwet een nationaal icoon. Het Verenigd Koninkrijk met zijn 'Charter', de Franse Republiek met haar 'Constitution', de VS met hun 'Constitution', het zijn voor al deze drie belangrijke democratische landen bij uitstek hun maatschappelijke ankers. Ze zijn nauw verbonden met de eigen geschiedenis van zelfstandigheid en

onafhankelijkheid. De inwoners zijn er trots op. Voor ons land is dat in veel mindere mate het geval. De kennis van de Grondwet is minimaal. De viering van 200 jaar Grondwet in 2015 heeft daar niet veel aan kunnen verbeteren. Van trots op de Grondwet is hier nauwelijks sprake.

Wij hadden vanouds de bijbel of andere meer wereldlijke bronnen, die ons motiveerden. Sommige, vaak kleinere groepen hebben dat nog. Vele – de grote meerderheid – niet meer. Zij zijn ‘footlose’ geworden. Allochtonen zijn vaak met hun eigen niet-Nederlandse bronnen groot geworden en blijven daar vaak aan hechten. Toch zie je bij hen vaak ook trots dat ze nu Nederlander zijn. De vraag is of de autochtoon dat ook ziet.

De Nederlandse samenleving als geheel zou met een vernieuwde Korte Grondwet een nieuwe basis kunnen krijgen. Zoiets is er dan voor alle inwoners van Nederland van welk geslacht, aard of afkomst ook, niemand uitgezonderd.

## **Tweeledig doel**

De Grondwet zal voor ons land en bevolking een nieuwe inspirerende rol kunnen gaan vervullen, ~~mits~~ zij een gedaanteverwisseling ondergaat passend bij deze tijd. De bestuurstechnische en juridisch gemotiveerde opzet van weleer verdient een tweede minstens zo belangrijke invalshoek: de inhoud zal – kort en begrijpelijk – de mensen van nu moeten aanspreken. En de politiek moeten stimuleren. De juiste vernieuwingen kunnen het vertrouwen in de politiek terugbrengen. Erkend zal moeten worden dat in deze tijd ook een grondwet niet alleen verstandelijk maar ook emotioneel moet aanspreken. Het verstand en het gemoed. En dat is wat de huidige tekst niet doet. De Grondwet zou ook een appèl kunnen zijn, een ‘declaration’ in de media, op toneel, in de literatuur. Onderwijl zullen belangrijke, historische kenmerken wel herkenbaar moeten blijven. Geen Grondwet zonder voorganger. De mensen zullen zich er veilig bij moeten blijven voelen.

Ons hoogste goed: vrijheid en onafhankelijkheid, is inspirerend! Laat het dan ook voluit in de tekst genoemd worden, ieders voortdurende inspanning van verdediging en bescherming waard. Bedreigingen van extreme kant worden in deze tijd steeds zichtbaarder. Willem van Oranje had in zijn tijd niet voor niets als wapenspreuk: ‘Je maintiendrai’. Nog steeds de wapenspreuk van het Koninkrijk der Nederlanden. Wij allen zullen vrijheid en democratie hebben te handhaven door er verantwoordelijk mee om te gaan. De klarenstoot van toen is tegenwoordig onder de bevolking nauwelijks nog bekend, laat staan dat zij nog gehoord wordt...

## **Motie-Duthler van 19 januari 2016**

De Eerste Kamer der Staten Generaal – behoedzaam als zij behoort te zijn –, heeft nu mede op grond van de SCP-studie de handschoen opgenomen in het besef dat deze groeiende spanning tussen bevolking en gevestigde politiek echt moet worden omgezet in aansprekende voorstellen. Zij bewandelt met aanneming van de motie-Duthler van 19 januari j.l. weliswaar de traditionele weg van het instellen van een nieuwe Staatscommissie, maar stelt zich geen geringe taak. De commissie gaat namelijk onderzoeken of het parlementair stelsel/democratie wel voldoende toekomstbestendig is en doet zo nodig de voorstellen voor aanpassingen. Wanneer de Tweede Kamer zich in gelijke zin

uitspreekt – en dat ligt in de reden gelet op de parallel van de partijen in beide Kamers – komt er dus binnen niet al te lange tijd een Staatscommissie met zo'n opdracht.

Waarom is dit zo belangrijk? Lees de overwegingen bij deze motie.

Zij overweegt

- dat de burger meer betrokkenheid bij beleid en politiek ambieert,
- dat de Europese wetgeving op de parlementaire taak van de Staten-Generaal steeds meer invloed heeft,
- dat vele taken naar andere overheden zijn gedecentraliseerd,
- dat de electorale volatiliteit sterk is toegenomen,
- dat de digitalisering en sociale media onmiskenbaar invloed hebben op het karakter van de representatieve democratie en het functioneren van het parlementaire stelsel,
- en dat bezinning over verkiezing, taken, positie en het functioneren van het parlementaire stelsel en de parlementaire democratie in het licht van bovenstaande overwegingen gewenst is.

Deze constatering zijn niet mis te verstaan. Zij wijzen met het oog op ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen in de richting van een fundamentele heroverweging van belangrijke elementen van onze parlementaire democratie c.q. stelsel.

Opvallend is overigens dat enige belangrijke maatschappelijke en politieke ontwikkelingen niet expliciet in de overwegingen van de motie worden genoemd. Om er twee te noemen:

- de groeiende afkeer van het publiek van de georganiseerde politiek, zoals deze ook tot uitdrukking komt in sterk afgenomen representativiteit van politieke partijen (2% van de bevolking is nog maar lid);
- de versplintering van de politiek in de parlementaire gremia en de daarmee samenhangende vrees voor onregeerbaarheid.

Vastgesteld kan worden, dat staatkundige hervorming naast alle andere hervormingen (sociale zekerheid, woning/hypotheekbeleid, zorg en volksgezondheid, overheidsfinanciën, veiligheidsbeleid, justitie, politie, etc., etc.) niet in het huidige regeerakkoord of de laatste troonredes wordt genoemd. Toch wil nu het parlement – met voorop de twee regeringspartijen – juist het eigen parlementair stelsel onder de loep nemen. Een duidelijk voorbeeld dat het parlement de rol van de regering overneemt. Een regering zelf met een zeer beperkte meerderheid in de Tweede Kamer was bij haar start daartoe kennelijk niet in staat of bezat (nog) niet de politieke wil daartoe. Het is natuurlijk moeilijk voor parlementaire fracties van politieke partijen om over zichzelf in termen van sterk afnemende representativiteit te spreken. Ligt vrees voor vermeend verlies van invloed of zelfs macht, voor onhaalbaarheid of voor afwezigheid van een gevoel van urgentie aan het niet noemen ervan ten grondslag? Is het koudwatervrees? Of is er bij bepaalde partijen desinteresse voor dit onderwerp? Het aardige is dat het onderwerp staatkundige hervorming via deze motie feitelijk op de agenda is gezet, al zullen sommigen dat nog niet zo willen noemen.

Dat de Eerste Kamer uit zichzelf nu dit initiatief neemt en de Tweede Kamer oproept haar hierin te volgen is toe te juichen. Als officiële vertegenwoordigers van de gehele bevolking voelen zij zich daartoe kennelijk geroepen. Een sterke parlementaire basis voor zo'n actie. Zeker als zij daar uiteindelijk ook de verantwoordelijkheid voor de gevolgen willen gaan dragen. Het is dus goed deze zichtbaar te maken en tijdig te kunnen overzien.

Het is bovendien bijzonder dat de Eerste Kamer ook haar eigen functioneren ter discussie stelt. Zoiets verdient respect. Natuurlijk: de aanleiding was een nogal opvallend idee van het intussen vertrokken Kamerlid L. Hermans, om over inperking van de rol van de Eerste Kamer of zelfs de opheffing ervan met de andere fracties te willen spreken. De zaak werd na zijn vertrek terecht veel ruimer opgevat, opgerekt tot het functioneren van het gehele parlementaire stelsel en kreeg daardoor de terechte belangstelling van vele fracties. Over opheffing wordt niet of nauwelijks meer gesproken. Dat is op zichzelf al het signaleren ervan waard. Het voortreffelijke debat dat een gehele vergaderdag in januari jl. in beslag nam, was een bewijs van de serieuze taakopvatting en verantwoordelijkheidsgevoel van de Eerste Kamer. Dit gevoel wordt nu eveneens bevestigd in de Tweede Kamer met haar soortgelijke besluit van 7 juli jl.

## **Welke aanpak zou geschikt kunnen zijn?**

De motie-Duthler wijst op versterking van de parlementaire democratie c.q. het parlementair stelsel. Dit duidt op de goede richting maar is nog niet concreet genoeg. Deze weidse begrippen leiden waarschijnlijk tot een zeer uitgebreid en langdurig proces. Daarmee is ons land niet gediend.

Het is de verantwoordelijkheid van de politiek om vooraf zo duidelijk mogelijk de inhoudelijke vernieuwingen aan te geven en van be-stuurs-of staatsrechtgeleerden om daarna de vormgeving ervan te formuleren. Door de Kamers zouden bepaalde zo concreet mogelijke vernieuwingen als richtinggevende opdracht aan de externe voorbereiders moeten worden uitgesproken. Anders wordt wellicht op voorhand mislukking ingebouwd.

In mijn visie zouden de beide Kamers zich voor de volgende vernieuwingsrichtingen moeten inzetten:

1. *Verkorting van de tekst inclusief een aantal doelgerichte vernieuwingen.*
2. *a. De burgers voortaan direct te betrekken bij voorgenomen wijziging van de Grondwet om hun algemeen oordeel middels daarop aansluitende verkiezingen daarover te vernemen. Dus niet meer weggemoffeld in de periodieke vierjaarlijkse verkiezingen (zo heeft Thorbecke het ook bedoeld en staat het nog steeds in artikel 137 van de Grondwet; hiertoe kan dus simpel de regering besluiten!).*  
*b. De burgers verder binnen het representatieve stelsel meer invloed te geven door ook de leden van de Eerste Kamer rechtstreeks door hen te laten verkiezen.*
3. *Bevorderen van de regeerbaarheid van ons land door versplintering van de politiek tegen te gaan door verkiezingen in twee ronden, fractieafplitsing te bemoeilijken en het primaat van de Tweede Kamer te versterken.*
4. *Bevorderen van het vertrouwen van de burger in de overheid met een meer evenwichtige balans tussen wetgevende en rechtsprekende macht.*

Daarnaast een aantal minder ingrijpende vernieuwingen invoegen.

## **Te volgen procedure**

Een Parlementaire Begeleidingscommissie bestaande uit leden van beide Kamers zou volgens de motie van nabij het werk van een nieuwe Staatscommissie moeten gaan volgen en er met haar commentaar voor trachten te zorgen dat er een redelijk haalbaar, althans bespreekbaar, resultaat op tafel komt. Of dat bij zo'n brede opdrachtformulering en met twee uitgebreide commissies tot resultaat leidt waag ik te betwijfelen. De Tweede Kamer respectievelijk de Regering zou in haar komende beschouwingen over de Motie-Duthler zich kunnen afvragen of er niet een eenvoudiger aanpak mogelijk is. De breedte van het onderzoek naar het totale parlementair stelsel c.q. democratie, de gecompliceerdheid daarvan en de lange tijd dit dat gaat kosten stellen het eindresultaat in de waagschaal. De huidige Grondwet beperken tot haar essentie – vervat in een Korte Grondwet – en daar dan gelijktijdig een overzichtelijk aantal vernieuwingen in aanbrengen lijkt me een doeltreffender aanpak. Wanneer men toch aan het verkorten gaat, is het voor iedereen begrijpelijk dat meteen wenselijke vernieuwingen worden meegenomen. Een lange oude tekst nog weer uitbreiden met nieuwe artikelen zal niemand meer willen. Bovendien wordt zij steeds onleesbaarder. Te overwegen valt om gelet op de ervaringen in het jongste verleden deze keer eens niet met een grote Staatscommissie, maar met een breed georiënteerde Regeringscommissaris aan het werk te gaan, waarbij de Parlementaire Begeleidingscommissie vooraf duidelijke doelen stelt, waar de Regeringscommissaris voor zijn arbeid houvast aan heeft en hij zijn ideeën aan kan toetsen. De Staatscommissie van deskundigen kan worden omgevormd tot Klankbordgroep. De Kamer ondersteund door de regering zou deze mogelijkheid in haar beschouwingen kunnen afwegen tegenover de nu voorgestelde brede en op zijn minst langdurige aanpak. Commissies die met andere commissies moeten overleggen leidt meestal niet tot resultaat.

## **Attentie**

Uiteraard zal de komende Grondwetswijziging – hoe deze er ook gaat uitzien – de voorgeschreven procedure van artikel 137 e.v. Gw moeten volgen. Dit zal veel tijd kosten omdat al jaren de Staten-Generaal hiervoor niet tussentijds wordt ontbonden en nieuwe verkiezingen hiervoor niet worden voorgeschreven al was dat wel de bedoeling van de wetgever. Dat betekent dat pas over vijf à zes jaar op zijn vroegst het herzieningsproces kan worden afgerond. De vraag is of de geconstateerde groeiende spanning tussen (delen van) de bevolking en de politiek die vertraging verdraagt. Het vereist grote wijsheid van alle betrokkenen. Alleen herziening van de herzieningsregels spant het paard achter de wagen. Ook dat kost dat zelfde aantal jaren als wanneer het meteen goed gebeurt. Bovendien komt een inhoudelijke verandering dan daarna pas aan de orde. Dit nog los van het feit dat de Grondwet nooit met het gemak van een gewone wetswijziging herzien mag worden. Daar is voor aanpassing van de basis van onze democratische rechtsstaat absoluut meer voor nodig. Gelet op een van de hoofdpunten van mijn plan – de bevolking meer bij politiek en bestuur betrekken – zou na parlementaire behandeling in eerste lezing, een aansluitende, tussentijdse verkiezing (en daarna de tweede lezing), moeten plaatsvinden. De Grondwetgever heeft dat indertijd zo voorgeschreven en het staat nog steeds in artikel 137. Nu wordt dit oordeel van de kiezers weggemoffeld in het grote verkiezingsgeweld van de vierjaarlijkse verkiezingen. Weliswaar praktisch en minder kostbaar, maar het doet volstrekt afbreuk aan de betekenis van de Grondwet en de voorgeschreven invloed van de bevolking daarop. Als de bevolking d.m.v. verkiezingen zich over een belangrijke herziening van haar

eigen Grondwet kan uitspreken om daarmee een nieuwe start te maken, is daar juist nu veel voor te zeggen.

## Hoofdstuk 3

# Vernieuwingen

Het idee van dit plan is, als gezegd, de essentie van de huidige Grondwet samen met een aantal belangrijke (en minder belangrijke) vernieuwingen te bundelen in een nieuwe, korte en aansprekende vorm. Zo zou zij een nieuwe gemeenschappelijke basis kunnen zijn voor alle Nederlanders en hun bestuur. Een vernieuwde Grondwet dus, die meer betekent dan een juridische onderbouwing van het gewenste staatsbestel. Het zal door haar inhoud ook een aansprekend appèl op elke Nederlander moeten zijn de kernwaarden van ons land hoog te houden. De nieuwe artikelen 1 en 2 zijn daar een voorbeeld van.

Om de vernieuwingen in hun context inzichtelijk te maken is een eerste schets van de tekst van de 'Korte Grondwet' inclusief vernieuwingen in Hoofdstuk 4 opgenomen. Ook is een aantal minder zware aanpassingen in de nieuwe tekst verwerkt. Deze schets is geschreven om, zonder ook maar enige pretentie van perfectie, beter duidelijk te maken wat de bedoeling er van is. Hopelijk kan zij de broodnodige discussie hierover stimuleren. Specifieke toelichting ervan staat in Hoofdstuk 4.

### **De grote vernieuwingen op grond van de vier hierboven genoemde richtingen zijn in concreto:**

#### **1. Inkorting tot 25 artikelen**

Inkorting van de Grondwet tot haar essentie dwingt tot herbezinning, maakt haar overzichtelijk en concentreert de aandacht op die kern. De keus wat wel en wat niet er in, is gemaakt aan de hand van een aantal kenmerken van de democratische rechtsstaat, waaraan zij als zodanig moet voldoen. Bovendien gaan alle (delen) van artikelen die niet in de 'Kort Grondwet' worden opgenomen over naar de gewone wet. Zij blijven dus van kracht maar zijn wel gemakkelijker te wijzigen via de gewone wetswijzigingsprocedure.

#### **2. Nieuwe 'ouverture' van twee artikelen**

*Artikel 1: vrijheid en onafhankelijkheid zijn ons hoogste goed*

In plaats van vrij abrupt met grondrechten te beginnen is, met name vanwege educatieve redenen, gekozen voor een meer van de 'grond' af opgebouwde structuur van de Grondwet. Het gaat er om de Grondwet van de aanvang af in zijn opbouw en samenhang goed te kunnen begrijpen. De 'ouverture' met de eerste twee artikelen is een logische opmaat tot de daarna volgende grondrechten en de kern van het staatsbestel.

Tijdens de Duitse bezetting van 1940 tot 1945 hebben de Nederlanders pas goed begrepen wat een vrij en onafhankelijk land betekent. De grondwettelijke bescherming van burgers en de onafhankelijkheid van ons land werden met voeten getreden. Een vrij Nederland bestond niet

meer. Zonder vervulling van die twee voorwaarden kan ons land als onafhankelijke democratische rechtsstaat niet bestaan.

De verdediging van de integriteit van ons grondgebied en de bescherming van de burgers tegen aantasting van hun vrijheid, sluit aan bij de historische wapenspreuk van Willem van Oranje later van Nederland: 'Je maintiendrai' – ik zal – de vrijheid – handhaven. De democratie is pas na de Franse tijd stapsgewijs tot wasdom gekomen. De grondwettelijk gewaarborgde democratie werd met de komst van het algemeen kiesrecht en de invoering van het vrouwenkiesrecht sinds al weer een eeuw geleden als volwassen beschouwd.

*Artikel 2: de belangrijkste pijlers waarop onze democratische rechtsstaat gestoeld is.*

Rustend op de vaste bodem van vrijheid en onafhankelijkheid worden in dit artikel de pijlers genoemd, waarop onze democratische rechtsstaat stoelt, zoals een scheiding van de wetgevende en de uitvoerende macht, een representatieve democratie en een onafhankelijke rechtspraak. Bij de toepassing daarvan op de inrichting van ons staatsbestel, dient bedacht te worden dat macht altijd aan maat en regel is gebonden, zoals dr C.J.M. Schuyt ons leert. Om vast te kunnen stellen wat volgens de Grondwet een rechtsstaat inhoudt en aan welke kenmerken van de rechtsstaat de wetten moeten voldoen, worden deze voor het eerst in de Korte Grondwet vermeld. Daarna volgen de grondrechten. Dat laatste is dus geenszins als diskwalificatie daarvan bedoeld ten opzichte van het huidige plaats als eerste artikel e.v. Maar vrijheid en onafhankelijkheid gaan boven al het andere uit en de rechtsstaat biedt het kader – het houvast zo men wil – waarbinnen grondrechten letterlijk 'tot hun recht' kunnen komen.

In artikel 3 worden de begrippen vrijheid, gelijkheid en solidariteit meer overzichtelijk op de grondrechten van burgers toegesneden, zonder daar ook maar aan de inhoud te willen tornen. De grondrechten worden voor het eerst aangevuld met grondplichten, waarvan de tekst voor zich moge spreken.

### **3. Het bevorderen van de regeerbaarheid en tevens de invloed van de bevolking te vergroten met een pakket van drie grote maatregelen**

Het gaat hier om de slagvaardigheid van de regering te bevorderen en binnen het representatieve systeem tevens de invloed van de bevolking te versterken. Te veel kleine en zeer kleine fracties in de Staten-Generaal maken het regeren van ons land moeizaam. Stevige meerderheden van een beperkt aantal grotere fracties, waarop een regering slagvaardig kan opereren, zijn nauwelijks meer te formeren. Het verkiezingsstelsel van Eerste en Tweede Kamer moet met democratische redelijkheid daarom worden aangepast, fractieafsplitsing moet worden bemoedigd. De vorming van stevige meerderheden, waar de regering op kan steunen moet weer mogelijk worden. Daarnaast kan de rechtstreekse invloed van de bevolking op de samenstelling van de Eerste Kamer worden vergroot door niet meer getrapt te kiezen maar rechtstreeks via een regionale indeling van het land rekening houdend met de bevolkingsdichtheid. Hoe dat kan geschieden is in de punten 4.1, 4.2 en 4.3 aangegeven.

#### **3.1. Verkiezing van de Kamers in twee rondes**

In de eerste ronde mogen alle in het kiesregister ingeschreven partijen meedoen, in de tweede – en net als in Frankrijk na veertien dagen – alleen de grootste zes uit de eerste ronde (Artikel 6.2). Dit systeem verdient de voorkeur boven de invoering van een



kiesdrempel. Kiezers op partijen die na de eerste ronde afvallen, kunnen in de tweede beslissende ronde hun 'next best' voorkeur uiten en daarmee toch invloed uitoefenen. Dit zou bij invoering van een vrij bot werkende kiesdrempel niet het geval zijn. Bij de discussie over dit onderwerp zal het om de keus tussen deze twee mogelijkheden moeten gaan. Het tweederondesysteem verdient de voorkeur. De zaken met alle versplintering – 16 (!) fracties in de Tweede Kamer – bij het oude laten is niet verantwoord.

### **3.2. *Meer invloed van de bevolking door verkiezing van de Eerste Kamer met een indeling van het land in regio's***

Een second opinion van de Eerste Kamer in het bijzonder op rechtmatigheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid kan voor een bezonken beoordeling van wetten niet worden gemist, maar een doublure met de Tweede Kamer moet worden vermeden. Vandaar verkiezing van de Eerste Kamer met een andere dwarsdoorsnede van de bevolking en vervanging van het recht wetsontwerpen te verwerpen door de opneming van een terugzendrecht van de Eerste naar de Tweede Kamer. Het politieke primaat van de Tweede Kamer wordt daarmee verankerd. De getrapte verkiezing van de Eerste Kamer wordt dus vervangen door rechtstreekse verkiezing per regio eventueel met meer afgevaardigden per regio. Hoe groter qua bevolking de regio, hoe meer afgevaardigden. Meer rechtstreekse invloed van de bevolking dan bij het getrapte systeem – kiezen door de provinciale staten – nu. Het 'valse' landelijke opiniepeilingeffect van statenverkiezingen wordt eveneens sterk verminderd zo niet geëlimineerd (Artikel 6.3).

### **3.3 *Afsplitsing van een fractie tegengaan***

Verder wordt voor het versterken van het parlement fractie-afsplitsing ontmoedigd. Kamerleden worden als persoon gekozen, de Grondwet kent het begrip politieke fractie niet. Vanwege de versplintering van politieke kracht van het parlement en vaandelvucht moet hieraan zoveel mogelijk een rem worden ingebouwd. Er zal derhalve een uitzondering op genoemde regel moeten worden gemaakt met dien verstande, dat afsplitsers die gekozen zijn met meer stemmen dan de kiesdeler lid van het parlement moeten kunnen blijven. (Artikel 6.3).

## **4. De positie van de Koning als staatshoofd vastleggen**

Tot nu toe is de functie van staatshoofd niet in de Grondwet opgenomen. Gelet op het terechte onderscheid dat tegenwoordig tot in de EU, de VN en elders gemaakt wordt tussen boven-partijen-staande (al of niet verkozen) staatshoofden en regeringsleiders met een bepaalde politieke signatuur, is het goed, om mogelijke verwarring te voorkomen, de positie van staatshoofd in de Grondwet apart te benoemen. Logischerwijs wordt dit dan gevolgd door de huidige artikelen die aan het koningschap verbonden zijn en losstaan van zijn specifieke positie in de regering. Deze laatste blijft onveranderd beschreven in de betreffende artikelen. De Koning – als staatshoofd of als lid van de regering – is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk.

## **5 De onafhankelijkheid en deskundigheid van de Rechterlijke Macht structureel waarborgen**

Om de onafhankelijkheid en deskundigheid van de Rechterlijke Macht (RM) meer in balans te brengen met vaak te scherpe bedrijfsvoeringseisen dient de Raad voor de Rechtspraak zelf het jaarlijkse budget daarvoor vast te stellen i.p.v. de regering, maar wel onder goedkeuring van de

Staten-Generaal (artikel 18). Te zeer blijkt de RM onder het bezuinigingsmes te kunnen lijden om deze kwetsbare balans in evenwicht te houden. Haar zelfstandige deskundigheid en daarmee haar onafhankelijkheid komen anders in het geding.

## 6. Instelling van een Constitutioneel Hof

Ter toetsing van verdragen en wetten aan de Grondwet dient een bijzonder rechterlijk college te worden opgericht: Het Constitutionele Hof. Dit onder gelijktijdige intrekking van het expliciete verbod van het huidige Grondwetartikel 120.

Toetsing van wetten aan de Grondwet door een apart Constitutioneel Hof van onafhankelijke rechters versterkt de geloofwaardigheid van het parlement: de slager keurt niet meer het eigen vlees. Zij kan zelf met haar ten dienste staande middelen altijd wel het vlees uit het schap verwijderen.

Onderkend moet worden dat het mogelijk is dat de democratie niet-democratische wetten kan aannemen. Dit vernietigend gevaar voor de democratie moet niet kunnen toeslaan. Het kunnen verbieden van deelname aan het parlementaire verkeer van een anti-democratische partij of een verbod op het uitvaardigen van dergelijke wetten zal daarom tot haar (nieuwe) bevoegdheid moeten gaan behoren (Artikel 20). De Duitse ervaring uit WO II met als gevolg een dergelijke *Grundgesetz*bepaling strekt hier ten voorbeeld. Wanneer antidemocratische partijen de meerderheid in het parlement krijgen loopt de democratie een onaanvaardbaar gevaar. De democratie eet zichzelf dan als het ware op.

Het vertrouwen van de bevolking in de overheid dient, zoals eerder opgemerkt, belangrijk versterkt worden. Dit is een goed middel daartoe. Het versterkt bovendien het gezag dat de Grondwet toebehoort.

De huidige situatie in Polen laat zien hoe belangrijk het bestaan van een onafhankelijk Constitutioneel Hof kan zijn nu de regering benoemingen van rechters wil manipuleren in haar politieke richting en in feite de betekenis van het onafhankelijke Hof wil ontkrachten. De EU steunt het massale protest daartegen. De Nederlandse vertegenwoordiger in de Commissie voorop. Maar zelf hebben we een grondwettelijk verbod op toetsing...

## (Nog) niet opgenomen vernieuwingen zijn:

### ■ Gekozen burgemeester

De Grondwetsbepaling over de door de Kroon benoemde burgemeester (huidig artikel 23) is momenteel onderwerp van een procedure om deze te schrappen. Zij is daarom niet meer opgenomen in de voorgestelde tekst van een nieuwe Korte Grondwet. Wel zal gelijktijdig met de schrapping een andere aanstellingswijze moeten worden bepaald. Door een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester, zoals overal elders in Europa geschiedt, kan ook op lokaal niveau de wens om meer invloed van de bevolking c.q. van de inwoners gerealiseerd worden dan de huidige praktijk van de facto – geheim voorbereide! – benoeming van de burgemeester door de gemeenteraad. De onwenselijke afhankelijkheid van zijn gemeenteraad vanwege zijn benoeming en herbenoeming door diezelfde raad na afloop van zijn ambtstermijn, wordt daarmee doorbroken. Zie verder hierover op blz. 66.

### ■ Politieke partijen

Zij worden in de Grondwet niet genoemd, maar zijn zeer belangrijk voor het functioneren van ons parlementaire stelsel. Veel van de klassieke politieke partijen krimpen. De grote middenpartijen voorop. Vergrijzing slaat toe. Jongeren keren zich af. Deze partijorganisaties zullen de tering naar de nering moeten zetten met alle gevolgen van dien. Voor de bestuurlijke stabiliteit is dit een zorgelijke ontwikkeling. Ook in een moderne democratie met een representatief stelsel kan een zekere partijvorming nimmer ontbreken. Politieke partijen of lossere bewegingen zullen in de toekomst een rol van betekenis blijven spelen, alleen hun opzet en organisatie zal met de tijd mee moeten veranderen. Nieuw elan, nieuwe ideeën, nieuwe organisatievormen, meer lossere netwerken dan strakke partijstructuren. De nieuwe verkiezingsmethodiek in twee rondes kan een hergroepering/samenvoeging van partijen met zich brengen, waardoor partijen groter en meer pluriform kunnen worden. De parlementariër, die dan de kiesdeler of nog meer stemmen weet te vergaren zal zich meer politieke zelfstandigheid kunnen permitteren. Sommigen partijen zetten in hun partijorganisatie al eerste stappen op deze weg al ingeslagen. Anderen zoeken het juist in meer (fractie)discipline. Zolang de politiek versplinterd blijft is in ieder geval meer samenwerking/samengaan van partijen geboden willen zij een vuist kunnen maken.

## Referendum

Nederland kent een systeem van representatieve democratie. Daarin past in principe geen referendum. Toch is het een werktuig van democratie bij uitstek. In Zwitserland of de VS weten ze er wel raad mee. In het Verenigd Koninkrijk blijken bij de Brexit-case de nadelen maar al te zeer. Wij kennen sinds kort in Nederland ook een Wet op het (raadplegend) Referendum. Het belang van referenda is daarmee door de Staten-Generaal erkend. De Kamer stemt eerst voor een bepaalde zaak, vervolgens kan een raadplegend referendum met een duidelijke afwijzende uitslag de wetgever alsnog haar standpunt doen heroverwegen. Het fenomeen 'referendum' is wel een politieke realiteit geworden. Toch blijft het een lastige worsteling: de Kamer wil terecht de bevolking serieus nemen en de meeste fracties binden zich daarom vooraf aan de uitslag. Komen die fracties met die dwang op de regering niet in strijd met het wettelijk vastgelegde karakter van een *raadplegend* referendum? Komt men daarmee in feite niet in strijd met de bedoeling van de Grondwetgever: stemmen zonder last, al is er niet echt gestemd? Het laatste woord is er zeker nog niet over gezegd. De ervaring met de referenda over Oekraïne en met Brexit in het VK geven alle reden tot grondige evaluatie.

## Preambule

De regering stelde zeer kort geleden voor een preambule – een zgn. voorverklaring – aan de Grondwet toe te voegen, luidende: 'de Grondwet waarborgt de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten'. Afgezien van het feit dat dit voorstel erg laat kwam voor een afgewogen opnamebeslissing in het kader van het ontwerpen van een Korte Grondwet, zijn er wel een aantal kanttekeningen te maken. Dit idee zou niet een aparte procedure moeten volgen maar meegenomen moeten worden in de totale bezinning op het Parlementaire Stelsel, waartoe de Staten-Generaal aan de regering op 7 juli jl. een verzoek aan de regering heeft gericht. Daarbij moet worden bedacht dat het weliswaar de contouren aangeeft voor het lezen en begrijpen van de Grondwet, maar niet als wetsartikel is opgenomen. Het heeft dus slechts die betekenis en niet meer. Er kunnen geen rechten aan worden ontleend. In de Korte Grondwet is de democratische rechtsstaat in artikel 2 gedefinieerd en zijn daar de kenmerken genoemd, die de inhoud van de Grondwet bepalen. Daarnaast is in de Korte Grondwet voor een systematische, historisch verantwoorde

opbouw gekozen (zie artikelsgewijze toelichting in Hoofdstuk 5 blz. 57 e.v. Dan lijkt zo'n preambule niet meer nodig.

Hoofdstuk 4

**De tekst van de  
'Korte Grondwet voor het  
Koninkrijk der Nederlanden'  
zou als volgt kunnen luiden**



## Hoofdstuk 1

---

# Het Koninkrijk der Nederlanden

**Artikel 1** Vrijheid en onafhankelijkheid van het Koninkrijk der Nederlanden zijn het hoogste goed. De overheid heeft de plicht de integriteit van Nederland te handhaven en de burgers tegen onwettige aantasting daarvan te beschermen.

**Artikel 2.1** Het Koninkrijk der Nederlanden is een grondwettelijk verankerde, democratische rechtsstaat. Hij waarborgt de menselijke waardigheid, de gelijkheid van allen voor de wet en de rechtszekerheid.

Deze democratische rechtsstaat wordt door wet en recht vormgegeven en heeft de navolgende kenmerken:

- *er is een grondwet waarin grondrechten en plichten van de burgers en overheid beschreven alsmede van de hoofdzaken van het staatsbestel*
- *er is een scheiding van de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechterlijke macht*
- *er is een representatief stelsel van gekozen volksvertegenwoordigers in vertegenwoordigende openbare lichamen*
- *er zijn periodieke, geheime verkiezingen van volksvertegenwoordigingen*
- *er is een verantwoordingsplicht van het bestuur aan die lichamen*
- *er is onschendbaarheid van de Koning, ministers zijn verantwoordelijk*
- *er is onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak*
- *er is rechterlijke toetsingsmogelijkheid van de wetten aan de Grondwet*

**Artikel 2.2** Grondwetsbepalingen kunnen bij of krachtens de wet nader worden uitgewerkt, mits de kern ervan niet wordt aangetast.

## Hoofdstuk 2

---

# Grondrechten en plichten

Een ieder die zich in Nederland bevindt, wordt door grondrechten

### Artikel 3

beschermd, zoals bekrachtigd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Naast grond(wettelijke) rechten zijn er ook grond(wettelijke) plichten van burgers en overheid jegens elkaar. De Grondrechten van de burger zijn:

- de vrijheidsrechten:
- *vrijheid van meningsuiting,*
  - *vrijheid van godsdienst en levensovertuiging,*
  - *vrijheid van vereniging, vergadering en betoging.*
- de gelijkheidsrechten:
- *allen die zich in Nederland bevinden worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, of op welke grond dan ook, is niet toegestaan,*
  - *iedere meerderjarige inwoner van Nederland heeft actief en passief kiesrecht,*
  - *ieder heeft het recht van petitie.*
- de rechten van de persoonlijke levenssfeer:
- *eerbiediging van ieders lichaam,*
  - *eerbiediging van ieders huis,*
  - *en eerbiediging van ieders brief-, mail- of ander elektronisch verkeer.*
- De Grondplichten van de burger zijn:
- *dat hij zich aan de wetten en andere bindende regels houdt,*
  - *dat hij beschikbaar is voor militaire dienstplicht, zij het met een andersoortige vervulling daarvan,*
  - *dat hij belasting betaalt.*
- De Grondplichten van de overheid zijn:
- *dat zij tegenover de burgers of anderen alleen mag optreden bij of krachtens de wet,*
  - *dat zij in haar verkeer met burgers de beginselen van behoorlijk bestuur in acht neemt,*
  - *dat zij bij elk ontwerp van wet of regelgeving laat zien dat zij de*

*rechtmatigheid, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid ervan vaststelt en voldoende middelen reserveert,*  
– *dat zij zorgt dat iedere ingezetene onderwijs in democratie krijgt.*

**Artikel 4** Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen anders dan bij of krachtens de wet is bepaald.

– *Geen feit is strafbaar zonder voorafgaande wettelijke strafbepaling*  
– *Ieder die zich in Nederland bevindt, heeft het recht zich in rechte te laten bijstaan.*

**Artikel 5.1** Grondrecht is het recht op eigendom, met de mogelijkheid van onteigening in het algemeen belang door de overheid.

**Artikel 5.2** Belastingheffing en andere heffingen worden bij wet geregeld.

### Hoofdstuk 3

---

## De Staten-Generaal

**Artikel 6.1** De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.

– *Zij bestaan uit twee Kamers. Zij vormen tezamen met de regering de wetgever.*  
– *Zij controleren het beleid van de regering. De Tweede Kamer behandelt, aanvaardt of verwierpt wetsontwerpen. De Eerste Kamer behandelt na aanvaarding in de Tweede Kamer wetsontwerpen. Zij controleert hen in het bijzonder op rechtmatigheid handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Vervolgens aanvaardt zij hen of zendt hen terug naar de Tweede Kamer. Na terugzending van een wetsontwerp beslist de Tweede Kamer na kennisneming van de opvatting van de Eerste Kamer op nader voorstel van de regering definitief over aanvaarding of verwerping.*

**Artikel 6.2** De leden van de Eerste en de Tweede Kamer worden gelijktijdig voor vier jaar gekozen.



- *Verkiezingen geschieden in twee rondes: in de eerste ronde kunnen alle in het kiesregister ingeschreven partijen meedoen, en veertien dagen later in een tweede ronde alleen de grootste zes van de uitkomst van de eerste ronde.*
- *De Tweede Kamer bestaat uit 150 op grond van evenredigheid gekozen leden.*
- *De Eerste Kamer bestaat uit 75 gekozen leden. Zij worden binnen regio's evenredig gekozen. De regio-indeling van het land wordt naar samenhang en met een evenwichtige verdeling van de kiezers tussen de regio's bij wet vastgesteld. Per regio wordt door de Kiesraad voorafgaand aan de verkiezingen het aantal Eerste Kamerzetels toegewezen dat in verhouding staat met het recente bevolkingsaantal van ieder district.*

- Artikel 6.3** De regering kan de Kamers tussentijds ontbinden en nieuwe verkiezingen uitschrijven.
- Artikel 6.4** Kamerleden die gedurende zittingsperiode hun fractie verlaten, verliezen hun zetel aan die fractie, tenzij zij met meer voorkeurstemmen gekozen zijn dan de kiesdeler.
- Artikel 6.5** Elke Kamer heeft een door haarzelf vast te stellen Reglement van Orde. Elke Kamer kiest uit haar midden haar eigen voorzitter. Zij bepalen zelf de hoogte van hun jaarlijks kostenbudget.
- Artikel 6.6** Een ieder die deelneemt aan de vergaderingen van de Staten-Generaal of hun Commissies kan niet in rechte worden vervolgd voor hetgeen zij daar hebben gezegd, schriftelijk of digitaal hebben overgelegd.
- Artikel 7** Bij aanvaarding van hun ambt leggen de Kamerleden in de vergadering, op de wijze bij de wet voorgeschreven, de eed dan wel een verklaring en de belofte af en zweren of beloven trouw aan de Grondwet en een getrouwe vervulling van hun ambt.
- Artikel 8.1** Elk lid van de Tweede of Eerste Kamer mag inlichtingen vragen aan de regering.
- Artikel 8.2** Leden van de Tweede Kamer mogen ook zelf wetsvoorstellen doen.
- Artikel 8.3** De Tweede Kamer heeft het enquêterecht.

**Artikel 8.4** De Kamers besluiten bij meerderheid van stemmen. De leden stemmen zonder last.

## Hoofdstuk 4

---

### **De Koning**

**Artikel 9.1** Nederland is een constitutionele monarchie. De Koning is met inachtneming van het bepaalde in artikel 10 en 11 Staatshoofd van het Koninkrijk der Nederlanden en vertegenwoordigt ons land als zodanig.

**Artikel 9.2** Het koningschap is opgedragen aan het Huis van Oranje en is erfelijk.

**Artikel 9.3** De wet regelt de waarneming van het koningschap in bijzondere omstandigheden.

**Artikel 9.4** Ieder dient de persoonlijke levenssfeer van de Koning en zijn gezin te eerbiedigen.

**Artikel 9.5** De Koning heeft met inachtneming van het openbaar belang de vrijheid zijn eigen staf, huisvesting, vervoer, communicatiemiddelen en alle bijbehorende zaken te bepalen.

**Artikel 9.6** De Koning, zijn echtgenote de Koningin en hun oudste kind vanaf zijn/haar 18de levensjaar hebben recht op geldelijke voorzieningen van rijkswege en belastingvrijdom.

**Artikel 9.7** De wet regelt met tweederde meerderheid van de gezamenlijk uitgebrachte stemmen van de Tweede en de Eerste Kamer de nadere uitwerking van dit artikel 9.

## Hoofdstuk 5

---

### **De regering**

De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers. De minister-

**Artikel 10**

president en de overige ministers worden benoemd en ontslagen bij Koninklijk Besluit.

*Na beëdiging door de Koning is een minister in functie. Naast een minister kan er een staatssecretaris worden benoemd, waarbij een deel van de portefeuille van de minister naar hem overgaat met inachtneming van diens aanwijzingen.*

**Artikel 11.1**

De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk. De Koning wordt door de ministers regelmatig en tijdig over het beleid van het kabinet geïnformeerd. Hij kan de ministers bevragen, adviseren en stimuleren.

**Artikel 11.2**

De ministers vormen tezamen de ministerraad onder leiding van de minister-president.

*De ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en bevordert de eenheid van dat beleid.*

**Artikel 12.1**

De regering is belast met de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van het rijksbeleid, waaronder de zorg voor veiligheid, justitie, binnenlandse zaken, economische ontwikkeling, cultuur, milieu en infrastructuur, werkgelegenheid, gezondheid, wonen en sociale zekerheid worden begrepen, voor zover dat niet aan de Staten-Generaal of bij of krachtens de wet aan andere instellingen is opgedragen. Bij het jaarlijkse wettelijk begrotingsvoorstel aan de Staten-Generaal wordt hier de nodige informatie over verstrekt.

**Artikel 12.2**

De regering is belast met de verdediging van het Koninkrijk, de buitenlandse betrekkingen waaronder ontwikkelingssamenwerking gerekend wordt. Zij is eveneens belast met de zaken betreffende de Europese Unie en de Verenigde Naties. Voorts met belastingheffing en de taken haar bij of krachtens de wet opgedragen en de regeling van haar interne organisatie.

**Artikel 12.3**

Er is ten behoeve van de verdediging van het Koninkrijk en ter bescherming van zijn belangen alsmede ten behoeve van de handhaving van de internationale rechtsorde een krijgsmacht. De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht.

De regering zorgt dat er in de gemeenten voldoende openbaar basisonderwijs gegeven wordt en heeft het toezicht op de uitvoering van de

**Artikel 12.4** wettelijke kwaliteitseisen. Het onderwijs bepaalt zelf hoe het gegeven wordt. De gemeentebesturen werken mee om bijzondere scholen op te kunnen richten en in stand te kunnen houden. Bij bijzonder onderwijs wordt het personeel door het bestuur van de desbetreffende onderwijsinstelling aangesteld en ontslagen. Er is bij de financiering van het basisonderwijs gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs. De wet kan aan de financiering kwaliteitsvoorwaarden stellen. De wet stelt de voorwaarden vast waarop aan de bijzondere onderwijsvormen bijdragen uit de openbare kas worden verleend.

**Artikel 13** Er zijn drie Hoge Colleges van Staat, die de regering gevraagd en ongevraagd kunnen adviseren: de Raad van State voor advies aan de regering, waarbij zijn Afdeling Rechtspraak wat zijn werkzaamheden betreft, valt onder de bepalingen van artikel 17 en 18. Er zijn voorts een Algemene Rekenkamer voor controle op de Rijksfinanciën en een Nationale Ombudsman voor behandeling van klachten van burgers.

**Artikel 14** De regering dient steeds het vertrouwen te hebben van de Tweede en van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Zodra blijkt dat dit ontbreekt biedt de betrokken minister(s) of het kabinet als geheel aan de Koning zijn ontslag aan.

**Artikel 15** De regering kan elk der Kamers der Staten-Generaal ontbinden. Binnen drie maanden volgen verkiezingen.

**Artikel 16** De wet bepaalt in welke gevallen de regering een uitzonderingstoestand kan instellen, waarbij kan worden afgeweken van bij wet aan te wijzen bepalingen van de Grondwet.

## Hoofdstuk 6

---

### **De rechter**

**Artikel 17.1** Iedereen die zich in Nederland bevindt, heeft toegang tot de rechter.

**Artikel 17.2** Terechtingszittingen zijn openbaar, tenzij de rechter anders beslist. Rechterlijke uitspraken zijn altijd openbaar. Vonnissen houden de gronden in waarop zij rusten.

Leden van de Rechterlijke Macht met rechtspraak belast worden bij

- Artikel 18.1** Koninklijk Besluit voor het leven benoemd met in acht name van een wettelijk bepaalde leeftijdsgrens. Zij kunnen alleen in de gevallen bij de wet bepaald door een rechterlijke instelling uit hun ambt worden geschorst of ontslagen. De wet regelt hun rechtspositie.
- Artikel 18.2** De wet regelt hun taken, de bevoegdheid en de inrichting en samenstelling van de rechterlijke instellingen.
- Artikel 18.3** De Raad voor de Rechtspraak bepaalt het jaarlijks budget, dat voor de rechtspraakorganisatie benodigd is en ongewijzigd in het wetsontwerp van de rijksbegroting wordt opgenomen. Dit budget heeft goedkeuring door de Staten-Generaal. De Raad geeft in de Staten-Generaal jaarlijks toelichting op het budgetvoorstel en legt aldaar achteraf verantwoording over af.
- Artikel 19.1** De leden van de Hoge Raad der Nederlanden worden op aanbeveling van die Raad uit een voordracht van de Tweede Kamer van drie personen door de regering benoemd.
- Artikel 19.2** De wet regelt welke ambtsdragers in welke gevallen wegens ambtsmisdrijven terecht staan voor de Hoge Raad alsmede de bijbehorende procedure.
- Artikel 20.1** Er is een Constitutioneel Hof.
- Artikel 20.2** Dit Hof kan een verdrag, wet of andere algemene regeling in strijd met de Grondwet verklaren. Verder beslist het op advies van de Procureur Generaal bij dit Hof of een politieke partij of groepering anti-democratisch is en verboden moet worden.
- Artikel 20.3** Op gezamenlijke voordracht van de Voorzitter van de Hoge Raad, de Vice-Voorzitter van de Raad van State en de Voorzitter van de Rekenkamer benoemt de regering de zeven leden met een uit hun midden gekozen voorzitter.

## Hoofdstuk 7

---

## Mede-overheden

De besturen van provincies, gemeenten en waterschappen mogen zelf hun belangen regelen, belasting heffen en besturen (autonomie). Slechts bij of

**Artikel 21** krachtens de wet kan van hen de uitvoering van rijkstaken worden gevorderd (medebewind). De wet regelt de financiën van de mede-overheden.

**Artikel 22** De wet regelt de inrichting, de samenstelling en het bestuur van provincies, gemeenten en waterschappen alsmede het toezicht op hen. Zij zijn echter niet ondergeschikt aan de instellingen van rijk of provincie. De wet maakt verbanden van meerdere mede-overheden mogelijk alsmede het toezicht op hen. Artikel 21 is op deze verbanden eveneens van toepassing.

## Hoofdstuk 8

---

### **Internationaal**

**Artikel 23.1** Het Statuut voor het Koninkrijk bepaalt wie tot het Koninkrijk behoren alsmede de verhouding van de rijksdelen tot elkaar.

**Artikel 23.2** Het Koninkrijk der Nederlanden eerbiedigt het internationale recht.

**Artikel 23.3** Internationale verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties die naar inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij zijn bekend gemaakt. Verdragen worden niet aangegaan of opgezegd zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal. Wijkt een verdrag af van de Grondwet dan is daarvoor goedkeuring nodig met tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen.

**Artikel 23.4** Met in acht name van het bepaalde in artikel 23.3 kunnen bij of krachtens verdrag aan volkenrechtelijke organisaties bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak worden opgedragen.

**Artikel 23.5** Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

## Hoofdstuk 9

---

### **Overige bepalingen**

**Artikel 24**

De wet bepaalt dat er grond is voor een Grondwetsherziening (eerste lezing). Vervolgens worden de Kamers ontbonden en verkiezingen gehouden, waarna een behandeling (tweede lezing) in de Tweede en de Eerste Kamer plaatsvindt en het voorstel met tweederde meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen wordt aangenomen.

**Artikel 25**

Al hetgeen niet letterlijk of qua strekking in bovenstaande tekst van deze Grondwet is vermeld, wordt met de definitieve aanvaarding van deze Grondwet zolang zij niet in een wet is opgenomen of door de regering vervallen is verklaard als gewone wetsbepaling gehandhaafd.

worden gesteld. Voor het gebrek aan mankracht in de mantelzorg en hulpverlening aan kwetsbaren zou dit mogelijk een redmiddel kunnen zijn. Vooralsnog is de uitvoering van de dienstplicht opgeschort. Invoering zou overigens jaren gaan kosten en kostbaar zijn.

- De overheid heeft, gedachtig aan artikel 1, als eerste plicht de vrijheid en onafhankelijkheid van ons land en zijn inwoners tegen vijandelijke inbreuk in welke klassieke of moderne vorm ook te beschermen. De historie van Nederland heeft geleerd dat de Grondwet anders ernstig geschonden kan worden ten nadele van de democratische rechtsstaat.
- Wetten en regels dienen rechtmatig, uitvoerbaar en handhaafbaar te zijn. In een wetsvoorstel behoort daar voldoende informatie over te staan inclusief de vermelding van de daarvoor benodigde middelen. De controle daarop is dus in de eerste plaats een taak van de Tweede Kamer. Dat de Eerste Kamer dat tot haar hoofdtaak rekent mag niet betekenen dat de Tweede Kamer deze plicht mag verwaarlozen. Het tekent slechts het belang ervan.
- Zoals Thomas Mann ons leerde ‘bestaat democratie uit onderwijs’. Waarom zou het leren van de betekenis en inhoud van de ‘Korte Grondwet’ geen vak moeten zijn voor elke leerling van de middelbare school? Na een aantal generaties wordt voortaan de Grondwet redelijkerwijs gekend. De overheid heeft een verantwoordelijkheid hiervoor.

#### ■ Artikel 4 en 5

Deze artikelen zijn de essentie van de desbetreffende bepalingen van de artikelen 14, 15 en 16 van huidige Grondwet. Nadere uitwerking kan in de gewone wet.

### Gw. Hfdst. 3 | De Staten-Generaal

#### ■ Artikel 6 | Taak

De taak van de Tweede Kamer wijzigt niet. Ter bevestiging van het primaat van de Tweede Kamer kan de Eerste Kamer echter geen wetsontwerpen meer verwerpen, slechts goedkeuren. De Eerste Kamer heeft wel een – nieuw – terugzendrecht. Bij een dergelijke terugzending van een wetsontwerp beslist de Tweede Kamer definitief op nader voorstel van de regering om het te aanvaarden of te verwerpen. Met terugzending bevordert de Eerste Kamer wel de aandacht voor haar bezwaren, zeker nu de regering verplicht wordt een (nader) standpunt daarover te bepalen alvorens de Tweede Kamer definitief beslist.

#### ■ Verkiezingswijze van Tweede resp. Eerste Kamer

Vanwege de verkiezingsresultaten (en fractie-afsplitsing – zie hierna) van de laatste decennia ontstaan er vele kleinere tot zeer kleine fracties. Dit leidt tot verzwakking van parlement en regering. Dit leidt tot verlies van vertrouwen van de bevolking in de twee belangrijkste instellingen van ons land. Met de voortgaande individualisering van de samenleving en allerlei andere oorzaken is niet te verwachten dat deze fragmentering van de politiek in haar tegendeel gaat verkeren. Werkzame meerderheden zijn dan zeer moeilijk te vergaren. Onwenselijke vertraging treedt op. De regeerbaarheid van het land neemt ernstig af.

Wil dat effectief bestreden worden, dan zijn er twee mogelijkheden tot verbetering. Of de invoering van *een kiesdrempel of verkiezingen in twee rondes*. Bij de invoering van een kiesdrempel hebben kleine partijen zonder meer het nakijken. Dit systeem is daardoor minder



democratisch dan de andere mogelijkheid om in twee ronden te gaan kiezen. In een 'tweede ronde'-systeem kan de kiezer in eerste instantie uit alle deelnemende partijen kiezen. In de tweede ronde – veertien dagen na de eerste – doen echter alleen de grootste van vijf (hooguit zes) partijen van de eerste ronde mee. Hier is gekozen voor zo'n maximum om enerzijds de pluriformiteit van de Nederlandse politiek voldoende tot uiting te laten komen en anderzijds de regeerbaarheid redelijkerwijs te garanderen. In de tweede ronde kunnen kiezers van afvallende partijen dan kiezen op een voor hen 'next best' partij boven de streep. Zo is ook in de tweede ronde hun stem van waarde. Niemand hoeft zich ook in de tweede ronde buiten spel te voelen. Dit systeem geldt voor beide Kamers omdat voor beide de fragmentatie van de politiek geldt.

De getrapte verkiezing van leden van de Eerste Kamer door Provinciale Staten ondervindt terecht steeds meer kritiek, daar de bevolking op te grote afstand blijft en kandidaten in de betreffende Provinciale Staten vaak onbekend zijn. Dit systeem wordt als te weinig democratisch ervaren. Omdat de Eerste Kamer geen dubbel mag zijn van de Tweede Kamer wordt – naast een gedeeltelijke aanpassing van haar taak, het verschil gevonden in de wijze van de verkiezing van haar leden. Vandaar de hier geboden keuzemogelijkheid om de Eerste Kamer per regio rechtstreeks en daarbinnen evenredig te kiezen. Bovendien wordt de anonimiteit van gekozenen ten opzichte van hun kiezers zo doorbroken. De afstand tussen kiezer en gekozenen wordt belangrijk verkort. Alle delen van het land kunnen zich beter dan nu vertegenwoordigd voelen.

#### ■ Artikel 6.4 | Afsplitsingen

Wanneer een lid zich van zijn fractie afsplitst of hij wordt uit zijn fractie gezet, dan kan versplintering optreden door gelijktijdige vergroting van (het aantal) kleine fracties. Het systeem van de Grondwet is gebaseerd op verkiezing van leden i.c. individuele personen. Politieke fracties kent de Grondwet tot nu toe niet. De enige oplossing ter voorkoming van genoemd nadeel is, dat in de Grondwet zelf een uitzondering – die de regel bevestigt – op het systeem van kiezen van personen als leden wordt gemaakt. De lege zetel kan dan terugvallen naar de fractie vanwaar het afgesplitste lid afkomstig was. De vacature wordt opgevuld door de eerstvolgende op de lijst van die fractie. Uitzondering daarop moet wel zijn, dat wanneer het een kamerlid betreft die met meer voorkeurstemmen dan de kiesdeler gekozen is, hij kamerlid kan blijven.

## Gw. Hfdst. 4 | De Koning

#### ■ Artikel 9.1

Tot op heden staat de positie van de Koning alleen vermeld onder het hoofdstuk 'Regering'. Voor de duidelijkheid is een apart hoofdstuk 'de Koning' ingevoegd om zijn eigen positie als staatshoofd – afgezien van zijn rol in de regering – te markeren. Het blijft bijzonder, dat hij naast staatshoofd, lid is van de regering zonder aan de vergaderingen van de ministerraad te mogen deelnemen en zonder stemrecht, met als voorzitter de minister-president. Ook in Europees en VN-samenwerkingsverband wordt onderscheid gemaakt tussen Staatshoofden en Regeringsleiders. In ons huidig spraakgebruik wordt steeds meer het begrip 'staatshoofd' gebruikt. Tot nu toe kent de Grondwet het begrip 'staatshoofd' niet. Dit wordt nu expliciet vastgelegd.

Verder zou overwogen kunnen worden aan de tekst van dit artikel nog toe te voegen, dat de Koning een eigen verantwoordelijkheid heeft als Staatshoofd om bij volledig vastlopende

(in)formatieonderhandelingen het recht heeft in te gaan op een verzoek van de Tweede Kamer om te bemiddelen. Zoiets hoort eerder in de Grondwet dan in een intern geldend Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

#### ■ **Artikel 9.4 | Bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de Koning en zijn gezin.**

Hoewel ook de Koning en zijn gezin onder de bescherming van artikel 3 vallen is hier een expliciete bescherming van hen niet overbodig. Vanwege zijn publieke functie zou de schijn gewekt kunnen worden, dat deze bescherming hem en zijn gezin niet geldt, terwijl het omgekeerde het geval is. Elke verwarring moet voorkomen worden. De hofhoudelijke regeling betreffende omgang met de media dient daarenboven de wettelijke basis van dit artikel te verkrijgen vanwege haar externe werking met name jegens de media.

### **Gw. Hfdst. 5 | De Regering**

#### ■ **Artikel 11 | De positie van de Koning ten opzichte van de regering**

Gelet op het feit dat de Koning sinds kort geen rol meer heeft bij kabinetsformaties is wel geopperd, dat de Koning geen deel van de regering meer hoeft uit te maken, zoals dat tot nu toe het geval is en hem alleen de functie van staatshoofd te laten behouden.

Dit lijkt niet verstandig. Een koning op afstand van zijn regering, kan leiden tot een tegenstelling tussen hen met alle gevolgen van dien voor een van hen of voor beide, zeker als de bevolking partij zou kiezen. Op een constitutionele crisis zit niemand te wachten. Het lijkt wel verstandig de ongeschreven rechten van de Koning vast te leggen nu gebleken is dat zonder enige tussenkomst van de regering of de Eerste Kamer, de Tweede Kamer door simpele wijziging van haar Reglement van Orde onlangs een belangrijke taak van de Koning – bij (in)formaties – eenzijdig kon schrappen. Het betreft de klassieke rechten van de Koning om door de ministers regelmatig geïnformeerd te worden, hen te bevragen, hen te adviseren en te stimuleren. Daarom staan zij nu in de tekst vermeld. Het is beter dat er in onverhoopte tijden volstrekt duidelijkheid is in taken en verantwoordelijkheden tussen koning en regering.

#### ■ **Art. 12 | De taakomschrijving van de regering**

In de huidige Grondwet staat de taakomschrijving niet vermeld. Taken en bevoegdheden van alle belangrijke staatsorganen horen juist in een Grondwet vermeld te staan. Dit geldt zeker van het belangrijkste onderdeel van de uitvoerende macht. Daarom deze toevoeging met als uitgangspunt een formulering van prof mr C.A.J.M. Kortmann.

### **Gw. Hfdst. 6 | De rechter**

#### ■ **Artikel 18.3 | Budgetvaststelling voor rechtspraakorganisatie door Raad voor de Rechtspraak**

De kwaliteit van de rechtspraak wordt steeds meer bepaald door een sterk gekrompen budget en de daarmee verband houdende sterke rationalisering van de rechtspraak. De vaststelling van het jaarlijks budget ligt in handen van de regering. De scheiding der machten komt daarmee te zeer onder druk. De Raad voor de Rechtspraak, die het budget verdeelt, dient het totaal benodigde

bedrag voor de Rechterlijke Macht principieel zelf vast te stellen (zoals de Staten-Generaal dat ook doen voor hun budget) onder goedkeuring van de Staten-Generaal.

#### ■ **Artikel 19 | Regeling berechting ambtsmisdriven**

De huidige regeling is gebleken verouderd te zijn en voldoet niet meer. Er moet een nieuwe eenduidige regeling komen. De Hoge Raad onderzoekt en berecht ambtsmisdriven van ministers, staatssecretarissen en Kamerleden in een nader vast te stellen wet.

#### ■ **Artikel 20. 1 en 2 | Instelling en taak van een Constitutioneel Hof**

Dit voorstel is in strijd met de huidige grondwettelijk verbod, maar het is onmisbaar om de rechter de rol van laatste – onafhankelijke – bewaker van de democratische rechtsstaat te laten vervullen. Het is het logische complement op artikel 3. Zonder dit sluitstuk zouden parlement en regering de wettelijke regels kunnen invoeren in strijd met de Grondwet. Het nadeel van de democratie, dat niet-democratische krachten een meerderheid in het parlement kunnen verwerven en daarmee groot onheil kunnen aanrichten leert ons de historie van de Duitse Reichstag in de dertiger jaren van de vorige eeuw. Niet voor niets is in het naoorlogse democratische Duitsland, deze les indachtig, voor een Constitutioneel Hof gekozen. Zij kan wetten toetsen en activiteiten van anti-democratische partijen, verenigingen of andersoortige verbanden verbieden. De recente geschiedenis van Polen laat zien hoe belangrijk zo'n instituut door democraten daar wordt gevonden. De Europese Commissie laat daar en boven een officieel onderzoek houden om de Poolse regering op het juiste – democratische – pad te houden. De Nederlandse regering steunt dit terechte standpunt. Wij kunnen voor ons eigen land moeilijk achterblijven. Wat bij nabije burens of iets verderop kon/kan geschieden kan zich ook bij ons voordoen. De wet door onafhankelijke rechters aan de Grondwet te kunnen toetsen wordt zo een belangrijke 'balance of power' (machtsevenwicht) bereikt. Deze balans is een wezenlijk element van een democratische rechtsstaat.

### **Gw. Hfdst. 7 | Mede-overheden**

#### ■ **Artikel 21 en 22**

Deze bepalingen beschrijven slechts in algemene termen taken en bevoegdheden van gemeenten, provincies en waterschappen. Specifieke wetten zullen hier nadere invulling aan geven. Aparte aandacht wordt gegeven aan de gekozen burgemeester omdat hierover een Grondwetswijzingsprocedure loopt.

#### ■ **De gekozen burgemeester**

Het versterken van de invloed van de bevolking op het bestuur betreft zeker ook de gemeentelijke niveau. Het is het bestuur dat het dichtstbij de burger geïncorporeerd is. Invloed van de inwoners op de keuze van hun burgemeester is echter nog steeds niet geregeld. Het initiatief-Grondwetsvoorstel-Schouw tot het schrappen van het Grondwetsartikel 131 tot benoeming van de burgemeester door de Kroon, dat door de Tweede Kamer in eerste lezing reeds is aanvaard en momenteel ter stemming in de Eerste Kamer voorligt wacht eerst op de parlementaire behandeling van een regeringsvisie over een nieuwe democratische aanstellingswijze. Zodra deze visie voldoende wordt ondersteund, zal stemming over het schrappingsvoorstel in eerste lezing door de

Eerste Kamer kunnen plaatsvinden. Het is de bedoeling dat de aanstellingswijze dan in een gewone wet wordt geregeld. Mocht het voorstel of daarna in tweede lezing desondanks het niet halen, dan is er alsnog de mogelijkheid om in het kader van de hier voorgestelde brede herziening van de Grondwet een direct door de bevolking te kiezen burgemeester mogelijk te maken. *(Al decennia lang is dit onderwerp een groot discussiepunt. Nederland is nog het enige Europese land waar dit lokale democratische recht niet wordt erkend. De bevolking van Nederland is volgens het SCP voorstander van de gekozen burgemeester. De huidige feitelijk getrapte en geheime verkiezing door de Raad is onbevredigend. De feitelijke benoeming en vooral de herbenoeming van de burgemeester door zijn eigen Raad maakt hem van zijn raad te afhankelijk en te kwetsbaar. Om het vertrouwen van de plaatselijke bevolking in haar belangrijkste bestuurder te versterken – ‘de bevolking wordt van toeschouwer tot deelnemer’ – is rechtstreekse verkiezing van de burgemeester met een eigen programma gelijktijdig met de raadsverkiezing de aangewezen weg. Beide hebben dan een mandaat van de bevolking. De burgemeester kan niet meer door de raad worden weggestuurd maar alleen bij verkiezingen door de bevolking. Het past in een dualistisch systeem van enerzijds regeren (burgemeester met wethouders) en anderzijds controleren (de raad), vergelijkbaar met de positie van de regering ten opzichte van de Staten-Generaal of Gedeputeerde Staten ten opzichte van Provinciale Staten. De weeffout van het 15 jaar geleden ingevoerde dualisme wordt hiermee hersteld.)*

## **Gw. Hfdst. 8 | Internationaal**

Nederland is meer dan ooit deel van een groter geheel. Het dient derhalve acht te slaan op zijn buitenlandse omgeving. Vanwege de grote invloed daarvan op de omstandigheden in ons land is bijzondere aandacht voor dat aspect in een apart hoofdstuk in de Grondwet geboden.

Allereerst behoort het Statuut voor het Koninkrijk te worden vermeld. Het Statuut regelt de bijzondere relatie van ons land tot de andere delen van het Koninkrijk.

### ■ **Artikel 23.1**

Vermelding van het Statuut van het Koninkrijk als grondslag voor onze relatie met de koninkrijkspartners overzee. Korthedshalve zij verwezen naar de inhoud ervan elders.

### ■ **Artikel 23.2**

Nederland is van oudsher een pleitbezorger van de internationale rechtsorde. Vastlegging in de Grondwet vloeit daaruit voort en is een historische, morele plicht.

Het bedenken en formuleren van het belangrijke zeerecht door Hugo de Groot in de zeventiende eeuw is daar het meest sprekende voorbeeld van. Nu is dat vastgelegd in het oprichtingsverdrag van de Verenigde Naties. Vele internationaal rechtelijke instituties zijn daarvan het gevolg. De vestigingsplaats Den Haag als stad voor vrede en recht vloeit daar uit voort.

### ■ **Artikel 23.3 en 4**

Dit zijn de bestaande grondwettelijke bepalingen voor verdragen en wat daarmee samenhangt.

## **Gw. Hfdst. 9 | Overige bepalingen**

### **■ Artikel 24 | Herzieningsregeling van de Grondwet**

Gelet op de tot de essentie gecomprimeerde, zeer belangrijke inhoud verdient deze nieuwe Korte Grondwet de zware bescherming van voorafgaande verkiezingen en de tweederde meerderheidseis te behouden. Waar in het algemeen juist gezocht wordt naar vergroting van de invloed van de bevolking is afschaffing van het verkiezingsvereiste daaraan tegengesteld. Thorbecke heeft die visie bewust in zijn ontwerp al ingebracht. Flexibilisering van de niet in de Korte Grondwet opgenomen delen vindt wel plaats door overheveling daarvan naar de gewone wet. Daarmee kunnen die bepalingen veel gemakkelijker worden aangepast met een gewone meerderheid in één parlementaire behandeling. Het laten vervallen van de tweede behandeling in het parlement alsmede de bijbehorende voorafgaande verkiezingen wordt vanwege de kortere proceduretijd wel door anderen bepleit, maar is niet opgenomen vanwege de hier genoemde redenen.

### **■ Artikel 25 | Dit is een artikel met een tijdelijke werking**

Zolang alles wat niet in de Korte Grondwet is bij haar vaststelling opgenomen of vervangen is door een nieuwe tekst wordt dat gelijktijdig overgeheveld naar een tijdelijke nieuwe wet. Zo spoedig mogelijk daarna wordt de inhoud naar haar aard overgeheveld naar een bestaande of nieuwe wet.

# Epiloog

Wie een hernieuwde Grondwet wil bouwen voort op de bestaande. Al is het maar omdat de herzieningsregels van de huidige Grondwet moeten worden toegepast. Daarin zit meteen een majeur probleem: wijziging van de Grondwet eist twee behandelingen in de Staten-Generaal met eenmaal (de tweede keer) het vereiste van een tweederde meerderheid van de leden van Eerste en Tweede Kamer samen. Dit is voor een grote herziening als de onderhavige een zware opgave.

Dat vereist een bijzondere aanpak. Zoals in dit geschrift beschreven is het uiterst belangrijk dat de Eerste Kamer zelf met de motie-Duthler hiertoe het voortouw heeft genomen en de Tweede Kamer haar heeft gevolgd. Niet vergeten moet worden dat er ook tegenstemmers waren (o.a. Christelijke partijen en PVV). Gelukkig stelt althans het CDA zich voor het vervolg loyaal op om haar inbreng te geven. Hopelijk zullen de andere christelijke partijen zich ook aansluiten, gelet op haar wensen tot verbetering. De toekomstige houding van de PVV moet worden afgewacht.

Tenslotte het tijdsbeslag. Hoe korter hoe beter. Een doelstelling van maximaal vier jaar totaal lijkt me verstandig. Een planning binnen die marge moet duidelijk maken of dat haalbaar is. Wanneer het langer duurt verslapt de publieke en dus ook de politieke aandacht en werkt dat in het tegendeel uit. Dit kan het best bereikt worden wanneer de partijen in hun verkiezingsprogramma's er het nodige over opnemen en na de verkiezingen het een thema is in het regeerakkoord. Wie a zegt bij de motie-Duthler moet nu ook b zeggen. Zoals al is opgemerkt zou een voor deze Grondwetwijziging bijzondere ontbinding van de Tweede Kamer en nieuwe verkiezingen speciaal met het oog daarop de voorkeur moeten krijgen. Het duurt allemaal een stuk korter en de bevolking wordt haar mening gevraagd, zoals ook de grondwetgever dat bedoelde. In deze tijd eveneens zeer wenselijk.

Er is al bij de volksvertegenwoordiging een behoorlijk draagvlak de zaak te gaan onderzoeken. Bij de bevolking moet dat van de grond af aan worden opgebouwd. Het parlement kan het voorbeeld geven door in het voortraject de onderlinge samenwerking te zoeken. Om de goede wil op voorhand niet te verspelen lijkt een (hooguit twee) boven de partijen staande ervaren onafhankelijk regisseur/verantwoordelijk wettektschrijver van groot gezag nodig. Een aansprekende persoonlijkheid spreekt meer aan dan weer een commissie. Zo'n trekker wordt op voordracht van de regering door het parlement aangewezen om continu het proces inclusief de inspraakmogelijkheden te bewaken, tot werkelijk resultaat te geraken en het draagvlak steeds te helpen versterken. Hij kan in naam van de regering het voorstel zelf tegenover de Staten-Generaal toelichten. Zonodig kan hij zich voor bijzondere aspecten altijd laten bijstaan door specifieke deskundigen. Een keur van staatsrechtgeleerden van elke universiteit met een juridische faculteit zal zich ongetwijfeld beschikbaar houden, al geldt ook hier dat uit een breder spectrum van de samenleving geput zou moeten worden. Dus uitdrukkelijk liever niet weer een grote Staatscommissie, die weer met een

andere commissie (Parlementaire Begeleidingscommissie) moet gaan vergaderen. Dat is echt te veel van het goede. Aan de voorlichting vooraf en tijdens het proces en bijbehorende maatschappelijke discussie zal bijzondere aandacht moeten worden gegeven.

Deze schets van een vernieuwde Korte Grondwet moge een stimulans zijn voor de komende discussies rond de herziening van de Grondwet.

# Verantwoording

Met dit plan heb ik getracht een bijdrage te leveren voor de discussie. Het is geen wetenschappelijk verantwoord boekwerk geworden inclusief bronvermeldingen en noten. Vernieuwingsideeën zijn vaak eerder geopperd maar nimmer in een verkorte tekst van 25 artikelen op genomen. Ik ben geen staatsrechtgeleerde, geen wetgevingsjurist of grondwetsdeskundige. Na een rechtenstudie (Leiden, afgestudeerd in 1967) neem ik voor deze beschouwing wel bestuurservaring van dertig jaar burgemeesterschap (Delfzijl, Soest, Arnhem) mee, samen met een jarenlange belangstelling voor het functioneren van ons overheidsbestuur en de democratie op alle niveaus.

De Eerste Kamer onderstreept met de motie-Duthler de behoefte aan onderzoek van ons staatsbestel op toekomstbestendigheid met eventuele voorstellen tot vernieuwing. De Tweede Kamer heeft haar recent gevolgd. Dit is voor mij een belangrijke stimulans dit plan te maken en met dit boekje naar buiten te brengen.

De tijd van stil afwachten tot het roestend staatsbestel doorbuigt en breekt lijkt met de nieuwe opstelling van het parlement achter de rug. Maar dat is niet genoeg. Staatkundige hervorming krijgt alleen een kans wanneer vernieuwingsvoorstellen concreet zijn, een bredere bekendheid krijgen en bij de bevolking aanslaan. Om niet in de vage en wat modieuze term als 'toekomstbestendigheid' te blijven steken, heb ik dit boekje geschreven. Het gaat me dus vooral om de daarin vermelde concrete voorstellen in een kort en bondige opzet. Bij de vormgeving is de juridische omgeving van de Grondwet onvermijdelijk. Het plan, dat ik voorleg moge een impuls zijn voor de komende discussie in en buiten het parlement. Daarna zullen parlementariërs hun verantwoordelijkheid moeten nemen: kiezen voor belangrijke vernieuwing of slechts voor lapwerk. Omdat hun eigen functie er direct bij betrokken is, zal enige durf en moed nodig zijn. Mogelijk helpt bij hun keuze deze Korte Grondwet. De tijd lijkt er rijp voor.

## Dank

Met dankbaarheid is door mij naast allerlei andere bronnen op een aantal plaatsen gebruik gemaakt van ideeën van de onlangs overleden Nijmeegse prof. mr C.A.J.M. Kortmann. De laatste heeft in zijn bijdrage in de bundel '25 jaar later' uit 2008 al laten zien, dat een wel heel korte – overigens zeer vooruitstrevende – tekst mogelijk zou moeten zijn. Het bleek me een inspirerend voorbeeld te zijn. 'De Grondwet in eenvoudig Nederlands' van Karen Heij en Wessel Visser kwam goed van pas. Ook daaruit is op verscheidene plaatsen dankbaar gebruik gemaakt.

Van opmerkingen gedurende de totstandkoming van deze brochure van bevriende, deskundige zijde heb ik eveneens dankbaar gebruik gemaakt. Zij waren een grote stimulans door te zetten. Dit laatste



geldt ook de Eerste Kamer met de aanvaarding van de motie-Duthler.

*Hoog-Keppel, juli 2016*

*Motie Duthler*

## Eerste Kamer der Staten-Generaal

Vergaderjaar 2015–2016

### 34 000 Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Q GEWIJZIGDE MOTIE VAN HET LID DUTHLER C.S. TER VERVANGING VAN DE MOTIE  
GEDRUKT ONDER 34 000, P

Voorgesteld 19 januari 2016

De Kamer, gehoord de beraadslagingen, overwegende, dat –de Nederlandse burger meer betrokkenheid bij beleid en politiek ambieert volgens onder meer onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau,

- *de Europese besluitvorming voor de parlementaire taak en de vormgeving daarvan voor beide Kamers van de Staten Generaal toenemende betekenis heeft,*
- *veel taken de afgelopen jaren zijn gedecentraliseerd naar andere overheden,*
- *de electorale volatiliteit sterk is toegenomen,*
- *digitalisering en social media onmiskenbaar invloed hebben op het karakter van de representatieve democratie en het functioneren van het parlementaire stelsel,*
- *bezinning over verkiezing, taken, positie en functioneren van het parlementair stelsel en de parlementaire democratie in het licht van bovenstaande overwegingen gewenst is,*

spreekt als haar mening uit dat het wenselijk is in overleg met de Tweede Kamer te komen tot een verzoek aan de regering tot het instellen van een Staatscommissie die een antwoord geeft op de vraag of het parlementair stelsel gelet op genoemde overwegingen voldoende toekomstbestendig is en zo nodig voorstellen doet voor aanpassingen, en spreekt tevens uit dat een Staatscommissie kan worden begeleid door een uit beide Kamers samengestelde begeleidingsgroep, onder waarborging van de onafhankelijkheid van de Staatscommissie, en gaat over tot de orde van de dag.

**Duthler Th. de Graaf Nagel Kox Barth Verheijen**

Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 000, Q 2 kst-34000-Q

1

ISSN 0921 - 7371 's-Gravenhage 2016

Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 000, Q1

Vergaderjaar 2015–2016

34 430

Staatscommissie Parlementair Stelsel

B/ nr. 3

**BRIEF VAN DE VOORZITTERS VAN DE EERSTE EN VAN DE  
TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL**

Aan de Minister-President, Minister van Algemene Zaken

Den Haag, 14 juli 2016

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in de Eerste Kamer in oktober 2014 is door de toenmalige fractievoorzitter van de VVD in de Eerste Kamer de gedachte geopperd een staatscommissie in te stellen die het functioneren van het parlementaire stelsel onderzoekt. U zegde tijdens het debat toe steun te verlenen aan de totstandkoming van een staatscommissie die zal kijken naar een staatsrechtelijke herbezinning, indien de meerderheid van de Kamer dat zou wensen (Handelingen I 2015/16, nr. 4, item 6, blz. 16).

In vervolg daarop heeft in de Eerste Kamer – buiten betrokkenheid van de regering – een debat plaatsgehad (Handelingen I 2015/16, nr. 16, items 4 en 50) dat heeft geleid tot aanvaarding van een motie waarin de wenselijkheid van het instellen van een staatscommissie is uitgesproken (Kamerstuk 34 300, Q). Vervolgens is er overleg geweest tussen beide Kamers der Staten-Generaal. Ook in de Tweede Kamer is er thans steun voor het instellen van een staatscommissie (Handelingen II 2015/16, nr. 106, Stemming over brief Staatscommissie Bezinning Parlementair Stelsel (Kamerstuk 34 430, nr. 2). Beide Kamers hebben overwogen dat:

- de Nederlandse burger meer betrokkenheid bij beleid en politiek ambieert, volgens onder meer onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau;
- de Europese besluitvorming voor de parlementaire taak en de vormgeving daarvan voor beide Kamers van de Staten-Generaal toenemende betekenis heeft;
- veel taken de afgelopen jaren zijn gedecentraliseerd naar andere overheden;
- de electorale volatiliteit sterk is toegenomen;
- digitalisering en social media onmiskenbaar invloed hebben op het karakter van de representatieve democratie en het functioneren van het parlementaire stelsel.

In het licht van deze overwegingen zijn de Kamers tot het oordeel gekomen dat bezinning over verkiezing, taken, positie en functioneren van het parlementair stelsel en de parlementaire democratie gewenst is.

Met deze brief verzoeken beide Kamers de regering darhalve over te gaan tot het instellen van een staatscommissie die een antwoord zou moeten geven op de vraag of het parlementair stelsel, gelet op genoemde overwegingen, voldoende toekomstbestendig is en die zo nodig voorstellen doet voor aanpassingen.

De Kamers spreken tevens de wens uit dat deze staatscommissie kan worden begeleid door een uit beide Kamers samengestelde begeleidingsgroep, onder waarborging van de onafhankelijkheid van de staatscommissie.

De Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,  
A. Broekers-Knol

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,  
K. Arib

Dit eBook is voorzien van een watermerk met identificatiecode :

BUYJRINCWMDYgRtUGJcaFpmVHhcAwZLV0sAdAAqBnBScg8iBHAOIVEn - 598c30fa10dd7

