

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@bua.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Een constitutionele cultuur?

door Jan Dirk Snel De auteur is historicus.

Dit jaar wordt het Koninkrijk der Nederlanden 208 jaar. Vorig jaar haalde het de Republiek der Verenigde Nederlanden (1588-1795) in, die op enkele maanden na 207 jaar oud werd. In de twee decennia tussen deze twee bestendige gedaanten wisselden vier staatsvormen elkaar in rap tempo af: de Bataafse Republiek (1795-1806), tussentijds puristisch omgedoopt in Bataafs Gemenebest; het Koninkrijk Holland (1806-1810), dat zelfs Oost-Friesland omvatte; l'Empire français van Napoleon, dat de Nederlanden annexeerde (1810-1813), met Amsterdam als derde hoofdstad; en ten slotte het Soeverein vorstendom der Verenigde Nederlanden (1813-1815), dat al snel moest plaatsmaken voor het aanmerkelijk grotere Koninkrijk, dat door het Congres van Wenen werd voortgebracht.

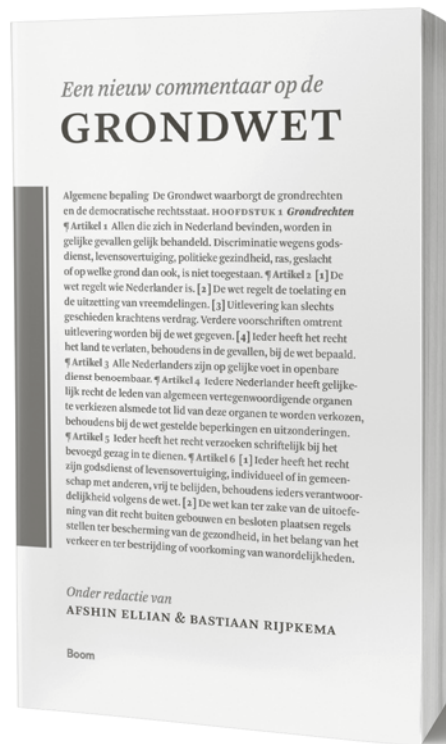
De Republiek telde vijf 'fundamentele wetten'. Het waren teksten die hoofdmomenten in het ontstaansproces markeerden. De Pacificatie van Gent (1576) en de Unie van Utrecht (1579) regelden de samenwerking tussen de gewesten, terwijl de Reductie van Groningen (1594) de omvang van de statenbond – één hertogdom (Gelre), twee graafschappen (Holland, Zeeland), vier heerlijkheden (Utrecht, Friesland, Overijssel, Stad en Lande) – achteraf

bezien definitief vastlegde. Nadat de laatste hertog, graaf of heer (de Spaanse koning Filips II) middels het Plakkaat van Verlating (1581) afgezet was – een 'onafhankelijkheidsverklaring' was het bij lange na niet – en de Franse en de Engelse monarch vervolgens geweigerd hadden de soevereiniteit op zich te nemen, legde de Korte Vertoning (1587), ook bekend als de Deductie van François Vranck, de aristocratische staatsnorm vast: de soevereiniteit lag bij de gewestelijke Staten en dus bij de edellieden en stedelijke magistraten die daar toegang toe hadden. Een Hollands plakkaat werd stilzwijgend de theoretische grondslag onder de gehele Republiek.

Het nieuwe Koninkrijk telde één grondwet, die op 24 augustus 1815, de drieënveertigste verjaardag van koning Willem Frederik, in werking trad. Het is deze Grondwet die nog steeds van kracht is, hoe vaak die ondertussen ook herzien werd: vier keer in de negentiende eeuw, veertien maal in de twintigste eeuw en reeds acht keer in de huidige eeuw. Het tempo loopt op. Het aantal artikelen nam onderwijl fors af: van 234 destijds naar 145 nu.

De Staten-Generaal

Slechts één artikel, nu 50, is al die jaren ongewijzigd gebleven: 'De Staten-



Afshin Ellian en Bastiaan Rijkema (red.)

Een nieuw commentaar op de Grondwet

Boom | 2022 | 656 pp. | € 39,90 |

ISBN 9789024435548

Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.' Het illustreert voortreffelijk hoe de Grondwet oude en nieuwe elementen combineerde. Met de verwijzing naar de algemene staten werd teruggerepen op een instelling die in de vijftiende eeuw geleidelijk vorm kreeg. In de anderhalve eeuw na pakweg 1430, toen de Bourgondische hertog Filips de Goede grote delen van de Nederlanden aan zijn bezittingen wist toe te voegen, hadden zijn opvolgers geregeld de vorming van een koninkrijk nagestreefd. Helemaal onmogelijk was zoiets binnen het Romeinse Rijk (800-1806), soms nader 'heilig'¹ of 'Duits' genoemd, niet; ook Bohemen kende een koning.

In 1815 werd het ideaal eindelijk verwezenlijkt.

Daarmee werd meteen afgerekend met de aberratie die de Republiek in de ogen van Gijsbert Karel van Hogendorp, *auctor intellectualis* van de Grondwet, was geweest.² In 1588 hadden de Staten-Generaal de regering weliswaar toebedeeld aan de Raad van State, maar in werkelijkheid had de vertegenwoordiging de macht al snel aan zich getrokken. Nu zou ze haar oude representatieve functie hernemen. Tegelijk was er iets nieuws: de Staten-Generaal, hoewel deels gekozen door de Staten der achttien provincies (dat betrof de Tweede Kamer; de

Eerste Kamer werd door de koning benoemd), vertegenwoordigden niet meer de afzonderlijke landen, maar het ene Nederlandse volk. Net als de monarchale vorm, in 1806 ingevoerd, werd ook de eenheidsstaat, in 1798 voor het eerst constitutioneel vastgelegd, gehandhaafd.

Ook een ongewijzigde formule kan echter in betekenis verschuiven, laat Eva van Vugt in haar bijdrage aan *Een nieuw commentaar op de Grondwet* zien. Precies halverwege het bestaan van het Koninkrijk werd met het algemeen kiesrecht, ook voor vrouwen, niet alleen de democratie ingevoerd, maar kwam er tevens verandering in de wijze waarop de vertegenwoordiging samengesteld werd. Sinds 1848 werd de Tweede Kamer rechtstreeks door een beperkt electoraat gekozen, maar voortaan gebeurde dit naar evenredigheid. Representatie werd aangevuld met partijpolitieke afspiegeling. Terwijl aanvankelijk ieder parlements lid geacht werd persoonlijk het hele Nederlandse volk te vertegenwoordigen, vatte vanaf dat moment de gedachte post dat Kamerleden zulks vooral gezamenlijk deden. Naar mijn idee buigt Van Vugt iets te gemakkelijk voor modieuze opvattingen als ze stelt dat ‘volk en electoraat’ aldus ‘onbewust elkaars synoniemen zijn geworden’. Dat is slechts deels het geval: parlementariërs behartigen ook het belang van kinderen, van (soms aanzienlijke aantallen) niet-stemmers en van hen die uit het kiesrecht ontzet zijn. Nog steeds mogen we alle 225 leden der Staten-Generaal eraan herinneren hoe ze naar hun zelfstandig oordeel – ze handelen zonder

last (artikel 67) – primair het algemeen belang in het oog dienen te houden.

Persoonlijke essays

Onder redactie van de Leidse hoogleraren Afshin Ellian en Bastiaan Rijpkema werkten zevenendertig auteurs aan de besproken bundel mee. Slechts een keuze uit de Grondwet – vijfendertig ‘cruciale artikelen’ – wordt in dertig bijdragen behandeld. Na de geschiedenis en de zakelijke uitleg volgt telkens een essay, waarin de auteurs de kans krijgen hun persoonlijke zienswijze uiteen te zetten. Dat maakt het boek boeiend en uitdagend. Aan de ‘algemene bepaling’ die vorig jaar voor de Grondwet

Parlementariërs behartigen ook het belang van kinderen en van niet-stemmers

werd gevoegd, worden zelfs twee verhandelingen gewijd. Vreemder is dat hieraan drie essays voorafgaan over onderwerpen die volgens sommigen, doch gelukkig niet altijd naar de mening der betreffende auteurs, ten onrechte in de Grondwet zouden ontbreken: politieke partijen, de Europese Unie en dieren. Op zich is er niets tegen dergelijke aandacht, maar die had beter achteraf kunnen komen. Bovendien was het wenselijk geweest als de redacteurs vooraf, of anders tussendoor, meer verteld hadden over artikelen, en vooral thema’s, die onbehandeld zijn gebleven. Niet alle (terecht overgeslagen) achttien artikelen over de erfelijkheid van het

koningschap zijn, hoe noodzakelijk ook, van groot belang voor het alledaagse functioneren van de regering, maar het was handig geweest als de lezer meer inzicht was geboden in de algehele opzet en samenhang van de Grondwet. Betreurenswaardig is dat de noten 99 bladzijden achterin beslaan. In elk boek, en al helemaal in een boek dat zich wendt tot een algemeen publiek, horen die aan de voet van de pagina te figureren.

Burgerschap

Ellian en Rijpkema pleiten voor een levendigere ‘constitutionele cultuur’. Op het eerste gezicht valt daar iets voor

In de ongelijke verhouding met de staat kent de burger slechts twee plichten: de belastingplicht en de dienstplicht

te zeggen, vooral als men die zou zien als tegenwicht tegen het dubieuze idee van ‘burgerschap’ dat de wetgever, op nogal gespannen voet met de vrijheid van onderwijs, ondertussen slinks in de onderwijswetgeving heeft ingebracht. Als middeleeuws, stedelijk, communaal concept past burgerschap slechts moeizaam bij de verticaliteit die de staatsstructuur kenmerkt: de zwakke onderdaan versus de machtige overheid, die door het recht beteugeld wordt. De Nederlandse Grondwet, constateren de redacteurs, is een sober document. Het is, voeg ik eraan toe, in feite niet meer

dan een handleiding voor de overheid: hoe die zich te gedragen heeft. Dat geldt ook voor de grondrechten, zowel klassiek als sociaal. In principe kan de ‘burger’ zich daarop beroepen, maar als het zover komt, is het eigenlijk al te laat. Ook grondrechten moeten door de overheid allereerst eigener beweging gehandhaafd worden.

Het is uiteraard nodig dat onderdanen de grondtrekken van de constitutionele orde kennen. Objectieve gerichtheid daarop is beter dan het moralisme dat inherent is aan het burgerschapsbegrip. In de ongelijke verhouding met de staat kent de burger slechts twee plichten: de belastingplicht en de dienstplicht. Vanwege de machtsasymmetrie heeft hij daartegenover een hele reeks rechten. Het vrome woord dat tegenover rechten plichten staan, is in dit verband ongepast. In die zin zou men de nieuwe algemene bepaling – ‘De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat’ – dan ook kunnen toejuichen, of althans billijken. Op zich is ze niet meer dan een open deur, doch men zou er een minimumgarantie tegen een eventuele terugval in kunnen zien.

Toch ben ik er, anders dan Barbara Oomen en Carla Zoethout, niet gerust op dat de bepaling op termijn niet verkeerd verstaan zal worden. In de nadere memorie van antwoord omschreef de minister het normatieve begrip rechtsstaat volgens de vier traditionele kenmerken: (1) gebondenheid van de staat aan het recht (legaliteitsbeginsel), (2) machtenscheiding (althans checks-

and-balances), (3) onafhankelijke rechtspraak, en (4) grondrechten. Kortom, de enig mogelijke normadressaat is de overheid. Maar de wetgever heeft het begrip al een paar keer volstrekt anders gebruikt. In het Burgerlijk Wetboek (2:20) worden inmiddels ook rechtspersonen in staat geacht de ‘democratische rechtsstaat’ te ontwrichten. Bedoeld is de democratische rechtsorde. En de onderwijswetgeving verplicht scholen te handelen volgens de ‘basiswaarden van de democratische rechtsstaat’. Wat niet anders dan ergerlijke en vooral onmogelijke flauwekul is.

Vitale constitutionele cultuur

Het grootste gevaar voor een functionerend constitutioneel bewustzijn is het oprukkende idee dat de Grondwet onze gedeelde maatschappelijke waarden zou bevatten. Dat het, kortom, om een ‘sociaal contract’ zou gaan. Nu het Nederlandse volk – sinds 1815 een constitutioneel postulaat, zagen we – homogener is dan ooit, is het zaak het principiële onderscheid met de overheid te benadrukken. Verdere horizontalisering van grondrechten,

iets waartoe het gênant geformuleerde (en recent triomfantelijk uitgebreide) eerste artikel – een overheid die zichzelf bestraffend toespreekt: gij zult niet discrimineren! – maar al te veel aanleiding geeft, is een sluipend gevaar.

Een vitale constitutionele cultuur paste bij het streven naar invloed en macht, eerst door de liberale elite, vervolgens door confessionele en socialistische volksbewegingen, in de negentiende eeuw. Nu mogen we blij zijn als het regelboekje gewoon werkt.

1 Het is helaas niet ongebruikelijk om archaïserend over het Heilige Roomse Rijk te schrijven. Die schrijfwijze roept echter onnodige misverstanden op. ‘Rooms’ is allang vervangen door ‘Romeins’, behalve als het gaat om de kerk van Rome. Het woord heeft dus inmiddels een religieuze connotatie. Hier gaat het om een politieke aanduiding. Het (Sacrum) Imperium Romanum pretendeerde sinds Karel de Grote de voortzetting van het oude rijk te zijn.

2 Essentieel hierover: Alban Mik, ‘Het classicistische politieke denken van Van Hogendorp’, *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 50 (2021), nr. 1, pp. 70-90. Zie <https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/rechtsfilosofieentheorie/2021/1/NJLP-D-19-00009.pdf>