

**35 000**      **Voorstel van wet van de leden De Boer, Dekker, Haan, Nehmelman, Van Rossem en Vetzo houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot aanpassing van de procedure voor herziening van de Grondwet**

**Nr. 1**            **GELEIDENDE BRIEF**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 's-Gravenhage

's-Gravenhage, 28 februari 2014

Hierbij doen wij u overeenkomstig het bepaalde in artikel 114 van het Reglement van Orde een voorstel van wet toekomen houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot aanpassing van de procedure voor herziening van de Grondwet.

De memorie van toelichting, die het wetsvoorstel vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.

De Boer  
Dekker  
Haan  
Nehmelman  
Van Rossem  
Vetzo

35 000

**Voorstel van wet van de leden De Boer, Dekker, Haan, Nehmelman, Van Rossem en Vetzo houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot aanpassing van de procedure voor herziening van de Grondwet**

**Nr. 2**

## **VOORSTEL VAN WET**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje- Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot aanpassing van de procedure voor herziening van de Grondwet;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten- Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### **ARTIKEL I**

Er bestaat grond het hierna in de artikelen II en III omschreven voorstel tot verandering in de Grondwet in overweging te nemen.

### **ARTIKEL II**

Artikel 137 komt als volgt te luiden:

#### **Artikel 137**

1. De Grondwet wordt bij wet gewijzigd. De kamers der Staten-Generaal kunnen voorstellen van wet ter zake alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.
2. Indien een voorstel tot wijziging van de Grondwet een verandering aanbrengt in de identiteit van het Nederlandse constitutionele bestel, overweegt een daartoe ingestelde Grondwetskamer in tweede lezing het voorstel tot verandering bedoeld in het eerste lid. De Grondwetskamer kan dit voorstel alleen aannemen met ten minste drie vijfden van het aantal uitgebrachte stemmen.
3. Indien de wetgever besluit uitsluitend de procedure van het eerste lid te volgen, wordt na indiening van een daartoe strekkend burgerinitiatief, getekend door minimaal tweeëneenhalf procent van de kiesgerechtigden, het voorstel alsnog in tweede lezing overwogen door een daartoe ingestelde Grondwetskamer. De procedure en formele vereisten van het burgerinitiatief wordt bij wet bepaald.
4. De Grondwetskamer bestaat uit de leden van de Staten-Generaal aangevuld met een gelijk aantal kiesgerechtigden. De procedure van selectie van deze kiesgerechtigden wordt bij wet vastgesteld.

### **ARTIKEL III**

Aan de Grondwet wordt het volgende additionele artikel toegevoegd:

### **ARTIKEL XXXI**

Op voorstellen van wet verklarende, dat een verandering in de Grondwet, zoals zij die voorstelt, in overweging zal worden genomen, alsmede de tweede lezing van deze voorstellen en de voorstellen die in tweede lezing door één der kamers der Staten-Generaal worden overwogen of aanhangig zijn op de datum voor inwerkingtreding van het onderhavige voorstel, geldt artikel 137 van de Grondwet naar de tekst van de datum voor de inwerkingtreding van het onderhavige voorstel.

Lasten en bevelen, dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst, en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

**35 000**      **Voorstel van wet van de leden De Boer, Dekker, Haan, Nehmelman, Van Rossem en Vetzo houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot aanpassing van de procedure voor herziening van de Grondwet**

**Nr. 3**            **MEMORIE VAN TOELICHTING**

**I. ALGEMEEN DEEL**

**Inleiding**

De Nederlandse Grondwet maakt als juridisch-staatkundig document centraal onderdeel uit van het constitutionele recht en ordent het politiek juridisch stelsel.<sup>1</sup> Het constitueert staatsinstellingen, kent daar bevoegdheden aan toe en regelt de onderlinge verhoudingen. Aangezien het document het handelen van staatsinstellingen normeert en regelt jegens de burger, is het van groot belang.<sup>2</sup> Zo bevat de Grondwet belangrijke rechten voor inwoners van Nederland op bijvoorbeeld het gebied van mensenrechten en democratische rechten. De Grondwet dient er dus toe staatsmacht te reguleren en tegelijkertijd te controleren en te begrenzen.<sup>3</sup>

In dit voorstel staat een wijziging van de grondwetsherzieningsprocedure centraal, aangezien de wijzigingsprocedure een belangrijke plaats inneemt in het hierboven geschetste kader. Via de wijzigingsprocedure kunnen veranderingen in de samenleving teweeg worden gebracht, maar kunnen te grote wijzigingen eveneens een halt worden toegeroepen. Daarnaast is de wijzigingsprocedure de plaats bij uitstek waarin invloed van het volk zichtbaar kan worden. Tot slot functioneert de wijzigingsprocedure ook als poort voor pogingen om de Grondwet bij de tijd te houden. De huidige procedure tot herziening van de Grondwet, neergelegd in artikel 137 van de Grondwet, heeft deze doelstellingen ook mede voor ogen. Deze procedure slaagt er echter al geruime tijd onvoldoende in om deze doelstellingen te bewerkstelligen. In een tijd waarin burgers in toenemende mate verlangen naar inspraak in het staatsbestuur en groeiende behoefte bestaat aan behoud van identiteit en slagvaardigheid, is dat een probleem. Dit voorstel beoogt dit probleem op te lossen. In het licht van het bovenstaande, steunt de hier voorgestelde oplossing op drie pijlers: flexibiliteit, stabiliteit en volksinvloed. Hiermee zoekt het voorstel aansluiting bij vergelijkbare constitutionele ontwikkelingen in Europa.

Hieronder wordt eerst de aanleiding tot het voorstel besproken. Vervolgens komen de hoofdlijnen van het voorstel aan bod. Voorts wordt de verhouding tot bestaande regelgeving toegelicht, waarna vervolgens aandacht wordt besteed aan de uitvoering en handhaving van het voorstel. Daarnaast worden de gevolgen, de advisering en consultatie van het voorstel besproken en wordt gekeken naar een evaluatie. Tot slot komt de inwerkingtreding en het overgangsrecht aan bod. In het tweede deel wordt

---

<sup>1</sup> Vgl. Raad van State in *Kamerstukken II 2007/08*, 31 570, nr. 3, en meer recent J.C.A. de Poorter en H.J.Th.M. van Roosmalen, *Rol en betekenis van de Grondwet. Constitutionele toetsing in relatie tot de Raad van State*, Den Haag: Raad van State 2010, p. 140.

<sup>2</sup> *Kamerstukken II 2007/08*, 31 570, nr. 3, p. 22.

<sup>3</sup> J.A. Peters, *Wie beschermt onze Grondwet?*, inaugurele rede UvA, Amsterdam: Vossiuspress 2003.

het voorstel artikelsgewijs toegelicht.

## **Aanleiding**

De inrichting van het nationale constitutionele en politieke bestel is in Nederland geregeld onderwerp van debat.<sup>4</sup> De Grondwet wordt niet langer gezien als slechts een technisch instrument om de verhoudingen tussen de staatsinstellingen en samenleving te ordenen en de kaders en instellingen van de rechtsvorming te regelen. Er wordt steeds nadrukkelijker aangedrongen op een 'levende' Grondwet.<sup>5</sup> Hiermee wordt bedoeld dat de grondwettelijke normen een sterk(er) maatschappelijk draagvlak nodig hebben en ook richtinggevend moeten zijn voor de leden van die samenleving.<sup>6</sup> De belangstelling voor het 200-jarig bestaan van de Grondwet en de wedstrijd die in dit kader is uitgeschreven getuigen hiervan.<sup>7</sup>

De concrete aanleiding tot dit voorstel is het inflexibele karakter van de huidige wijzigingsprocedure van de Grondwet, dat maakt dat onze Grondwet tot een dode letter is verheven doordat zij niet aansluit bij de beleving van de burger. In de woorden van Couwenberg is de Grondwet in haar huidige vorm hierdoor momenteel een muurbloempje.<sup>8</sup>

Naar aanleiding van de Nationale Conventie werd de Staatscommissie Grondwet (hierna: Staatscommissie) ingesteld.<sup>9</sup> Deze Staatscommissie oordeelde dat het noodzakelijk is om de Grondwet bij de tijd te houden, gelet op de belangrijke veranderingen die de samenleving de laatste tijd heeft doorgemaakt. Een Grondwet die niet aansluit bij maatschappelijke, politieke en juridische ontwikkelingen, zo stelt de Staatscommissie, dreigt aan kracht te verliezen en aan belang in te boeten.<sup>10</sup> Door deze slechte aansluiting kan de Grondwet bijdragen aan de mogelijke ondergang van het constitutionele bestel als zodanig.<sup>11</sup> De Grondwet is namelijk niet in staat om in te spelen op het ontstaan van gewijzigde omstandigheden en die mogelijk in goede banen te leiden.<sup>12</sup> In het rapport van de Nationale Conventie uit 2006 werd al gesteld dat de Grondwet als 'staatkundig basisreglement [...] prima voldoet' maar haar maatschappelijke functie als

---

<sup>4</sup> J.A. Peters, *Wie beschermt onze Grondwet?*, inaugurele rede UvA, Amsterdam: Vossiuspress 2003.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld de toespraak van minister Ter Horst bij het symposium 'De Onzichtbare Grondwet', 27 februari 2008.

<sup>6</sup> T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, W.J.M. Voermans e.a., *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 18.

<sup>7</sup> Zie <http://www.200jaarkoninkrijk.nl/content/grondwetstrijd-zelf-een-deel-van-de-grondwet-schrijven>.

<sup>8</sup> S.W. Couwenberg, 'De Grondwet als bron van normativiteit en identiteit', *Civis Mundi* 2003, p. 127-134, op p. 127.

<sup>9</sup> De instelling hiervan, bij koninklijk besluit van 3 juli 2009, was op haar beurt het gevolg van aanbevelingen die werden gedaan in het rapport, uit september 2006, van de Nationale Conventie. Hart voor de publieke zaak, Aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21e eeuw, Den Haag, september 2006.

<sup>10</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 31 570, nr. D, Bijlage, Rapport Staatscommissie Grondwet van 12 november 2010, p.15.

<sup>11</sup> M.C. Burkens, 'Algehele Grondwetsherziening: een instrument voor de toekomst?', *NJB* 1979, p. 61-67, op p. 66.

<sup>12</sup> T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, W.J.M. Voermans e.a., *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2009, p. 19.

'samenbindend en instructief' element laat liggen.<sup>13</sup> Gesteld kan worden dat een Grondwet alleen waarde heeft als ze wordt erkend, gedragen en gekend door de burgers die zij beoogt te beschermen. Hiervoor is kennis van de inhoud van essentieel belang, welke bijdraagt aan een vitale parlementaire, representatieve democratie. Om deze redenen is het van belang dat er een flexibeler wijzigingsprocedure tot stand komt dan tot nu het geval was.

Uit onderzoek van TNS-NIPO blijkt dat de Grondwet in haar huidige vorm niet leeft onder de bevolking. Hoewel de gemiddelde Nederlander de Grondwet 'tamelijk' of 'heel belangrijk' vindt, is 84 procent van de ondervraagden niet goed of zelfs helemaal onbekend met de inhoud ervan. Slechts 22 procent van de respondenten wist welke procedure nodig is voor wijziging van de Grondwet en 87 procent van de ondervraagden vond dat jongeren op school zouden moeten leren wat er in de Nederlandse Grondwet staat.<sup>14</sup> Opmerkelijk is dat van inburgeraars wel verwacht wordt dat zij inhoudelijke kennis van de Grondwet hebben, terwijl Nederlandse burgers, zoals uit het onderzoek van TNS-NIPO bleek, amper kennis van de inhoud hebben.

Om de Grondwet meer zeggingskracht te geven, doet de Staatscommissie Grondwet verschillende suggesties. Waarschijnlijk omdat het instellingsbesluit van de commissie dit onderwerp niet noemde, wijzen deze suggesties echter niet direct in de richting van de herzieningsprocedure. Dit is een gemiste kans.<sup>15</sup> Voorstellen om de Grondwet normatief te versterken en een eigentijdser karakter te geven maken namelijk weinig kans zolang de huidige wijzigingsprocedure in stand blijft. Zonder wijziging van de wijzigingsprocedure zelf gaat de Grondwet blijkens de recente geschiedenis eigenlijk alleen van het slot af bij onderwerpen die relatief weinig maatschappelijke relevantie hebben.<sup>16</sup> Dat kan niet de bedoeling zijn, omdat belangrijke maatschappelijke veranderingen zo geen doorgang kunnen vinden en de Grondwet voor burgers dan een dode letter blijft.<sup>17</sup>

Bij het wijzigen van de grondwetsherzieningsprocedure zijn verschillende partijen betrokken. Een belangrijke rol is weggelegd voor de wetgever, en in het bijzonder voor de algemeen vertegenwoordigende organen. De burger is in de Kamers evenredig vertegenwoordigd, wat ertoe bijdraagt dat besluiten van de overheid aanvaardbaar kunnen zijn voor de burgers.<sup>18</sup> Dit past in de representatieve democratie waarbij zoveel mogelijk invloed van de burger en een voortdurend streven om die invloed zo sterk mogelijk te maken hoort.<sup>19</sup> Wijziging van de Grondwet raakt het Nederlandse

---

<sup>13</sup> *Hart voor de publieke zaak*, Aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21e eeuw, Den Haag, september 2006, p. 42.

<sup>14</sup> Onderzoek van TNS-NIPO in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in 2008. 'De Grondwet: wat weet en vindt de Nederlander'. Voor het onderzoek zijn 1246 mensen ondervraagd. De deelnemers werden geselecteerd uit het NIPO-basebestand van 200.000 respondenten en kregen de vragen via een online vragenlijst op het internet voorgelegd. De resultaten zijn representatief voor de Nederlandse bevolking.

<sup>15</sup> Zie wel reeds het rapport van de Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak, Aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21e eeuw*, Den Haag, september 2006.

<sup>16</sup> Zie hierover de column 'Grondwettelijk geknutsel' van J.Th.J. van den Berg van 8 maart 2013, o.a. te raadplegen op [www.parlement.com](http://www.parlement.com).

<sup>17</sup> W.J.M. Voermans, 'Juist nu stabiliteit zo gewenst is, hebben we niets aan de Grondwet', opiniestuk in *De Volkskrant* van zaterdag 9 november 2013, p. 35.

<sup>18</sup> P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 9.

<sup>19</sup> P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 2.

staatsbestel en daarmee alle burgers. In het onderhavige voorstel krijgt de (kiesgerechtigde) burger een actievere rol bij grondwetswijzigingen en ontstaat zo een groter draagvlak voor genomen beslissingen.

Eerdere voorstellen om tot een andere wijzigingsprocedure te komen werden ingediend in bijvoorbeeld 1921, 1946 en 1952. Al deze voorstellen zagen op actieve betrokkenheid van de burger in de vorm van directe volksraadpleging of in de vorm van inspraak door een te verkiezen Grondwetskamer.

De thans geldende regeling dateert in hoofdzaak van 1848.<sup>20</sup> Het voornaamste probleem van de huidige grondwetswijzigingsprocedure is de langdurige en zware procedure van artikel 137 van de Grondwet, waarbij na een relatief lichte eerste lezing eerst een ontbinding van de Tweede Kamer plaatsvindt en vervolgens een zware tweede lezing, waarbij beide kamers met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen met de voorgestelde grondwetswijziging dienen in te stemmen. De zwaarte van deze procedure brengt mee dat de Grondwet een stabiel document is, met historische wortels.<sup>21</sup> Het document heeft hiermee echter ook een inflexibel karakter omdat de betreffende procedure geldt voor alle wijzigingen, ongeacht de grootte en zwaarte van de te dienen belangen. Er kan moeilijk op maatschappelijke ontwikkelingen worden ingespeeld. Een ander probleem van de huidige procedure is dat het daarin beoogde element van volksinvloed niet goed uit de verf komt door de verplichte ontbinding van de Tweede Kamer. In de praktijk vallen grondwetswijzigingsvoorstellen samen met reguliere verkiezingen na afloop van de vierjarige zittingstermijn. Vervroegde ontbinding van de Tweede Kamer na voltooiing van voorstellen tot grondwetsherziening in eerste lezing is sinds 1948 niet meer toegepast.<sup>22</sup> Actuele en maatschappelijk relevante voorstellen worden hierdoor niet snel verwerkt. Zij worden op de lange baan geschoven en niet zelden afgesteld. Daarnaast is de volksinvloed op dergelijke voorstellen beperkt omdat bij verkiezingen vaak andere onderwerpen centraal staan in partijprogramma's, waardoor de Grondwetsherziening onderbelicht blijft, als deze überhaupt al enige betekenis toekomt. De belangstelling voor herzieningsvoorstellen raakt op de achtergrond door het debat over de algemene politieke vragen. Het feit dat er bij verkiezingen bovendien ook nog uiteenlopende grondwetsherzieningsvoorstellen aan de orde kunnen zijn, maakt het lastig om daar een eenduidige kiezersuitspraak aan te ontleen. Indien kiezers in theorie een oordeel uitspreken, bestaat daarbij geen enkele garantie dat partijen die keuze daadwerkelijk volgen en ten uitvoer brengen bij herkiezing. In het huidige systeem ontbreekt het dus aan daadwerkelijke volksinvloed op de herziening van de Grondwet.

Een recent voorbeeld van een voorstel dat wel de tweede lezing haalde is het Initiatief-Halsema.<sup>23</sup> Dit voorstel werd in maart 2010 aanhangig gemaakt en zou pas na de geplande verkiezingen van mei 2011 weer in de Tweede Kamer en de formatieprocedure besproken kunnen worden. Door de val van kabinet-Balkenende IV werden de verkiezingen noodzakelijk vervroegd naar juni 2010. Sindsdien heeft het kabinet-Rutte II, na ontbinding van het kabinet-Rutte I in april 2012, zich nog steeds niet uitgesproken over het voorstel. Herzieningsvoorstellen moeten dus een lange, ingewikkelde, maar vooral inflexibele procedure doorlopen voordat

---

<sup>20</sup> Van der Pot/Elzinga, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 197.

<sup>21</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31 570, nr. 3, p. 5.

<sup>22</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31 570, nr. 3, p. 12.

<sup>23</sup> *Kamerstukken* 28 331 (eerste lezing) en *Kamerstukken* 32 334 (tweede lezing).

er over besloten kan worden. Ook is niet te zeggen of opname van het voorstel in het partijprogramma van GroenLinks heeft geleid tot een hoger of lager stemmenaantal van de burger.

Uit het rapport van de Staatscommissie Grondwet kwam naar voren dat de Grondwet moeilijk te begrijpen is voor de kiezer.<sup>24</sup> De Grondwet wordt, zoals ook bleek uit het onderzoek van TNS-NIPO, niet daadwerkelijk "gekend" en niet wezenlijk "gevoeld" als het juridische basisdocument van de Nederlandse staat.<sup>25</sup> Dit heeft onder andere te maken met de ontwikkeling van bijvoorbeeld grondrechtenbescherming onder invloed van het internationale recht en digitalisering, die hebben geleid tot andere wijzen van informatievoorziening en van communicatie.<sup>26</sup> Dit alles kan mogelijk met zich meebrengen dat zowel burgers als de overheid zich minder gebonden gaan voelen aan de Grondwet, omdat deze hen weinig zegt, wat op een gegeven moment zou kunnen leiden tot ondergraving van de democratie- en rechtsstaatsidee van de Nederlandse rechtsorde.<sup>27</sup> Zoals reeds in 1946 werd geconcludeerd sluit de Grondwet niet aan bij de rechtsovertuiging van de bevolking, terwijl het Nederlands staatskundig bestel juist dient te steunen op een in het volk levende overtuiging en uitdrukkelijke erkenning van haar juistheid en grote waarde.<sup>28</sup> De huidige herzieningsprocedure zit ontwikkelingen in de weg en betreft de burger onvoldoende bij het onderhoud van de Grondwet.

De doelstelling die dit voorstel beoogt te bereiken met een versoepeling van de wijzigingsprocedure, is aansluiting bij het huidige klimaat met behoud van de waarborgen die het document biedt door het onderscheid te introduceren tussen de 'lichte procedure' en 'zware procedure'. In de volgende paragraaf zullen beide procedures uiteengezet worden. Met deze tweedeling wordt flexibiliteit toegestaan waar dat mogelijk is, met behoud van de stabiliteit. Er is in de maatschappij behoefte aan duidelijkheid, houvast, bestuurbaarheid en transparantie.<sup>29</sup> De Grondwet is daarvoor het aangewezen middel maar kan daar in zijn huidige vorm niet geheel voor zorgen. Door de Grondwet meer 'levend' te maken kan deze een weerspiegeling vormen van het staatsbestel en de samenleving. Burgers vinden de Grondwet belangrijk maar zijn niet vertrouwd met de inhoud. Door burgers te betrekken bij het wijzigingsproces in de vorm van een Grondwetkamer en aan volksinvloed een grotere rol toe te kennen, kan dit voorstel daar verandering in brengen. Door burgers actief en meer te betrekken draagt het voorstel bij aan een evenwichtige relatie tussen de staat en de burger dat op den duur kan leiden tot meer vertrouwen in de politiek.

Bovenstaande problemen kunnen slechts opgelost worden door de Grondwet aan te passen, zoals ook de Staatscommissie Grondwet adviseert. Zoals blijkt uit het bovenstaande, vinden zonder wijziging van de wijzigingsprocedure echter alleen relatief kleine aanpassingen plaats. Nu herziening van de Grondwet zo moeilijk blijkt, is aanpassing van de wijzigingsprocedure de enige mogelijkheid. Er bestaat geen andere

---

<sup>24</sup> *Kamerstukken II 2007/08*, 31 570, nr. D, Bijlage, Rapport Staatscommissie Grondwet van 12 november 2010, p. 28.

<sup>25</sup> Raad van State 14 april 2008, Advies inzake opdrachtverlening aan de Staatscommissie Grondwet, p. 7.

<sup>26</sup> *Kamerstukken II 2007/08*, 31 570, nr. D, Bijlage, Rapport Staatscommissie Grondwet van 12 november 2010, p. 25.

<sup>27</sup> C.M.J. Rijkelijkhuisen, 'Grondwetsherziening tussen eenvoud en ideaal', *NJB* 2008, 2013, p. 1.

<sup>28</sup> K. van Leeuwen, *Uit het spoor van Thorbecke. Grondwetsherziening en staatsvernieuwing in naoorlogs Nederland (1945-1983)*, Amsterdam: Boom 2013, p. 49 en p. 55.

<sup>29</sup> W.J.M. Voermans, 'Juist nu stabiliteit zo gewenst is, hebben we niets aan de Grondwet', opiniestuk in *De Volkskrant* van zaterdag 9 november 2013, p. 35.



mogelijkheid dan over te gaan tot regelgeving, nu de enige manier om de Grondwet te wijzigen is vastgelegd in artikel 137 van de Grondwet.

### **Hoofdpijnen van het voorstel<sup>30</sup>**

Dit wetsvoorstel heeft tot doel flexibilisering van herzieningen van de Grondwet met behoud van stabiliteit waar nodig. Daarnaast beoogt dit voorstel een grotere volksinvloed in de grondwetswijzigingsprocedure. Deze drie pijlers (flexibiliteit, stabiliteit en volksinvloed) vormen het fundament van dit voorstel, dat voorziet in twee mogelijke procedures voor wijziging van de Grondwet. De twee procedures kunnen gekarakteriseerd worden als respectievelijk de 'lichte' en de 'zware' procedure. De 'lichte procedure' voorziet in een flexibelere mogelijkheid tot wijziging van de Grondwet, terwijl de 'zware procedure' de stabiliteit van de Grondwet waarborgt door middel van een tweede lezing waarin volksinvloed een grote rol speelt. Hierna zullen allereerst de hoofdpijnen van de 'lichte procedure' geschetst worden. Vervolgens wordt globaal ingegaan op de zware procedure met aandacht voor de inpassing van volksinvloed in het voorstel.

De 'lichte procedure' is vervat in het eerste lid. Wanneer de wetgever het voorstel tot wijziging van de Grondwet niet ziet als een wijziging die een verandering aanbrengt in de identiteit van het Nederlandse constitutionele bestel (zie het hierna te bespreken lid 2) en wanneer niet krachtens een burgerinitiatief (zie het hierna te bespreken lid 3) een zware procedure wordt afgedwongen, is deze procedure van toepassing. Deze procedure behelst één lezing, waarin beide kamers der Staten-Generaal een voorstel aan kunnen nemen met twee derden meerderheid van de stemmen van de leden van beide kamers. Aldus wordt voor voorstellen die niet onder lid 2 en lid 3 vallen voorzien in een flexibele procedure, die grondwettelijke vernieuwingen eenvoudiger maakt.

Voor de 'zware procedure' is van belang hoe de procedure moet worden toegepast en hoe de procedure is ingericht. Het antwoord op de vraag onder welke omstandigheden de 'zware procedure' toepassing vindt is afhankelijk van een inhoudelijk en naar zijn aard open criterium: de constitutionele identiteit. Het begrip constitutionele identiteit is ontleend aan het debat over Europese integratie. Het duikt voor het eerst op in de jurisprudentie van constitutionele rechters in Duitsland en Italië in de jaren zeventig van de vorige eeuw.<sup>31</sup> Deze rechters gebruiken de notie ter afbakening van een nationale constitutionele sfeer die niet mag worden aangetast door Europese normen en handelingen. In de jaren negentig, bij de sluiting van het Verdrag van Maastricht, wordt dit uitgangspunt vertaald in Europees recht. Vanaf dat moment bevat het Unieverdrag namelijk een bepaling waarin de Europese Unie wordt verplicht om de 'nationale identiteit' van de lidstaten te eerbiedigen.<sup>32</sup> De keuze voor het criterium 'constitutionele identiteit' in de wijzigingsprocedure is niet direct ingegeven door de wens om ook in Nederland over een juridisch mechanisme te beschikken waarmee bepaalde fundamentele grenzen met de Europese Unie kunnen worden getrokken. Zij is ingegeven uit de overtuiging dat de Grondwet baat heeft bij een maatstaf waarmee de essentialia van het constitutionele recht kunnen worden uitgelicht. Dat laat onverlet dat genoemde keuze wel de gelegenheid biedt om meer aansluiting te zoeken bij het debat over Europese integratie. Het grondwettelijke verbod van

<sup>30</sup> Zie voor een verdere toelichting tevens de bijlage bij dit wetsvoorstel.

<sup>31</sup> BVerfGE 37, 271 (1974) (*Solange I*); Corte Costituzionale, zaak nr. 183/73 (*Frontini*).

<sup>32</sup> Huidig artikel 4, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

constitutionele toetsing hoeft hieraan niet in de weg te staan. Zoals hieronder wordt besproken, is onder andere voor de Raad van State een belangrijke rol weggelegd bij de explicitering van de betekenis van het principe van constitutionele identiteit voor Nederland.

Wat valt er precies onder de noemer 'identiteit van het Nederlandse constitutionele bestel'? Gedacht kan hierbij worden aan bijvoorbeeld de monarchie, de kern van in de Grondwet opgenomen klassieke grondrechten en de organisatie van Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat. Heel nadrukkelijk is het echter niet de bedoeling om hier een limitatieve opsomming te geven. Door inpassing van het criterium 'constitutionele identiteit' wordt een dynamisch element in de wijzigingsprocedure ingevoegd. Wat als onderdeel van de identiteit van het Nederlandse staatsbestel geldt, zal onderhevig zijn aan maatschappelijke ontwikkelingen en veranderende opvattingen. Anno 2014 zal de inrichting van de Staten-Generaal in twee Kamers misschien als een dergelijk onderdeel worden beschouwd. Het is echter denkbaar dat dit over een aantal decennia anders zal zijn. Het omgekeerde kan natuurlijk ook gebeuren. Neem bijvoorbeeld artikel 81 van de Grondwet, dat bepaalt dat de vaststelling van wetten door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk geschiedt. Mogelijk zal men vandaag oordelen dat het openbreken van deze bepaling ten gunste van de figuur van een bindend referendum geen verandering aanbrengt in de Nederlandse constitutionele identiteit. Zou vervolgens later een voorstel worden gedaan om artikel 81 Grondwet weer in zijn oude staat terug te brengen, dan is het denkbaar dat men wel op de barrière van constitutionele identiteit stuit.

De keuze om voor de toepassing van de 'zware procedure' aansluiting te zoeken bij een inhoudelijk criterium dat open van aard is, vindt behalve in het argument van maatschappelijke ontwikkelingen en veranderende opvattingen, ook een verklaring in de wijze waarop artikel 137 van de Grondwet in het onderhavige voorstel is ingericht. Die inrichting heeft twee vertrekposities als fundament. Het initiatief voor het toepassen van de 'lichte procedure' van lid 1, dan wel de 'zware procedure' van lid 2 ligt in eerste instantie bij de wetgever. Deze wordt bij zijn oordeelsvorming geassisteerd door de Raad van State, die wetsvoorstellen van een advies voorziet.<sup>33</sup> Het ligt voor de hand dat de mening van de Raad van State in dit verband zwaar zal wegen. Voor de vraag wat het gewicht is van bepalingen in de Grondwet, is constitutionele uitleg van elementair belang. De wetgever – en indirect ook de Raad van State – kan echter worden 'teruggefloten' door de bevolking. Zoals omschreven in lid 3, kan het kiesgerechtigde deel daarvan door middel van een burgerinitiatief, getekend door minimaal tweeëneuhalf procent van de kiesgerechtigden, een verzwaarde procedure afdwingen als de wetgever daarvan heeft afgezien. Met het initiatief in handen van de wetgever en een correctiemogelijkheid in handen van de kiesgerechtigde bevolking, probeert dit voorstel een ideaal en dynamisch midden te vinden tussen het principe van representatieve democratie en het principe van directe democratie. Dit ideale en dynamische midden kan echter niet goed gedijen, op het moment dat voor een criterium wordt gekozen waarvan de inhoud vastomlijnd is. De indieners van dit voorstel zijn er niet bang voor dat burgers de weg niet zullen vinden naar het burgerinitiatief dat in lid 3 is neergelegd. We leven in een tijd waarin burgers zich door gebruikmaking van 'social media' zoals facebook, twitter en linkedin niet alleen gemakkelijker organiseren, maar zich ook steeds vaker waakzaam opstellen. Op dit organisatievermogen en

---

<sup>33</sup> Wetsvoorstel kan afkomstig zijn van regering dan wel van lid of leden Tweede Kamer.

op deze waakzaamheid van de burger wordt gerekend in lid 3.

Dan nu de vraag wat de verzwaarde procedure van lid 2 van artikel 137 van de Grondwet precies behelst. Bij toepassing hiervan beslist een Grondwetskamer in tweede lezing over het voorstel tot wijziging van de Grondwet. De Grondwetskamer bestaat uit alle leden van de Staten-Generaal en wordt aangevuld met 225 daartoe geselecteerde burgers (lid 4). Zij kan het voorstel met ten minste drie vijfden meerderheid aannemen.<sup>34</sup> Er is uitdrukkelijk niet gekozen voor een referendum. Belangrijke nadelen van een referendum over een Grondwetsherziening zijn dat het voorstel wordt gesimplificeerd en om andere redenen voor- of tegen wordt gestemd, dan enkel ten aanzien van het voorliggende wijzigingsvoorstel. Door middel van een willekeurige selectie van kiesgerechtigde burgers die zitting gaan nemen in de Grondwetskamer worden deze nadelen ondervangen. Zij krijgen gedurende een bepaalde periode een grondige voorlichting over het wijzigingsvoorstel, waarna zij uiteindelijk goed ingevoerd kunnen stemmen over het herzieningsvoorstel. Bovendien worden zij actief aangespoord om het maatschappelijk debat over het Grondwetsherzieningsvoorstel in te luiden. waardoor er een brede maatschappelijke discussie zal ontstaan over het belang van Grondwet en de onderhavige wijziging in het bijzonder. In het buitenland, in het bijzonder in IJsland en Ierland, is gebleken dat met sterk vergelijkbare procedures voor herziening van de Grondwet of organieke wetten (bijvoorbeeld wijziging van de Kieswet) een nieuwe manier is gevonden voor volksinvloed voor wijzigingen in het staatsbestel met onder andere als doel verhoging van de legitimiteit van het staatsgezag.<sup>35</sup>

De tweede lezing van de Grondwetskamer beoogt een waarborg te vormen voor stabiliteit. Het voorkomt dat in eerste lezing haastig genomen beslissingen doorgang zullen vinden, of biedt althans de mogelijkheid in tweede instantie een ander orgaan een beslissing te laten nemen over een voorstel dat de eerste lezing heeft doorstaan. Op deze manier wordt overhaaste wijziging van de Grondwet, en dus de stabiliteit van de Grondwet, gewaarborgd. Ook het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid in tweede lezing draagt hieraan bij. Het element van volksinvloed komt op twee manieren naar voren binnen het waarborgen van de stabiliteit van de Grondwet. Allereerst door middel van het burgerinitiatief van lid 3, waardoor de 'zware procedure' van toepassing wordt verklaard. Daarnaast door de Grondwetskamer die voor de helft uit, willekeurig geselecteerde, burgers bestaat. Op deze manieren hebben burgers direct invloed op zowel de te hanteren wijzigingsprocedure als op de inhoudelijke bepalingen van de Grondwet zelf. Aldus wordt de 'zware procedure' gekenmerkt door het waarborgen van constitutionele stabiliteit door volksinvloed.

Het onderhavige voorstel draagt bij aan een flexibeler Grondwet, maar op de punten waarop dit – door de wetgever of de Nederlandse bevolking – nodig wordt geacht, zijn essentiële waarborgen ingebouwd voor behoud van de constitutionele stabiliteit. Daarmee wordt recht gedaan aan de Grondwet als een hogere regeling, maar wordt tegelijkertijd voorkomen dat dit hogere karakter van de Grondwet haar eigen ontwikkeling afremt. De

---

<sup>34</sup> Zie voor een precieze inhoudelijke uitwerking van de Grondwetskamer de bijlage bij deze Memorie van Toelichting. Eveneens bevat deze bijlage enkele geschiedkundige opmerkingen met betrekking tot de Grondwetskamer.

<sup>35</sup> Zie o.a. [http://vorige.nrc.nl/buitenland/article2644982.ece/IJsland\\_laat\\_burgers\\_grondwet\\_schrijven](http://vorige.nrc.nl/buitenland/article2644982.ece/IJsland_laat_burgers_grondwet_schrijven) en <https://www.constitution.ie/>. Een parallel is ook te trekken met het Nederlandse Burgerforum kiesstelsel, [http://www.parlement.com/id/vhnnmt7ltk7/burgerforum\\_kiesstelsel](http://www.parlement.com/id/vhnnmt7ltk7/burgerforum_kiesstelsel).

inpassing van volksinvloed in de wijzigingsprocedure draagt bij aan verwording van de Grondwet tot een voor burgers levendig document van wezenlijk maatschappelijk belang. Dit lijkt, niet in de laatste plaats vanwege het 200-jarig bestaan van het Koninkrijk, geen overbodige en misschien zelfs een broodnodige ontwikkeling.

### **Verhouding tot bestaande regelgeving**

Voor bestaande regelgeving heeft dit voorstel geen direct effect. Voor een bespreking van al aanhangige voorstellen tot grondwetswijziging wordt verwezen naar de regeling van overgangsrecht als in dit voorstel weergegeven.

### **Uitvoering en handhaving van het voorstel**

De uitvoering en handhaving van het onderhavige voorstel ligt bij de regering en bij beide kamers der Staten-Generaal. Deze drie organen zijn allen rechtstreeks betrokken bij de uitvoering van het wetsvoorstel indien het tot wet wordt verheven. Tevens zijn deze organen van belang voor de handhaving daarvan. Uiteraard heeft ook de Raad van State een belangrijke rol bij de uitvoering en handhaving van het voorstel indien het inwerking zal treden. De Raad van State toetst immers zeer grondig op de grondwettigheid van een voorstel en houdt daarbij nauw de hand aan de vraag of er voldaan is aan de grondwettelijke vereisten bij een grondwetsherzieningsvoorstel en de handhaving daarvan. Bovendien kan ook de burger een belangrijke rol spelen bij de uitvoering en handhaving van het voorstel. Een collectief van burgers kan immers door middel van een burgerinitiatief alsnog bewerkstelligen dat de 'zware grondwetsprocedure' zal moeten worden gevolgd. Bovendien bestaat de Grondwetskamer onder andere uit 225 burgers die eenzelfde stemgewicht hebben als de 225 leden van de Staten-Generaal die zoals hiervoor aangegeven tevens deel uitmaken van de Grondwetskamer. Daarmee speelt de burger in de nieuwe procedure een belangrijke rol, ook voor wat betreft de uitvoering en de handhaving van deze nieuwe grondwetsherzieningsprocedure.

### **Gevolgen**

Met dit voorstel tot herziening van de Grondwet wordt een aantal gevolgen nagestreefd. Nogmaals moet worden benadrukt dat er hier sprake is van een drieslag. Allereerst is het de bedoeling dat de procedure tot herziening van de Grondwet, indien het onderhavige voorstel wordt aangenomen, op onderdelen flexibeler gaat functioneren dan onder het huidige artikel 137 van de Grondwet het geval is. Als zodanig krijgt de Grondwet meer ruimte om te ademen – iets dat noodzakelijk is, wil het document een funderende en richtinggevende rol spelen met betrekking de samenleving. Een Grondwet moet echter niet alleen ademen. Zij moet ook functioneren als dijk waarachter kwetsbare groepen en traditionele opvattingen zich veilig weten tegen politieke grillen en een overdosis aan tijdgeest. Een tweede gevolg van dit voorstel moet dus ook zijn dat het stabiliserende karakter van de Grondwet, dat bij de oude procedure reeds in goede handen was, behouden blijft. De sleutel waarmee dit voorstel beide doelstellingen probeert te bewerkstelligen, is een gedifferentieerde aanpak. In deze gedifferentieerde aanpak ligt tot slot ook nog een derde gevolg besloten dat dit voorstel nastreeft. Het oogmerk van stabiliteit wordt in dit voorstel namelijk heel nadrukkelijk gekoppeld aan de versterking van volksinvloed op de wijzigingsprocedure. Met zowel de figuur van een burgerinitiatief als

de figuur van een Grondwetskamer wordt uiteindelijk de burger zelf als hoofdbewaker van de constitutionele orde aangesteld.

### **Advisering en consultatie**

Een belangrijke aanleiding tot dit voorstel is het rapport van de Nationale Conventie uit 2006 en het rapport van de Staatscommissie Grondwet 2010.<sup>36</sup> In beide rapporten wordt direct of indirect aangegeven dat herziening van de herzieningsprocedure van de Grondwet opnieuw doordacht moet worden. Ook in de literatuur is besproken dat een wijziging van artikel 137 van de Grondwet wenselijk is.<sup>37</sup> Ter voorbereiding van dit wetsvoorstel hebben bovendien diverse consultaties plaatsgevonden, onder andere in Utrecht, met burgers met een diverse achtergrond. Zij hebben voorlichting gekregen over de wijzigingsprocedure van de Grondwet zoals in dit voorstel wordt beschreven. Uit deze consultaties bleek dat het voorstel met grote belangstelling en enthousiasme wordt ontvangen.

### **Evaluatie**

Na een periode van tien jaar dient te worden geëvalueerd of met de voorgestelde wijziging van de procedure de hiervoor besproken doelen zijn bereikt. Daartoe dienen ingediende voorstellen op basis van de nieuwe procedure, burgerinitiatieven en de gevolgde - 'lichte' of 'zware' - procedure te worden gemonitord. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal deze monitorfunctie vervullen.

### **Inwerkingtreding en overgangsrecht**

Gepoogd moet worden om dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk aan te nemen. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat, gezien de verplichte ontbinding van de Tweede Kamer ter wijziging van artikel 137 van de Grondwet, het beste kan worden aangesloten bij de geplande Tweede Kamerverkiezingen op 15 maart 2017.<sup>38</sup> In de regel valt een ontbinding ten behoeve van een Grondwetsherziening samen met het einde van de vierjarige reguliere zittingsperiode van de Tweede Kamer. De laatste keer dat dit niet gebeurde was in 1948. Dit zou kunnen betekenen dat dit wetsvoorstel, na een voorspoedige behandeling in de Kamers, op 1 januari 2018 inwerking kan treden. Deze termijn blijft echter afhankelijk van het moment van Tweede Kamerverkiezingen en de snelheid van behandeling in de nieuwe Tweede Kamer en Eerste Kamer. Vanaf het moment van inwerkingtreding geldt deze nieuwe procedure. Voor de op dat moment aanhangige wetsvoorstellen tot grondwetswijziging geldt de procedure zoals die gold voor inwerkingtreding van dit voorstel.

---

<sup>36</sup> *Kamerstukken II 2007/08*, 31 570, nr. D, Bijlage, Rapport Staatscommissie Grondwet van 12 november 2010.

<sup>37</sup> Zie bijvoorbeeld C.M.J. Rijkelijhuizen, 'Grondwetsherziening tussen eenvoud en ideaal', *NJB* 2008,2013.

<sup>38</sup> Verkiezingskalender van de Kiesraad via [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl).

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel II**

Artikel II van het wetsvoorstel bevat een wijzigingsvoorstel ten aanzien van artikel 137 van de Grondwet.

Het eerste lid introduceert de 'lichte procedure' voor een grondwetswijziging. Ondanks de volledige wijziging van artikel 137 van de Grondwet, is voor de 'lichte procedure' geprobeerd om in het eerste lid aansluiting te zoeken bij de huidige wijzigingsprocedure en wetgevingssystematiek. Door het vereiste van grondwetswijziging bij wet, wordt aangesloten bij de huidige procedure van grondwetswijziging en bij de wetgevingssystematiek zoals omschreven in de eerste paragraaf van Hoofdstuk 5 van de Grondwet. Gevolg hiervan is dat een voorstel tot grondwetswijziging wordt ingediend door de regering of door een of meer leden van de Tweede Kamer, waarna beide kamers zich uitlaten over het wijzigingsvoorstel. Met de formulering dat instemming van twee derde van de leden nodig is, wordt impliciet een nieuw quorum ingesteld voor de stemmingen over de wijzigingsvoorstellen. Door dit quorum wordt gewaarborgd dat er in de Staten-Generaal een breed draagvlak bestaat voor de wijziging van de Grondwet. Het vereiste van een twee derde meerderheid is op zichzelf ook een waarborg.

Het tweede lid legt een verzwaarde procedure voor grondwetswijziging vast. De bepaling kent twee elementen. Allereerst beoogt het tweede lid met de notie 'constitutionele identiteit' een inhoudelijk criterium te verschaffen ter beantwoording van de vraag of de lichte procedure van lid 1 dan wel de zware procedure van lid 2 moet worden gevolgd. Met de introductie van het criterium van constitutionele identiteit wordt aansluiting gezocht bij het constitutionele debat over de Europese Unie. De bedoeling van het criterium is dat de wetgever per voorstel bepaalt of het "de identiteit van het Nederlandse constitutionele bestel" in het geding is en om die reden een zwaardere procedure gevolgd dient te worden. Er is bewust gekozen voor een open norm. Hoewel sommige essentialia van de Nederlandse Grondwet zich laten raden, wordt ervan uitgegaan dat het de constitutionele cultuur in Nederland ten goede komt als een begrip van constitutionele identiteit kan meebewegen met de opvattingen die daaromtrent in de samenleving bestaan. Met de grondwettelijke verankering van het begrip 'constitutionele identiteit' wordt kortom niet alleen gepoogd om de stabiliteit en continuïteit van de Grondwet te waarborgen, maar tevens de mogelijkheid geboden om de Grondwet dynamischer te maken.

In het tweede lid wordt ook de figuur van Grondwetskamer geïntroduceerd. Indien een voorstel tot wijziging de "een verandering aanbrengt in de identiteit van het Nederlandse constitutionele bestel" raakt, bestaat de verplichting om een Grondwetskamer in te stellen voor een tweede lezing van het wijzigingsvoorstel. De Grondwetskamer dient als extra waarborg en daarnaast als mogelijkheid voor de burger om zich uit te spreken. Bij de vaststelling voor een vereiste meerderheid in de Grondwetskamer botsen twee van de drie pijlers van dit wijzigingsvoorstel met elkaar, namelijk de flexibiliteit en de stabiliteit van het constitutionele bestel. Omdat het bij een stemming in de Grondwetskamer om zeer belangrijke onderwerpen gaat, zou een gewone meerderheid een te krappe steun voor het voorstel inhouden. Een gekwalificeerde meerderheid van twee derde is gezien het aantal leden van de Grondwetskamer (lid 4) te zwaar. Dit doet af aan de

pijler van flexibiliteit en legt een te grote nadruk op de blokkerende minderheid. Om die reden is gekozen voor een drie vijfde meerderheid. Op deze manier wordt de Grondwet dynamischer, maar blijft een brede meerderheid nodig.<sup>39</sup> Tevens is samenwerking tussen de Staten-Generaal en de burgerdelegatie van de Grondwetskamer vereist, waarmee het voorstel verder wordt gedepolitiseerd.

In het derde lid wordt de waarborg van burgerinitiatief ingebouwd. Er is gekozen voor het burgerinitiatief, omdat hiermee gemakkelijk burgers in actie kunnen komen. Het burgerinitiatief is inmiddels een bekend middel om een onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer te plaatsen. Het hier geïntroduceerde burgerinitiatief is echter van een andere aard. In tegenstelling tot het agenderend initiatiefrecht, is dit burgerinitiatief van dwingende aard. De burger kan alsnog afdwingen dat de zware procedure via de Grondwetskamer wordt gevolgd, indien is voldaan aan de vereiste hoeveelheid geldige handtekeningen. Hiermee is het burgerinitiatief bedoeld als vergroting van de volksinvloed, maar ook als waarborg tegen te overhaaste wijzigingen. Het vereiste aantal handtekeningen is gesteld op tweeëneenhalf procent van het aantal kiesgerechtigden, omdat het - anders dan het bij het bestaande burgerinitiatief - niet gaat om agendering van een bepaald onderwerp, maar om een ingrijpen in het gebruikelijke democratische proces. Om die reden dient er voldoende draagvlak te zijn in de samenleving om de wetgever extra te controleren. Het burgerinitiatief gaat uit van actieve burgers en hiermee wordt burgers gevraagd betrokken te zijn bij de Grondwet en het constitutionele bestel. Verwacht wordt dat de Grondwet hierdoor meer zal leven en ook in het maatschappelijk debat een rol zal gaan spelen. Het voordeel van het voorgestelde initiatiefrecht ten opzichte van een correctief referendum is dat er geen tot weinig sprake zal zijn van een direct negatief oordeel. Het is enkel een signaal richting de grondwetgever dat het wijzigingsvoorstel zorgvuldig en uitgebreid moet worden beoordeeld, waarbij een breed draagvlak in de samenleving noodzakelijk is. De zorgen geuit door de Raad van State over het correctief referendum op dit punt, gaan naar ons oordeel dan ook niet op voor het onderhavige voorstel.<sup>40</sup> De verdere eisen die gelden voor een dergelijk burgerinitiatief zullen bij wet worden bepaald.

In het vierde en laatste lid van het voorgestelde artikel wordt de Grondwetskamer nader beschreven. De Grondwetskamer zal bestaan uit de Staten-Generaal aangevuld met hetzelfde aantal burgerleden. Dit houdt in dat er in totaal 450 leden van de Grondwetskamer zijn. Hiervoor is gekozen om een grote volksinvloed te bewerkstelligen als tegenhang voor de Staten-Generaal. Het voorstel beoogt de grondwetswijziging in zware gevallen nog verder te depolitiseren en een verdere maatschappelijke discussie over de te wijzigen bepaling te starten. Uit de woorden "aangevuld met" valt op te maken dat de basis van de procedure de verenigde vergadering is, waarbij het dubbele aantal leden deelneemt aan de beraadslaging en stemming. Door deze aansluiting hoeven niet direct bepalingen van orde opgenomen te worden in dit voorstel. De selectiewijze van de burgerleden van de Grondwetskamer zal in de wet moeten worden neergelegd. De reden hiervoor is de technische vragen die bij de selectieprocedure komen kijken. Uitgangspunt is dat de burgerleden van de Grondwetskamer worden geselecteerd op basis van een representatieve steekproef, waardoor zij in het geheel genomen de Nederlandse samenleving kunnen representeren. Ook vergoedingen en procedures

---

<sup>39</sup> Zie voor een nadere uiteenzetting van de keuze voor beslissingsbevoegdheid in tweede lezing bij drie vijfden meerderheid pagina 16 e.v. van deze Memorie van Toelichting.

<sup>40</sup> *Kamerstukken II 2006/06, 30 372, nr. 7, blz. 2.*

zullen moeten worden vastgelegd in de wet.

### **Artikel III**

Artikel III regelt het overgangsrecht. Door het toevoegen van een additioneel artikel XXXI wordt geregeld dat vanaf het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de nieuwe herzieningsprocedure voor de Grondwet geldt voor (nieuwe) grondwetsherzieningsvoorstellen. Voor de op dat moment aanhangige wetsvoorstellen tot grondwetswijziging geldt de procedure zoals die gold voor inwerkingtreding van dit voorstel.

De Boer  
Dekker  
Haan  
Nehmelman  
Van Rossem  
Vetzo



## **Bijlage**

### **Toelichting bij de hoofdlijnen van het wetsvoorstel**

41

#### **Praktische uitwerking**

##### **1. De “selectiefase” van de leden van de Grondwetskamer die geen lid zijn van de Staten-Generaal**

###### *De groep waaruit geselecteerd wordt*

Uit de kiesgerechtigden voor de Tweede Kamerverkiezingen wordt een selectie gemaakt. Aldus wordt de groep van potentiële leden van de Grondwetskamer gevormd door alle Nederlanders die de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt (artikel 54, eerste lid, van de Grondwet in combinatie met artikel B1 van de Kieswet), met uitzondering van diegenen die zijn ontzet van het kiesrecht als bedoeld in artikel 54, tweede lid, van de Grondwet. De leeftijd van 18 jaar moet zijn bereikt op het moment dat besloten wordt tot het instellen van een Grondwetskamer.

###### *De wijze waarop geselecteerd wordt*

De samenstelling zal plaatsvinden door het nemen van een “steekproef” van personen. Van een compleet willekeurige samenstelling is geen sprake. Gestreefd wordt naar het selecteren van een groep personen die tezamen een representatieve vertegenwoordiging van de Nederlandse kiesgerechtigden vormt. Hen wordt een brief gestuurd met daarin het doel van de Grondwetskamer en hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Deze personen wordt gevraagd om lid te worden van de Grondwetskamer. Enkel personen die dit willen zullen deel gaan uitmaken van de Grondwetskamer. Indien nodig wordt na voorgaande fase een nieuwe serie brieven uitgestuurd om een representatieve afspiegeling van de Nederlandse samenleving in de Grondwetskamer te krijgen.

###### *Door en onder verantwoordelijkheid van wie geschiedt de selectie*

De selectie geschiedt onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door een apart daarvoor in te stellen orgaan. Via een computersysteem worden de mensen geselecteerd.

###### *Grootte van de Grondwetskamer*

De Grondwetskamer zal bestaan uit 450 leden. Hiervan bestaat de helft uit alle leden van de Staten-Generaal. De andere helft bestaat uit burgers die op de hiervoor aangegeven wijze geselecteerd worden. Benadrukt dient te worden dat het onderhavige voorstel het bezwaar dat bij de staatscommissie Cals-Donner ten aanzien van een Grondwetskamer leefde, ondervangt. De leden van de beide kamers der Staten-Generaal maken immers deel uit van de Grondwetskamer. De bevoegdheid om als onderdeel van de Grondwetskamer in tweede lezing te beslissen over een voorstel tot wijziging van de Grondwet maakt deel uit van haar algemene politieke taakuitoefening. Zie voor de vastlegging van de samenstelling van de Grondwetskamer lid 4 van het wetsvoorstel.

---

<sup>41</sup> De vier fasen die het geraamte vormen van deze uitwerking worden eveneens onderscheiden in het artikel Alexandra Runswick, 'A Guide to Involving Citizens in Constitutional Reform', *Citizen* oktober 2007.

## **2. De "kennisfase"**

In deze fase zal de leden van de Grondwetskamer kennis worden bijgebracht over de Nederlandse de grondwetsgeschiedenis, opbouw en systematiek van de grondwet en het voorliggende voorstel. Dit kan geschieden door het geven van bijvoorbeeld lezingen, trainingen, workshops en het houden van debatten onder leiding van staatsrechtexperts. Het kan hier zowel gaan om ambtenaren als hoogleraren of andere universitair medewerkers met een expertise op het gebied van het staatsrecht. Hierbij dient acht te worden geslagen op het feit dat wetenschap en kennis niet waardenvrij is, maar wel waardenneutraal kan zijn. Hiermee wordt bedoeld dat mogelijke standpunten van voornoemde personen in gelijke mate over het voetlicht zullen worden gebracht en dat evenwichtigheid in de voorlichting voorop staat. Transparantie en objectiviteit kunnen verder worden gewaarborgd door al deze bijeenkomsten met een camera te registreren en het "live" volgen hiervan mogelijk te maken. Gedurende een periode van drie maanden zullen periodiek in de avonden en weekenden bijeenkomsten plaatsvinden. Er zal een onkostenvergoeding uitgekeerd worden.

## **3. De "consultatiefase"**

Deze fase bestaat uit het door het land trekken met (een deel van) de Grondwetskamer, zodat niet-leden van de Grondwetskamer hun mening kunnen geven en vragen kunnen stellen. Deze fase kan van belang zijn voor niet geselecteerde burgers. Zij kunnen hun invloed op deze wijze alsnog uitoefenen waardoor een groter deel van de bevolking betrokken raakt bij de besluitvorming door de Grondwetskamer.

## **4. De "beraadslaging- en beslissingsfase"**

In deze fase zal de Grondwetskamer haar ja of nee uitspreken met betrekking tot het voorstel. Na de beraadslaging beslist de Grondwetskamer met drie vijfden meerderheid.<sup>42</sup> De keuze voor deze gekwalificeerder meerderheidseis moet bezien worden in het licht van de volgende wijzigingen die beoogd worden in dit voorstel: er wordt gekozen om één orgaan (de Grondwetskamer) te laten beslissen in tweede lezing; de Tweede Kamer bepaalt bij gewone meerderheid of de zware procedure van toepassing is; op dit oordeel vindt eventueel een correctie plaats door middel van een burgerinitiatief waarvoor een minimumpercentage aan ondertekeningen nodig is. In eerste lezing is een twee derden meerderheid vereist. Gezien het feit dat voorgaande beoogde wijzigingen allen een bepaalde mate van ofwel stimulering van flexibiliteit, dan wel behoud van bestendigheid in zich bergen, is de keuze voor een drie vijfden meerderheid er één die recht doet aan het in dit voorstel beoogde evenwicht tussen waarborg van stabiliteit en flexibiliteit van de Grondwet. Beslissingsbevoegdheid bij gewone meerderheid van stemmen zou geen recht doen aan de pijler van constitutionele bestendigheid, terwijl het ook in tweede lezing vereisen van een twee derden meerderheid kan leiden tot ongewenste constitutionele rigiditeit. De eis van een drie vijfden meerderheid is de gulden middenweg tussen de hiervoor aangehaalde alternatieven.

---

<sup>42</sup> De regering stelde in haar voorstel tot invoering van een Grondwetskamer in 1946 eveneens een stemmodaliteit van drie vijfden meerderheid voor.