

Vergaderjaar 2013-2014

XX XXX

**Voorstel van rijkswet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot de invoering van een burger-
eed voor alle personen met de Nederlandse nationaliteit**

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

Inleiding

Dit voorstel van wet strekt tot de invoering van een burger-
eed voor alle Nederlandse burgers. Het doel ervan is Nederlandse
burgers ertoe aan te zetten om te verklaren dat zij te allen tijde de
vrijheid van hun gedragingen zelf op verenigbaarheid met
bepalingen van de Grondwet zullen beoordelen wat op de lange
termijn zal leiden tot meer sociale cohesie en minder regeldruk
vanwege een sterkere betrokkenheid van burgers bij de
Grondwet. Vanwege het preventieve karakter van de burger-
eed wordt vervolgens de taak van de wetgever om nieuwe wetten in te
voeren die opportunistisch gedrag van burgers tegenover hun
medeburgers beogen tegen te gaan verlicht. Op deze wijze wordt
door middel van actief burgerschap een nieuw evenwicht
gevonden tussen enerzijds de waarborging van burgerrechten en
anderzijds de uitoefening van burgerplichten.

Het wetsvoorstel doet inhoudelijk niet af aan de bepalingen van de
Grondwet die Nederlandse burgers onverkort dienen te
respecteren. In het kader van een effectieve naleving van de
Grondwet op preventieve basis is evenwel nu juist nodig dat aan
de burgers wordt opgedragen betreffende de vrijheid van hun
gedragingen te allen tijde een eigen beoordeling te maken van
zowel hun rechten als plichten.¹

Om deze reden wordt voorgesteld in de Grondwet op te nemen
dat Nederlandse burgers een verklaring zullen afleggen waarmee
zij erkennen dat hun vrijheid die wordt uitgedrukt in rechten
gepaard gaat met een algemene burgerplicht. Dit wordt door
middel van invoering van de burger-
eed voor alle Nederlanders in
een nieuw artikel 1a van de Grondwet tot uitdrukking gebracht.

¹ Zie ook *Kamerstukken II 2006-2007*, 30 584 (R 1811), nr. 6, p. 1: "De
rechtsorde biedt een ieder rechten en vrijheden. Dat brengt met zich mee
dat men ook de uitoefening van die rechten en vrijheden van anderen
dient te respecteren. In dit licht brengt het staatsburgerschap ook plichten
met zich mee. Verlangd mag worden dat men die plichten getrouw zal
vervullen." Vrijheidsvoorvechter Nelson Mandela wist dit ook eloquent te
verwoorden: "For to be free is not merely to cast off one's chains, but to
live in a way that respects and enhances the freedom of others."

Historisch kader

Reeds in de Proclamatie van 23 maart 1798 behorende bij de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk werd geuit: “Schaart U, als een éénig Man, hand aan hand, rondom het Altaar des Vaderlands, en zweert, op het Wetboek der Constitutie, aan hetzelfde eeuwige verkleefdheid, onveranderlijke trouw!”²

In 1806 werd in Nederland een constitutionele bepaling opgenomen waarin nadrukkelijk een evenwicht tussen de rechten en plichten voor burgers tot uitdrukking werd gebracht. Raadpensionaris Rutger Jan Schimmelpenninck – het eerste staatshoofd van Nederland – bracht dit destijds onder woorden in artikel 2 van de toenmalige Grondwet (toen “Constitutie van het Koninkrijk Holland” geheten) in de bepaling inzake het constitutionele gelijkheidsbeginsel, luidende als volgt:

“Het groot beginzel der Maatschappelijke Vrijheid bestaat daarin, dat de Wet gelijke Regten verzekere en gelijke Pligten oplegge aan alle Burgers, zonder onderscheid van rang of geboorte.”

In aanvulling op dit artikel werden stemgerechtigde burgers destijds verplicht een eed van getrouwheid af te leggen waarin zij gehoorzaamheid aan de Grondwet dienden te beloven voordat zij hun stemrecht konden uitoefenen.³

Tegenwoordig lijkt de Grondwet echter onderhevig te zijn aan “individualisering”. De Grondwet is namelijk in overwegende mate gericht op het individuele beschermingsoogmerk waarbij – mede onder invloed van het internationale recht – *ex post* afdwingbaarheid van de grondrechten van individuele burgers centraal staat.⁴ Dit biedt een verklaring voor het feit dat in de huidige Grondwet gelijke rechten voor burgers nog steeds duidelijk en in overvloed zijn verankerd, maar de Grondwet tegenwoordig niet meer spreekt over “gelijke pligten”. In de huidige bewoordingen van de Grondwet komt het beginsel dat burgers op collectieve wijze eigen verantwoordelijkheid dienen te nemen ten dienste van de collectieve grondrechten van hun medeburgers in de maatschappij en zich hiervoor *ex ante* dienen te verantwoorden niet naar voren in de vorm van een alomvattende burgerplicht.⁵ Kortom, het evenwicht tussen gelijke rechten en plichten van burgers heeft in de loop der tijd in de

² De Proclamatie is te raadplegen op:

<<http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vi84jsekgegnk>>

³ Zie voor een integrale tekst van de eed van getrouwheid en de historische ontwikkeling hiervan in de Grondwet: <<http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vi6ce1dp35ym>>.

⁴ Rapport Staatscommissie Grondwet 2010.

⁵ Zie ook B. Oomen, Van de redactie, *Recht der werkelijkheid: Tijdschrift voor de sociaalwetenschappelijke bestudering van het recht*, 2008-1, p. 5-7, over een onderzoek van Barbara Oomen en Herman Lelieveldt naar grondwetskennis onder burgers waaruit blijkt dat respondenten in groten getale denken dat de Grondwet over rechten en plichten gaat terwijl plichten of verantwoordelijkheden niet in de tekst terug te vinden zijn. Ondanks de gebrekkige kennis van de Grondwet blijkt uit het onderzoek tevens dat 94% van de Nederlanders de grondwet wel tamelijk of heel belangrijk vindt.

Grondwet aan waarde ingeboet ten voordele van de bescherming van individuele rechten.⁶

Huidig stelsel

De voorgestelde wijziging behelst geen indringende stelselwijziging ten opzichte van het huidige systeem. Integendeel, de wijziging zou naadloos aansluiten bij huidige ontwikkelingen met een toename in introducties van een eed in o.a. de beroepssector en bij lang bestaande vormen van een beroepseed in de publieke sector. Hieronder wordt een beknopt overzicht geboden van verschillende reeds bestaande initiatieven.

a. Bestaande initiatieven in de beroepssector

In het onderwijs wordt reeds geëxperimenteerd met introducties van een nieuwe beroepseed. Afstuderende bedrijfskundestudenten aan de *Harvard Business School* in de VS worden in hun hoedanigheid van managers en ondernemers *in spe* aangemoedigd tot het afleggen van een zogenaamde *Hippocratic oath* – in navolging van de hippocratische eed in de medische wetenschap.⁷ Met deze eed doen zij op vrijwillige basis een belofte om bij het drijven van hun onderneming niet hun eigen belang ten koste van de maatschappij voorop te stellen. In Nederland heeft een groep van 45 PhD en Research Master studenten aan de Erasmus Universiteit Rotterdam begin 2013 in het kader van een pilot-project een eed afgelegd in het kader van een nieuwe cursus 'Scientific Integrity' waarmee zij zich committeerden aan de VSNU code van wetenschapsbeoefening.⁸ De introductie van een nieuwe beroepseed ziet men ook terug in het bedrijfsleven de zoektocht naar duurzame zelfregulerende oplossingen in de financiële sector om hoofd te kunnen bieden aan een toekomstige financiële crisis. In de nasleep van de recente financiële crisis worden nu ook bankiers voortaan geconfronteerd met het afleggen van een bankiers-*eed*. Bankiers beloven met de beroepseed hun beroep integer uit te oefenen en hun eigen belang niet voorop te stellen. Uit deze voorbeelden in de praktijk komt als belangrijkste les naar voren dat individuen een eed voor ethisch gedrag afleggen welke niet zozeer (primair) is gebaseerd op of ingegeven door financiële beloningen of wettelijke sancties in de wet- en regelgeving. Met een eed wordt het goede gedrag aangemoedigd op basis van zelfreflectie en een persoonlijk (moreel) besef van de eigen verantwoordelijkheid om te komen tot rechtvaardigheid. Burgers in de persoonlijke sfeer kunnen lering trekken uit deze positieve ontwikkelingen die zien op ethisch gedrag in de professionele beroepsuitoefening. In feite oefent iedereen

⁶ Zie ook R. Lubbers, *Samen onderweg: over democratie, christendom & samenleving, economie en internationale vraagstukken*, Het Spectrum 1991, p. 108, die bepleit dat naast de rechten ook de plichten jegens de samenleving dienen te worden benadrukt: "Wordt dit beginsel van plichten naast rechten in theorie zoals gezegd vrij ruim onderschreven, de praktijk is weerbarstig. (...) De mens als object van zorg en niet als subject van gelijke kansen en integratiemogelijkheden is uitvloeisel geworden van kwantitatief overbelaste, gemassificeerde sociale zorg. De anonimiteit, ja ook de overkill van het wijzen van mensen op in het bijzonder hun rechten (met name in de grote steden) heeft daaraan ook bijgedragen."

⁷ Zie de eed op de website: <<http://mbaoath.org/>>.

⁸ Zie: <<http://www.eur.nl/nieuws/detail/article/44938-eedaflegging-scientific-integrity/>>

namelijk – ongeacht de huidige professionele beroepsfunctie – elke dag het beroep van burger uit in de samenleving. Om deze reden is het gerechtvaardigd ook actief burgerschap te koppelen aan een soortgelijke eed. Met de introductie van de burger-ees in de Grondwet zullen individuen worden herinnerd aan hun maatschappelijke rol als voorbeeldfiguren zonder de ingrijpende noodzaak om nieuwe regels in te voeren.

b. Bestaande initiatieven in de publieke sector

Ook vele volksvertegenwoordigers en burgers die in de publieke sector werkzaam zijn, leggen reeds een eed af waarin zij trouw dienen te beloven aan de Grondwet alvorens zij hun functie kunnen uitoefenen. Hieronder volgen enkele voorbeelden van een dergelijke eed afgelegd door de Koning, parlementariërs, ministers en leden van de Staten-Generaal, gemeenteraadsleden, wethouders, burgemeester en politiemedewerkers:

Artikel 32 Grondwet (konings-ees)

“Nadat de Koning de uitoefening van het koninklijk gezag heeft aangevangen, wordt hij zodra mogelijk beëdigd en ingehuldigd in de hoofdstad Amsterdam in een openbare verenigde vergadering van de Staten-Generaal. Hij zweert of belooft trouw aan de Grondwet en een getrouwe vervulling van zijn ambt. De wet stelt nadere regels vast.”

Artikel 60 Grondwet (parlementariërs-ees)

“Op de wijze bij de wet voorgeschreven leggen de leden van de kamers bij de aanvaarding van hun ambt in de vergadering een eed, dan wel verklaring en belofte, van zuivering af en zweren of beloven zij trouw aan de Grondwet en een getrouwe vervulling van hun ambt.”

Artikel 1 en 2 van de Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal

“Ik zweer (beloof) trouw aan de Koning, aan het Statuut voor het Koninkrijk en aan de Grondwet.”

Artikel 14 Gemeentewet (gemeenteraadslid-ees)

“Ik zweer (beloof) dat ik getrouw zal zijn aan de Grondwet, dat ik de wetten zal nakomen en dat ik mijn plichten als lid van de raad naar eer en geweten zal vervullen.”

Artikel 41a Gemeentewet (wethouders-ees)

“Ik zweer (beloof) dat ik getrouw zal zijn aan de Grondwet, dat ik de wetten zal nakomen en dat ik mijn plichten als wethouder naar eer en geweten zal vervullen.”

Artikel 65 Gemeentewet (burgemeesters-ees)

“Ik zweer (beloof) dat ik getrouw zal zijn aan de Grondwet, dat ik de wetten zal nakomen en dat ik mijn plichten als burgemeester naar eer en geweten zal vervullen.”

Artikel 9 Besluit algemene rechtspositie politie (politiemedewerkers-ees)

“Ik zweer (beloof) trouw aan de Koning, aan de Grondwet en aan de wetten van ons land.”

c. Bestaande initiatieven voor 'nieuwe' burgers

Het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit voor 'nieuwe' burgers in Nederland gaat sinds kort gepaard met een belangrijk inburgeringsritueel: een naturalisatieceremonie waarbij een nationale verklaring van verbondenheid dient te worden afgelegd, in de volksmond bekend als: de inburgerings-ees. Het afleggen van de inburgerings-ees voor 'nieuwe' burgers is sinds 2009 wettelijk verplicht op grond van artikel 8, lid 1, onderdeel e, Rijkswet op het Nederlandschap. Met de inburgerings-ees verklaren 'nieuwe' burgers expliciet trouw aan de grondwettelijke orde van Nederland en beloven zij de plichten van het staatsburgerschap te vervullen, blijkens de tekst van deze eed:

"Ik zweer (verklaar) dat ik de grondwettelijke orde van het Koninkrijk der Nederlanden, haar vrijheden en rechten respecteer en zweer (beloof) de plichten die het staatsburgerschap met zich meebrengt getrouw te vervullen. Degene die de verklaring aflegt voegt daar ter bevestiging aan toe: Zo waarlijk helpe mij God almachtig, of: Dat verklaar en beloof ik."

d. Bestaande initiatieven vanuit rechtsvergelijkend perspectief

Uit een rechtsvergelijking blijkt dat in vele landen een inburgerings-ees bestaat voor 'nieuwe burgers' in de vorm van een Oath of Allegiance waarmee zij verklaren dat zij de Grondwet van hun nieuwe thuisland zullen naleven, steunen en/of verdedigen. Echter, in geen enkel land bestaat tot op heden een burger-ees die geldt voor alle burgers zoals voorgesteld in dit voorstel tot Grondwetswijziging. Nederland kan hierin op internationaal vlak een uitzonderlijk innovatieve rol vervullen.

De strekking van het wetsvoorstel

De kern van dit wetsvoorstel is een aanzet te bieden tot het bewerkstelligen van een fundamenteel evenwichtsherstel in de Grondwet tussen enerzijds het afleggen van verantwoording door burgers en anderzijds het bieden van bescherming aan burgers. Indien burgers aanspraak willen maken op de bescherming van hun eigen grondrechten, dienen zij er ook rekening mee te houden dat zij een verantwoordingsplicht hebben om de grondrechten van medeburgers te respecteren. In lijn daarmee wordt voorgesteld artikel 1a aan de Grondwet toe te voegen voor de invoering van een burger-ees.

De invoering van de burger-ees in de Grondwet kan voornamelijk door middel van haar normatieve functie zorgen voor meer preventieve betrokkenheid van de burger in de samenleving en uiteindelijk resulteren in het evenwichtsherstel tussen burgerrechten en -plichten. Met de wettelijke invoering van de burger-ees wordt feitelijk een beroep gedaan op het zelfregulerend vermogen van de maatschappij aan de hand van een minimale gedragsvoorwaarde. De normatieve plicht van de burger om eigen verantwoordelijkheid te nemen en bij de handelingsvrijheid telkens bewust rekening te houden met de maatschappij verhoogt de mate van integriteit en participatie jegens de samenleving op preventieve wijze. Deze nieuwe vorm van plichtsbesef jegens de maatschappij komt de leefbaarheid van gemeenschappen ten goede.

De bevordering van een dergelijke maatschappelijke betrokkenheid met een preventief karakter door middel van de invoering van de burger-eesd wordt op de navolgende wijzen bewerkstelligd:

- (i) het vinden van een normatief gedragskompas in tijden van toenemende individualisering;
- (ii) het vinden van een nationaal bindmiddel;
- (iii) een vergroting van het constitutioneel bewustzijn;
- (iv) het opheffen van de ongelijkheid tussen 'nieuwe' en 'oude' burgers

Ad (i) Normatief gedragskompas

In de eerste plaats zou de introductie van een alomvattende plicht in de vorm van een burger-eesd een fundamentele en duurzame gedrags- en cultuurverandering teweeg kunnen brengen waarmee individualistisch opportunisme kam worden tegengegaan en maatschappelijke betrokkenheid worden bevorderd.

Dientengevolge zou de invoering van nieuwe wetten voor bescherming van grondrechten minder noodzakelijk zijn.⁹

De Nederlandse samenleving is onderhevig aan diverse ingrijpende ontwikkelingen waaronder een toenemende mate van individualisering en verminderde sociale cohesie.¹⁰ Op zichzelf genomen zijn deze ontwikkelingen in beginsel niet zorgwekkend. Zij leiden tot een grotere onafhankelijkheid en autonomie van burgers die vaker gebruik maken van de vrijheid om op zelfstandige wijze keuzes te maken rondom hun gedragingen die los staan van de keuzes van medeburgers. Het gevaar loert echter dat deze individualisering op dusdanige wijze doorslaat dat burgers enige vorm van loyaliteit aan het overkoepelende belang van de maatschappij niet of nauwelijks meer in acht nemen wanneer dit ten koste van hun eigenbelang gaat. Met het oog op handhaving van de onderlinge solidariteit tegen de achtergrond van een terugtrekkende overheid speelt de invoering van de burger-eesd als normatief gedragskompas een belangrijke rol.

Ad (ii) Nationaal bindmiddel

De Raad van State heeft reeds geconstateerd dat het symbolisch-inspirerende gehalte van onze Grondwet thans beperkt is.¹¹

Geïnspireerd door de belangrijke rol van de constitutie in de Verenigde Staten en Duitsland, is al eens geopperd dat de Nederlandse Grondwet een nieuwe bron van nationaal besef kan zijn waarbij eenheid in verscheidenheid voorop komt te staan. De Grondwet zou als inspirerend nationaal bindmiddel kunnen fungeren voor de vorming van een gemeenschappelijke identiteit in de Nederlandse samenleving; een samenleving die op dit moment wordt gekenmerkt door veelvormigheid en veelkleurigheid.¹² In dit kader kan de burger-eesd de ultieme grondslag binnen de Grondwet zijn om te komen tot gemeenschappelijke loyaliteit onder de burgers en een gezamenlijke identiteitsvorming. De gemeenschappelijke waarden

⁹ Baruch de Spinoza wist in zijn *Tractatus Politicus* ook mooi onder woorden te brengen hoe het streven naar vreedzaam samenleven in feite voortvloeit uit een deugd: "Vrede is niet de afwezigheid van oorlog. Het is een deugd, die uit geestkracht en standvastig verlangen voortkomt."

¹⁰ P. Schnabel (red.), *Individualisering en sociale integratie*, Sociaal en Cultureel Planbureau: Den Haag 2004.

¹¹ *Kamerstukken II 2007-2008*, 31570, nr. 3, p. 8.

¹² J. Bank, Grondwet als nationaal bindmiddel, *NRC Handelsblad*, 20 december 2001.

binnen de Grondwet die ons binden komen meer centraal te staan indien burgers door middel van de burger-ees collectief aan elkaar beloven hieraan trouw te zijn en blijven.¹³ Met de burger-ees kunnen wij de eenheid in verscheidenheid in onze pluriforme en multiculturele samenleving bewaren en bewaken.

Ad (iii) Constitutioneel bewustzijn

De fundamentele waarden die op dit moment in de Grondwet zijn neergelegd kunnen helaas niet op heel veel belangstelling rekenen onder de Nederlandse bevolking.¹⁴ De burgerrechten zoals vervat in de Grondwet zijn tot stand gekomen om actieve overheidsbemoediging te beperken. Men dient dan ook te erkennen dat het vervullen van grondrechten niet van nature als een overheidstaak moet worden beschouwd, maar nu juist een wederzijdse plicht voor burgers vormt. De burger-ees is in staat om het belang van grondrechten te onderstrepen en de bewustwording daarvan onder burgers te versterken. Grondrechten zouden in de praktijk enorm in betekenis kunnen toenemen indien burgers zich zouden realiseren dat voor de vervulling ervan een belangrijke taak is weggelegd voor burgers onderling gezien hun wederzijdse afhankelijkheid. Het gevolg van actief burgerschap met een preventief karakter dat zou voortvloeien uit de invoering van de burger-ees is tevens dat de Grondwet meer betekenis voor burgers krijgt dan thans. Op deze wijze kan de Grondwet in maatschappelijk opzicht alsnog leiden tot het streven dat Thorbecke reeds in 1848 ermee beoogde: een bron van nationale kracht, een Grondwet van en voor de burgers.

Ad (iv) Opheffen ongelijkheid

Daarnaast is invoering van de burger-ees een uitgerekende mogelijkheid om de ongelijkheid tussen 'nieuwe' Nederlandse burgers en burgers die het Nederlanderschap hebben verworven bij wege van geboorte op Nederlands grondgebied onder het huidige wettelijke stelsel op te heffen. De huidige Rijkswet op het Nederlanderschap verplicht 'nieuwe' Nederlanders tot het afleggen van een burger-ees in de vorm van een verklaring van verbondenheid als onderdeel van de verkrijging van het Nederlanderschap door optie of door naturalisatie. Niettegenstaande het feit dat de verklaring van verbondenheid een belangrijk instrument is behorende bij het proces van inburgering en integratie, staat of valt actief burgerschap in onze samenleving met de participatie van alle Nederlandse burgers. Door slechts 'nieuwe' Nederlanders te verplichten tot het afleggen van een verklaring van verbondenheid impliceert de Rijkswet op het Nederlanderschap dat burgerschap een aangeboren persoonskenmerk is voor burgers die op Nederlands grondgebied zijn geboren. In andere woorden, de wet gaat er van uit dat de 'oude' Nederlanders - personen met de Nederlandse nationaliteit

¹³ Zie in gelijke zin hoogleraar Soeharno: "De eed markeert een moment van *toetreding tot een gemeenschap*. De filosoof Jean-Paul Sartre kenmerkt de eed in dit opzicht als een gemedieerde wederkerigheid. Wie de eed zweert, zegt hij, *treedt toe tot (...)* een eedgemeenschap, Dit is geen *eenzijdig* gebeuren. Want de eed zet op dat moment *de gemeenschap stil*. Iedereen – de eedaflegger, de eedafnemer en de toeschouwers – beseft op dat moment dat niet alleen de eedaflegger, maar ook de gemeenschap door bepaalde waarden wordt beheerst.", J.E. Soeharno, *De waarde van de eed* (rede), UVA Amsterdam, 2013, p. 24, te raadplegen op < http://www.oratiereeks.nl/upload/pdf/PDF-2474weboratie_Soeharno_definitief.pdf>

¹⁴ G. ter Horst, Voorwoord, in: *De Grondwet herzien: 25 jaar later*, p. 5, Den Haag 2008.

verkregen bij geboorte - reeds zijn ingeburgerd. Deze aanname wordt ten onrechte gemaakt vanwege het gebrek aan elke grondslag en is tevens in strijd met een onderzoeksrapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie waarin nu juist is geconcludeerd dat burgerschap niet is aangeboren maar moet worden ontwikkeld; in verband hiermee wordt in dit onderzoeksrapport o.a. gesteld dat het in Nederland nog altijd ontbreekt aan de nodige kennis over onze democratische rechtsstaat en de betekenis hiervan voor onze samenleving.¹⁵ Kortom, de huidige Rijkswet op het Nederlanderschap bestendigt niet alleen de verwaarlozing van burgerschapsvorming bij 'oude' Nederlanders maar creëert tevens een kloof tussen 'oude' en 'nieuwe' Nederlanders. Zonder wijziging van het huidige stelsel blijft de ongelijkheid van actieve burgerschapsplichten tussen verschillende groepen burgers bestaan en voort sluimeren. Wanneer men het gelijkheidsbeginsel in acht neemt, verdient het de aanbeveling dat niet alleen genaturaliseerde Nederlanders maar álle Nederlanders hun respect voor de Nederlandse rechtsorde uitdrukken in de vorm van een burger-ees die voor allen geldt.

Al deze overwegingen tezamen hebben geleid tot het onderhavige wetsvoorstel, waarvan de strekking is om de burger-ees voor alle Nederlandse burgers in te voeren.

De betekenis van de burger-ees

Het gevolg van de voorgestelde wijziging strekkende tot invoering van de burger-ees zal zijn dat de grondrechten van de burgers gepaard zullen gaan met een algemene burgerplicht binnen de Grondwet. De Grondwet is een wet waarin in beginsel de verhouding tussen overheid en burger wordt geregeld. Dit houdt in dat artikelen in de Grondwet doorgaans een verticale werking hebben. De praktijk wijst echter uit dat de bepalingen in de Grondwet ook steeds meer gebruikt worden om de verhouding tussen burgers onderling te reguleren. De artikelen hebben dan niet alleen een verticale maar ook een horizontale werking. Dit is belangrijk zoals filosoof Thomas Palme reeds in 1791 constateerde: "A constitution is not the act of a government, but of a people constituting a government."¹⁶ De burger-ees is normatief van aard en zal een horizontale werking hebben. Bij horizontale werking draait het niet zozeer om de samenleving als een rechtsgemeenschap maar om een samenleving als waardengemeenschap. De samenleving als waardengemeenschap is te karakteriseren als een samenwerkingsverband van burgers die zich op vrijwillige basis verbonden voelen bij het vormgeven, naleven, in stand houden en zo nodig verdedigen van een aantal kernwaarden. De burger-ees kan als middel voor de burger dienen om uitdrukking te geven van de weloverwogen loyaliteit aan deze waardengemeenschap.

¹⁵ Rapport Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, *In dienst van de democratie*, Den Haag 2001. Zie ook de CDA-notitie "Kansrijk op weg naar burgerschap", p. 6-7: "Wij mogen van immigranten vragen dat zij zich rekenschap geven van de waarden en de tradities van het land waarin zij komen wonen. Maar soms lijkt het wel alsof de Nederlanders zelf nauwelijks begrip hebben van de eigen waarden en normen."

¹⁶ Citaat uit: B. Oomen, Wij moeten nodig eens over onze Grondwet praten, *Volkscrant*, 27 oktober 2007.

Uitvoering

Het voorgestelde artikel 1a bepaalt dat nadere voorschriften omtrent het afleggen van de eed kunnen worden geregeld bij algemene maatregel van rijksbestuur. Het verdient hierbij de aanbeveling om qua tekst en de ceremoniële uitvoering aan te sluiten bij de uitvoering van de verklaring van verbondenheid zoals vastgelegd in de Rijkswet op het Nederlandschap. Vanwege het gelijkheidsbeginsel is het namelijk wenselijk dat de bepalingen omtrent de tekst en de ceremoniële uitvoering van de burger-eeed gelijk is voor alle burgers in het gehele Koninkrijk.

Het afleggen van de burger-eeed is verplicht voor Nederlandse burgers welke bij het bereiken van de meerderjarige leeftijd. De invoering van de burger-eeed zal voor het gehele Koninkrijk gaan gelden, maar wordt op gedecentraliseerd niveau uitgevoerd om praktische overwegingen. Nederlandse burgers van achttien jaar en ouder worden opgeroepen door de gemeente waar zij ingeschreven staan voor een officiële burgerschapsceremonie op het stadhuis. De burger-eeed wordt door hen zelfstandig afgelegd. Tenzij anders bepaald kunnen zij daarin niet worden vertegenwoordigd.

Wat betreft de voorschriften omtrent de eedtekst en de eedaflegging is het aan te raden zo veel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande verklaring van verbondenheid zoals geregeld in de Rijkswet op het Nederlandschap. Onder de bestaande regeling moeten gemeenten elk jaar naturalisatieceremonies houden en in elk geval één op de nationale naturalisatiedag op 24 augustus, de datum waarop in 1815 de Nederlandse grondwet in werking trad. De kern van de ceremonie is de eed en de ondertekening van het burgerschapscertificaat. De burger-eeed kan aansluiting vinden bij deze regeling en kan tevens naar keuze worden afgelegd middels een religieuze of een seculiere formule.

Een belangrijk punt is ook de wijze waarop de burger-eeed bij de ceremoniële uitvoering voor burgers naar voren wordt gebracht. Als de eed slechts als een formele procedure wordt ervaren, zal het minder effect hebben dan wanneer het gevoel van personen wordt aangesproken. De burger-eeed dient te worden ervaren als een moreel kompas dat middels de eed wordt uitgedragen. Dit is in lijn met een spreuk van de Oud-Griekse tragedieschrijver Aeschylus die eens opmerkte: 'De eed maakt mensen niet geloofwaardig, mensen maken de eed geloofwaardig.'¹⁷

Handhaving

De burgers dragen gezamenlijk de eindverantwoordelijkheid om te waarborgen dat de burger-eeed wordt gerespecteerd en nageleefd. Gezien de horizontale werking is het niet de bedoeling dat burgers van overheidswege aangesproken kunnen worden op hun afgelegde burger-eeed indien zij zich niet houden aan hetgeen zij beloofd hebben. Ook op horizontaal vlak tussen burgers onderling is de burger-eeed niet gebaseerd op directe sancties of beloningen. Vorig jaar sprak hoogleraar Soeharno in zijn inaugurele rede *De waarde van de eed* uit dat de wens tot sanctionering bij schending van een eedsbelofte opmerkelijk is nu een eed zich hier helemaal

¹⁷ Citaat uit: J.E. Soeharno, *De waarde van de eed* (rede), UVA Amsterdam, 2013, p. 24, te raadplegen op <http://www.oratiereeks.nl/upload/pdf/PDF-2474weboratie_Soeharno_definitief.pdf>

niet voor sancties leent. “Vrijwel alle filosofen – van Cicero tot Hobbes tot Schopenhauer – zijn immers van mening dat de eed geen zelfstandige verbintenis betreft, maar slechts een bestaande verbintenis bekrachtigt. Op zichzelf grondt de eed niets: de wetenschapper is ook zonder eed gehouden tot waarheidsvinding, de schoolbestuurder ook zonder eed tot dienstbaarheid aan het onderwijs en de bankier ook zonder eed tot zorgvuldige dienstverlening aan de klant.”¹⁸, aldus Soeharno.

Sancties zijn ook niet vereist om de effectiviteit en doeltreffendheid van de burger-eeed te kunnen waarborgen, zo blijkt uit wetenschappelijk onderzoek. In zijn Tien geboden-onderzoek heeft MIT hoogleraar en gedragseconoom Dan Ariely door middel van psychologische experimenten de beïnvloeding van menselijk gedrag bestudeerd en hij concludeert dat de omgeving en de drijfveren van mensen eerder zijn te beïnvloeden door het concept van een erecode dan door een set concrete en geschreven regels.¹⁹

Ariely onderzocht eerst hoe oneerlijk mensen uit zichzelf handelen. Hij liet een groep studenten rekensommen oplossen. Van één groep werd het werk gecontroleerd; een tweede groep moest zelf de resultaten doorgeven. Hieruit bleek dat in de tweede groep oneerlijk werd gespeeld. Er werd niet door een aantal op grote schaal oneerlijk gehandeld, maar veel studenten handelden een ‘beetje’ oneerlijk. Een persoon blijkt zich namelijk niet oneerlijk te voelen als het om kleine of onopvallende oneerlijkheden gaat. Het niveau van acceptabel oneerlijk handelen wordt gevoelsmatig ingeschat al naargelang de ervaringen binnen de groep. Dat wil zeggen: als we iemand uit onze groep zien bedriegen, vinden we dat gedrag meer aanvaardbaar voor ons als groep.

Vervolgens werd door Ariely onderzocht in hoeverre omgevingsfactoren het oneerlijk gedrag positief kunnen beïnvloeden. Ariely liet een groep studenten eerst een erecode zoals de Tien Geboden lezen en een tweede groep niet. Het bleek dat de groep – ongeacht de religieuze achtergrond – die eerst de Tien Geboden had gelezen, eerlijker hadden gehandeld dan de groep waar de Tien Geboden niet ter sprake kwamen.

Kortom, wanneer mensen worden herinnerd aan hun moraliteit zullen ze minder gauw bedriegen. Uit Ariely’s onderzoek blijkt dat als men een persoon op regelmatige basis bewust maakt van de gewenste morele waarden op gevoelsmatig niveau door middel van een erecode, deze persoon de neiging heeft hier naar te handelen.

Ariely’s onderzoek bevestigt in feite dat een burger-eeed een sterkere betrokkenheid van de burger met zich mee kan meebrengen en handvaten kan bieden om het morele bewustzijn van burgers te trainen en gewenste gedragingen in de samenleving bespreekbaar te maken los van eventuele sancties of beloningen. Omwille van de effectiviteit van handhaving blijkt uit Ariely’s onderzoek dat er wel een opkomstplicht voor burgers

¹⁸ J.E. Soeharno, *De waarde van de eed* (rede), UVA Amsterdam, 2013, p. 5, te raadplegen op <http://www.oratiereeks.nl/upload/pdf/PDF-2474weboratie_Soeharno_definitief.pdf>

¹⁹ D. Ariely, *The (Honest) Truth About Dishonesty: How We Lie to Everyone—Especially Ourselves*, New York 2012. Zie ook TedTalks, *Dan Ariely over onze gebrekkige morele code*, februari 2009, te raadplegen op:
<http://www.ted.com/talks/dan_ariely_on_our_buggy_moral_code.html>

dient te zijn om de eed daadwerkelijk af te leggen. In het onderstaande wordt nader uiteengezet dat schending van de opkomstplicht daarom wel zal leiden tot sanctionering in de vorm van administratieve lasten voor de burgers.

Administratieve lasten

De invoering van het afleggen van de burger-eeed zal slechts een geringe verzwaring van de administratieve lasten voor de gemeente meebrengen. Vanwege de korte ceremonie rondom het afleggen van de burger-eeed dient rekening te worden gehouden met enige loonkosten van de gemeenteambtenaar en administratieve kosten voor registratie en bewaring van de eedaflegging.

Er is geen sprake van kosten voor burgers om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid voortvloeiend uit de verplichtstelling van de burger-eeed. In het kader van handhaving is het aan te raden een uitzondering op deze regel op te nemen met een administratieve sanctie wanneer een burger besluit de eed niet af te leggen en de opkomstplicht schendt. De sanctie op het niet deelnemen aan de eedaflegging kan de betaling van een administratieve geldboete zijn opgelegd door een bestuursorgaan, in dit geval de gemeente.

In de hierboven vermelde paragraaf 'Historisch kader' is vermeld dat de burger-eeed in het verleden verplichtend is ingevoerd door de aflegging hiervan onderdeel te maken van de verkrijging van het stemrecht. Hiermee werd aflegging van de burger-eeed ingevoerd als een van de wettelijke voorwaarden waaraan een persoon die het stemrecht wilde verwerven, zou moeten voldoen. Dit kan een zinvolle aanvulling zijn van de eisen die worden gesteld aan de verkrijging van het stemrecht nu het bij de burger-eeed gaat om het besef dat de relatie met die samenleving wordt versterkt wat wordt uitgedrukt in de belofte de plichten te vervullen die uit het stemrecht voortvloeien. Echter, het weigeren van het stemrecht vanwege niet-aflegging zou ingrijpende gevolgen hebben en daarnaast wellicht niet effectief zijn nu reeds een lage opkomst van jongeren bij verkiezingen bestaat. De administratieve sanctie is hier daarom het meest geschikte en effectieve instrument. Het sluit aan bij de geldboetes zoals gehanteerd binnen het socialezekerheidsstelsel en fiscale bepalingen bij het niet nakomen van een informatieverplichting of een medewerkingsverplichting. Het voordeel van een administratieve sanctie is tevens dat het direct uitvoerbaar is omdat het direct door het uitvoerende bestuursorgaan kan worden opgelegd door middel van een individuele bestuurshandeling.

Maatschappelijk draagvlak

Een belangrijke vraag is of er in beginsel voldoende maatschappelijk draagvlak kan worden gevonden rondom de wettelijke invoering van de burger-eeed. Het pleidooi van de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel voor een burger-eeed is reeds op de opiniepagina van het NRC Handelsblad gepubliceerd om een publiek debat te initiëren.²⁰ Tijdens een radio-uitzending op Radio 5 d.d. 7 mei 2013 in het programma "Dichtbij Nederland" van publieke radio-omroep NTR heeft een summier debat plaatsgevonden inzake de potentiële invoering van een burger-

²⁰ W. Khan, Een eed voor burgerschap maakt regels minder nodig, *NRC Handelsblad*, 25 april 2013.

eed plaatsgevonden aan de hand van een interview met de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel en een discussiepanel.²¹ Dit debat biedt inzichten over de publieke opinie en het draagvlak binnen de maatschappij inzake het nut en de noodzaak van een burger-ees. Omwille van de inzichten omtrent het maatschappelijk draagvlak voor een burger-ees wordt in het hiernavolgende een kort overzicht gegeven van de kritische vraagtekens die tijdens de radio-uitzending in het interview met de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel werden geplaatst.

- *Door je te houden aan bepaalde regels en wetten heb je in feite toch eigenlijk al een burger-ees afgelegd?*

Volgens de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel is dit argument op zichzelf genomen juist nu burgers doorgaans binnen de grenzen van de wet- en regelgeving opereren uit vrees voor eventuele sancties. Impliciet houdt dit in dat de wet burgers al in negatieve zin herinnert aan het feit dat zij niet ongeremd hun eigenbelang vooropstellen ten koste van medeburgers en de maatschappij. Toch miskent dit argument de huidige ontwikkelingen in de maatschappij waarbij de toenemende individualisering een centrale rol speelt en men eerder geneigd zal zijn mogelijkheden op te zoeken om op calculerende wijze de wet- en regelgeving te omzeilen. Met de burger-ees kan nu juist in positieve zin een collectieve gedragsbeïnvloeding worden bewerkstelligd waarbij burgers meer bewust worden gemaakt van het maatschappelijke belang bij hun gedragingen door deze hardop jegens elkaar uit te spreken en te erkennen.

- *Zou de burger-ees een concrete oplossing kunnen vormen om het individualisme in Nederland te laten verdwijnen?*

Volgens de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel zou de burger-ees in ieder geval op de lange termijn aanzetten tot een publieke discussie en zouden burgers zich er in hogere mate bewust van worden dat zij een plicht hebben jegens de maatschappij. Het doel is een cultuur- en gedragsverandering op de lange termijn na te streven waarbij de burger eigen kennis neemt van zijn of haar eigen verantwoordelijkheid. Hiermee wordt het verdwijnen van het individualisme niet gegarandeerd maar wordt wel op zijn minst aangezet tot een groter bewustzijn van het verantwoordelijkheidsbesef van de burger om in hun gedragingen rekening te houden met medeburgers.

- *In hoeverre is het afleggen van de burger-ees een realistisch idee?*

Volgens de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel ligt dit in beginsel grotendeels aan de wil van de burgers nu het succes van een burger-ees staat en valt met de maatschappij waarin zij opereert. Een maatschappelijk debat over de burger-ees is essentieel om het onderwerp bespreekbaar te maken en uit het verdomhoekje van cynici te halen. Burgers zou openlijk de mogelijkheid moeten worden gegeven om aan te tonen dat zij bereid zijn om eigen verantwoordelijkheid te nemen zonder dat een dergelijk denkbeeld

²¹ De radio-uitzending is terug te luisteren op de website van radioprogramma *Dichtbij Nederland*: <<http://dichtbijnederland.nps.nl/page/detail/795360>> (tweede uur, minuten 05.00-15.00).

meteen naar het rijk der fabelen wordt verwezen. In meer praktische zin zou het debat over de invoering van de burger-eesd zich uiteraard uiteindelijk ook dienen uit te breiden naar de politieke arena indien men daadwerkelijk bereid is om de burger-eesd in te voeren.

- *Stel dat het idee zou worden ingevoerd; op welke wijze moeten burgers elkaar aanspreken op naleving van de burger-eesd?*

In principe is het de bedoeling dat de burger-eesd aanzet tot toename van een positieve intrinsieke motivatie – ofwel tot zelfreflectie – van de burgers. Men zou elkaar dan niet hoeven aan te spreken op naleving maar zich er nu juist op solidaire wijze bewust van zijn dat eenieder jegens elkaar de burger-eesd heeft afgelegd. De burger-eesd is een zelfregulerend instrument welke niet is gebaseerd op sancties of beloningen en waarbij regelrechte afdwingbaarheid niet voorop staat. Indien het toch nodig blijkt te zijn, is de burger-eesd echter wel tastbaar en concreet en kan men elkaar er wel degelijk op aanspreken dat men een dergelijke eed feitelijk heeft afgelegd. Men kan op deze wijze in concrete situaties elkaar er bewust van maken dat het eigenbelang niet voorop dient te worden gesteld indien dit ten koste van de maatschappij gaat.

Na het korte interview werd het debat voortgezet met twee panelleden – een voormalig politiecommissaris en een jurist – aan de hand van de stelling *“Een burger-eesd maakt nieuwe regels minder nodig”*. In het hiernavolgende volgt een kort overzicht van deze discussie om wederom nadere inzichten te bieden rondom het maatschappelijk draagvlak van de invoering van de burger-eesd. Hoewel het prijzenswaardig werd genoemd dat de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel het debat over dit nobele streven durfde aan te gaan, gaven beide panelleden aan de invoering van de burger-eesd een onhaalbaar ideaalbeeld te achten. Ten eerste werd naar voren gebracht dat de burger-eesd een “utopische gedachte” zou zijn. Ook werd geopperd dat de burger-eesd in beginsel wel een “charmante idee” was, maar dat het zelfregulerende aspect van de burger-eesd niet realistisch was, omdat “wij daar in de samenleving allang voorbij zijn”. In reactie hierop gaf de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel aan dergelijke cynische reacties in eerste instantie wel te verwachten. Echter, de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel benadrukte dat het idee van een burger-eesd staat of valt met de wil van de burger. Als sceptici bij voorbaat al uitsluiten dat een burger-eesd haalbaar is, zal het idee ook nooit kunnen worden ingevoerd.²² De beroemde wetenschapper Albert Einstein sprak ooit eens de beroemde zin uit: “Je kunt een probleem niet oplossen met de denkwijze dat het heeft veroorzaakt.” Om het probleem van potentieel opportunisme en de hieruit voortvloeiende regeldruk tegen te gaan, heeft men in tegenstelling tot wat de cynici beweren wel degelijk een optimistische oplossing nodig. Het idee van de burger-eesd is realistisch wanneer men uitgaat van de bereidwilligheid van het individu om een dergelijke eed te willen afleggen. Op de korte termijn lijkt het idee in beginsel “utopisch”, omdat burgers eerst de transitiefase naar een massale cultuuromslag zullen moeten doorstaan. De werking van de burger-eesd als een positieve impuls

²² Vrijheidsvoordechter Nelson Mandela wist dit eloquent te verwoorden: “It always seems impossible until it's done.”

zal op de lange termijn het meest optimale tot zijn recht komen. Lange-termijn problemen kunnen immers alleen worden opgelost met lange-termijn oplossingen.

Politiek draagvlak

In navolging op de vraag betreffende het maatschappelijk draagvlak is het vervolgens de vraag of er sprake is van een politiek draagvlak. Interessant met betrekking tot dit voorstel van wet is dat recentelijk reeds is gepoogd enig bewustzijn op politiek niveau te creëren voor het onderliggende idee van de invoering van de burger-eed. Eind april 2013 nam minister Ronald Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (PvdA) het boekwerk *Merkbaar minder regeldruk*²³ – uitgegeven door Actal – in ontvangst. Dit boekwerk betrof een verzameling van essays boordevol vernieuwende suggesties, gezichtspunten en oplossingen om de toenemende regeldruk – de zgn. “paarse krokodillen-problematiek”²⁴ – in Nederland aanzienlijk te verminderen. Eén bijdrage in deze bundel betrof een pleidooi voor de introductie van een burger-eed geschreven door de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel.²⁵ Door middel van dit pleidooi beargumenteerde de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel hoe en waarom een burger-eed zou leiden tot minder regeldruk. Minister Plasterk’s interesse in de ontvangst van deze bundel toont aan dat het thema ‘minder regeldruk’ in het huidige politieke klimaat op belangstelling kan rekenen en dat de invoering van de burger-eed hierin een belangrijke rol kan spelen.

Voormalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Guusje ter Horst (PvdA) gaf reeds in 2008 tijdens een toespraak bij het symposium *De Onzichtbare Grondwet* – gehouden ter ere van het 25-jarige jubileum van de laatste algemene herziening van de Grondwet – ook aan dat de Grondwet meer bindende en drijvende kracht dient te worden gegeven: “Ik durf de stelling aan dat deze tijd om een Grondwet vraagt die ook een educatieve, instructieve en bindende functie heeft. (...) Het is een kerntaak van de overheid om verbanden te leggen waar losse eindjes zichtbaar worden. Onze Grondwet kan hierbij helpen. Zoals u weet staat het kabinet voor onderlinge verbondenheid. Het wil werken aan een veilige en vreedzame samenleving waarin mensen zich duurzaam met elkaar verbonden weten. Waarin mensen samen iets opbouwen en solidair met elkaar zijn. Deze verbondenheid vereist een convergentiepunt, een gemeenschappelijk baken. Bij het zoeken daarnaar ligt het in de rede om ook te kijken naar de Grondwet als constitutionele basis

²³ Actal, *Merkbaar minder regeldruk*, Den Haag 2013, in elektronische vorm te raadplegen op: <<http://www.actal.nl/wp-content/uploads/12351-Actal-Merkbaar-minder-regeldruk-binnenwerk+omslag.pdf>>

²⁴ De “paarse krokodil” staat symbool voor starre bureaucratie en regeldruk naar aanleiding van een populaire televisiecommercial van verzekeringsmaatschappij OHRA uit 2005. De commercial is te raadplegen op YouTube: <<http://www.youtube.com/watch?v=mJipJwDPJ-g>>.

²⁵ W. Khan, (Ver)lichtende voorbeelden, in: Actal, *Merkbaar minder regeldruk*, Den Haag 2013, pp. 40-42. Zie ook: Actal, *Rotterdamse studente wint essaywedstrijd over vermindering van de regeldruk*, 25 april 2013, te raadplegen op: <<http://www.actal.nl/rotterdamse-studente-wint-essaywedstrijd-over-vermindering-van-de-regeldruk/>>.

waar de Nederlandse staat op rust.”²⁶ Ter Horst citeerde hierbij tevens een Staatsblad uit 1815 dat melding maakt van: ‘de gevoelens van onderwerping, verkleefdheid en trouw, die elke burger aan de grondwet verschuldigd is.’ en Thorbecke die in 1838 in zijn ‘Aantekening op de Grondwet’ stelde dat de Grondwet niet louter een vorm mag wezen, maar een nationale kracht moet zijn.

Daarnaast is een van de speerpunten van de politieke partij CDA het thema burgerschap. In de CDA-notitie "Kansrijk op weg naar burgerschap" wordt het thema burgerschap nader uitgewerkt waarbij een van de voorstellen is om de verklaring van verbondenheid uit te breiden naar alle Nederlanders en daarmee de naturalisatieceremonie te verheffen tot een zogenoemde burgerschapsceremonie.

Ook politicus Ernst Hirsch Ballin heeft aangegeven niet onwelwillend tegenover dit idee te staan en heeft in het verleden verklaard het te zullen betrekken bij een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid over nationale identiteit.²⁷

De invoering van de burger-eesd middels wijziging van de Grondwet zou aansluiten bij het burgerschapsidee van de CDA nu voormalig premier Jan Peter Balkenende al eens bepleitte: “Integratie en samenleven kunnen alleen vorm krijgen vanuit aanvaarding van de uitgangspunten van de Nederlandse rechtsstaat en aanpassing aan wezenlijke onderdelen van de Nederlandse cultuur, de verbindende waarden en normen voor de inrichting van onze samenleving. De kern daarvan vormen de waarden, zoals die vooral zijn neergelegd in onze Grondwet. Een verdere invulling en discussie hierover en een actieve overdracht daarvan in inburgering in onderwijs zijn de enige weg om integratie tot een succes te maken. Gemeenschapszin veronderstelt gemeenschappelijk gedeelde waarden.”²⁸

Samenvatting: aanleiding tot het wetsvoorstel

De vrijheid van burgers gaat gepaard met rechten én plichten. Ook in de Grondwet dient de waarborging van de rechten van burgers in evenwicht te zijn met de plichten van iedere burger jegens elkander. In 1806 werd dit reeds in de toenmalige constitutionele gelijkheidsbepaling tot uitdrukking gebracht. De huidige Grondwet bevat echter niet een algemene burgerplicht die dit evenwicht tot uitdrukking brengt.

In een periode van morele bezinning tegen de achtergrond van de recente financiële crisis en de daaropvolgende ontwikkelingen – zoals de invoering van de bankierseed – alsmede bestaande initiatieven – zoals de inburgeringseed voor ‘nieuwe’ burgers – is het passend om een plaats in de Grondwet toe te kennen aan een burger-eesd voor alle Nederlandse burgers.

²⁶ Toespraak minister Ter Horst bij Symposium ‘De Onzichtbare Grondwet’, 27 februari 2008, zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2008/02/27/toespraak-minister-ter-horst-bij-symposium-de-onzichtbare-grondwet.html>

²⁷ Vier je 18^{de} verjaardag met de overheid, *Trouw*, 1 februari 2008, zie <<http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/archief/article/detail/1634937/2008/02/01/Vier-je-18de-verjaardag-met-de-overheid.dhtml>>

²⁸ CDA, Kansrijk op weg naar burgerschap, p. 7

De burger-eesd beoogt te leiden tot minder regeldruk en meer sociale cohesie in het kader van actief burgerschap door:

(i) het vinden van een normatief gedragskompas in tijden van toenemende individualisering;

(ii) het vinden van een nationaal bindmiddel;

(iii) een vergroting van het constitutioneel bewustzijn;

(iv) het opheffen van de ongelijkheid tussen 'nieuwe' en 'oude' burgers.

Sociale cohesie zal worden bestendigd door het preventieve karakter van de burger-eesd. Hiermee zal de burger-eesd tevens in sterke mate bijdragen aan effectieve rechtsbescherming onder de Grondwet wat zal leiden tot minder regeldruk.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Rijkswet

Het onderhavige wetsvoorstel heeft de vorm van een voorstel van Rijkswet. Het wetsvoorstel voor invoering van de burger-eesd is gerelateerd aan het subject Nederlandschap, welke volgens artikel 3, eerste lid, onderdeel c, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden tot aangelegenheid van het Koninkrijk wordt verklaard. De regeling van het Nederlandschap is derhalve aan de Koninkrijksorganen voorbehouden en heeft betrekking op het gehele Koninkrijk. Artikel 5, derde lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden bepaalt dat op een voorstel tot verandering in de Grondwet, houdende bepalingen betreffende aangelegenheden van het Koninkrijk, alsmede op het ontwerp van wet dat er grond bestaat een zodanig voorstel in overweging te nemen, de artikelen 15 tot en met 20 van toepassing zijn. Op grond hiervan dient de grondwetswijziging de vorm aan te nemen van een Rijkswet.

Artikel I

In artikel I wordt ingevolge artikel 137, eerste lid, van de Grondwet aangegeven dat er grond bestaat het hierna in artikel II omschreven voorstel tot verandering van de Grondwet in overweging te nemen.

Artikel II (artikel 1a)

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

Een wijziging van de Grondwet wordt voorgesteld, in die zin dat artikel 1a wordt toegevoegd. De tekst van artikel 1a zal als volgt komen te luiden: Alle Nederlanders leggen de eed van burgerschap af, volgens bij of krachtens de wet te stellen voorschriften, waarin zij trouw beloven aan de Grondwet, verklaren haar vrijheden en rechten te respecteren en de plichten die het Nederlands staatsburgerschap met zich meebrengt getrouw te vervullen.

Het opnemen van de zinsnede << volgens bij of krachtens de wet te stellen voorschriften >> laat delegatie van regelgeving toe waarbij de nadere uitwerking van wettelijke voorschriften aan lagere organen kan worden opgedragen of overgelaten. Het verdient de aanbeveling om zo veel mogelijk aan te sluiten bij of het aanpassen van de Rijkswet op het Nederlandschap.

Met de invoering van het nieuwe artikel wordt bereikt dat de burger-eesd voor alle Nederlandse burgers zal worden ingevoerd. De huidige Grondwet bevat vele rechten maar schrijft hier tegenoverstaande geen algemene plicht voor om de vrijheidsuitoefening van burgers in evenwicht te houden. Deze wijziging van de Grondwet maakt mogelijk dat alle Nederlandse burgers erkennen dat zij door middel van actief burgerschap op preventieve wijze eenieders vrijheid en rechten op plichtvolle wijze jegens elkaar respecteren.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
M. Rutte

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R. Plasterk