

Vergaderjaar 2022–2023

35 786

Verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling

B

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2022

In onze democratische rechtsstaat neemt de Grondwet een centrale plaats in. Zij is het juridisch-staatkundig basisdocument van ons staatsbestel: een constitutionele monarchie en gedecentraliseerde eenheidsstaat, gebaseerd op de uitgangspunten van de democratische rechtstaat. De Grondwet is belangrijk omdat zij ten grondslag ligt aan onze overheids-ambten en -organen, hen bevoegdheden toekent, hun onderlinge verhoudingen reguleert en ieders grondrechten erkent. De Grondwet moet daarom goed worden gekend en nageleefd. Uit de Grondwet spreekt ook een ambitie. Ze geeft aan waarvoor Nederland staat en waarnaar wij streven en draagt aldus bij aan onze constitutionele identiteit.

Onze Grondwet dateert van 1814 en is daarmee een van de oudste grondwetten ter wereld. De Grondwet is nadien vele malen herzien, met als een van de hoogtepunten de herziening van de Grondwet in 1848, die toen op 3 november werd afgekondigd. Met deze Grondwet van 1848 veranderde Nederland in een parlementaire democratie en gedecentraliseerde eenheidsstaat. Nadien is de Grondwet nog een flink aantal keren – soms grondig – herzien, maar het fundament van ons staatsbestel is daarbij niet substantieel veranderd.

In 2023 is het 175 jaar geleden dat de Grondwet van 1848 werd afgekondigd. Het is waard om stil te staan bij deze Grondwet en in samenhang daarmee bij het 40-jarig bestaan van de Grondwet van 1983, toen de laatste algehele herziening haar beslag kreeg en die ook dit jaar op diverse belangrijke onderdelen is gewijzigd.

In deze brief ga ik in op de wijze waarop het kabinet vorm en inhoud wenst te geven aan de viering van deze lustra. Daarmee geef ik tevens uitvoering aan de toezegging om een dergelijke brief te versturen die ik heb gedaan aan de heer Sneller van de fractie van D66 tijdens de plenaire

behandeling in tweede lezing van het grondwetsvoorstel tot opnemning van een algemene bepaling in de Grondwet aan de Tweede Kamer op 30 maart 2022, alsmede aan de toezegging die ik heb gedaan aan de heer Dittrich van de fractie van D66 van de Eerste Kamer tijdens de plenaire behandeling van zes voorstellen tot wijziging van de Grondwet op 28 juni 2022.

De Grondwet van 1848

Met de Grondwet van 1848 werd de parlementaire democratie en de inrichting van de gedecentraliseerde overheidsverbanden gevestigd: de politieke ministeriële verantwoordelijkheid wordt ingevoerd en de Tweede Kamer krijgt veel meer invloed. De Tweede Kamer wordt bovendien, evenals de provinciale staten en de gemeenteraden, rechtstreeks gekozen, hoewel dit voorlopig nog gold voor een beperkte groep kiezers. Dat zou veranderen met de herzieningen van 1917 (algemeen kiesrecht mannen) en 1919 (algemeen kiesrecht ook voor vrouwen). Verder ziet een aantal nieuwe vrijheidsrechten het licht (persvrijheid, vereniging en vergadering, briefgeheim en onderwijsvrijheid), wordt de vrijheid van kerkelijke organisatie erkend en wordt het verbod van rechterlijke toetsing van formele wetten aan de Grondwet ingevoerd. De herziening markeert in zekere zin een vreedzame breuk met het verleden, waarbij Koning Willem II een belangrijke rol speelt. Op 17 maart 1848 benoemt hij een staatscommissie onder leiding van de liberale voorman Thorbecke, die de grondwetsherziening moet voorbereiden. Thorbecke was eerder, in 1844, initiatiefnemer van een voorstel tot grondwetsherziening geweest (het «Negenmannenvoorstel»). Dat werd in 1845 echter door de Tweede Kamer afgewezen. Het ontwerp van de staatscommissie vormt de basis van de regeringsvoorstellen. Dirk Donker Curtius zou deze herzieningsvoorstellen succesvol langs de Raad van State en beide Kamers weten te geleiden.

Latere herzieningen van de Grondwet

De Grondwet van 1848 staat nog niet voor ons land zoals we dat vandaag kennen. Daartoe moest de Grondwet nog een fors aantal keren – soms fundamenteel – worden gewijzigd, namelijk in 1887, 1917/19, 1922/38/46, 1948/53/56, 1963/72, 1983, 1995 en nadien, waaronder dit jaar, waarin zes wijzigingsvoorstellen in werking zijn getreden. Deze veranderingen waren veelal, het sluitstuk van een langdurig politiek en maatschappelijk debat.

Belangrijke mijlpalen in deze reeks zijn bijvoorbeeld geweest de beslechting van de schoolstrijd (1917), invoering van het algemeen kiesrecht (1917/19), de gelijke bekostiging van het openbaar en bijzonder onderwijs (1917) en de opnemning van een uitgebreid hoofdstuk 1 over grondrechten (1983).¹

In 2022 zijn belangrijke wijzigingen in onze Grondwet aangebracht, waarmee deze is gemoderniseerd en verduidelijkt en waarmee krachtiger uitdrukking wordt gegeven aan het belang van onze democratische rechtsstaat. Opgenomen zijn de algemene bepaling, een artikel over het brief- en telecommunicatiegeheim (artikel 13), het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter (artikel 17, lid 1), een Kiescollege voor de Eerste Kamerverkiezingen voor keizers buiten Nederland (artikel 55) en een herijkte procedure tot wijziging van de Grondwet (artikel 137). Daarnaast zijn er op dit moment acht voorstellen

¹ De afschaffing van de slavernij op 1 juli 1863 – met een overgangstermijn tot 1873 – was onmiskenbaar een belangrijke maatschappelijke en politieke mijlpaal, maar daarvoor was geen grondwetwijziging nodig.

aanhangig bij de Staten-Generaal, waarvan twee regeringsvoorstellen en zes initiatiefvoorstellen. Tot deze laatste behoort het onder andere het initiatiefvoorstel tot toevoeging van handicap en seksuele gerichtheid als non-discriminatiegrond in de Grondwet, dat is behandeld in de Eerste Kamer in tweede lezing en waarover de stemmingen plaatsvinden in januari. Tot slot is van een voorstel de internetconsultatie afgerond. Voorts heb ik met mijn ambtgenoot voor Rechtsbescherming en mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid op 1 juli jl. een hoofdlijnenbrief aan beide Kamers gestuurd met daarin een overzicht op hoofdlijnen van aspecten bij verschillende varianten van constitutionele toetsing (Kamerstukken I 2021/22, 34 430, AE). Die brief geeft gevolg aan het coalitieakkoord waarin is opgenomen dat dit kabinet de constitutionele toetsing ter hand zal nemen, in lijn met het advies van de staatscommissie parlementair stelsel, waarbij het kijkt welke vormgeving het best aansluit bij het Nederlandse rechtssysteem. Achtergrond hiervan is dat volgens dit kabinet de rechtsbescherming van burgers verbetering behoeft. Rechterlijke constitutionele toetsing draagt bij aan versterking van de positie van de burger ten opzichte van de overheid en, mede door een grotere maatschappelijke betekenis toe te kennen aan de Grondwet, een versteviging van de rechtsstatelijke waarborgen. Dit voornemen vormt een keerpunt ten opzichte van de Grondwet van 1848.

Aandacht voor de Grondwet in onderwijs en wetgeving

Op 1 augustus 2021 is in werking getreden de wet verduidelijking burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs (Stb. 2021, 320). Daarin is onder andere opgenomen dat het primair, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze bevordert, waarbij het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt op, onder andere, «het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens, en het handelen naar deze basiswaarden op school». Deze nieuwe opdracht biedt al meer helderheid en zekerheid, maar er moeten nog stappen worden gezet. Daartoe is op 1 juli 2022 het Expertisepunt Burgerschap (EB) in het leven geroepen, gevormd door Stichting School en Veiligheid (SSV), Kennispunt MBO Burgerschap, Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) en ProDemos. Met kennisbijeekkomsten, een helpdesk, een overzicht van aanpakken en methodes, nascholing en, op den duur, individuele ondersteuning, helpt het Expertisepunt scholen bij het uitwerken van de burgerschapsopdracht. De komende periode wordt de ondersteuning via het EB verder uitgebreid, onder andere door middel van de inzet van burgerschapsexperts. Tegelijkertijd wordt er aan de invulling van concrete kerndoelen van het burgerschapsonderwijs gewerkt.

In wetgeving wordt ook op een andere manier aandacht besteed aan de Grondwet, dan niet zozeer als opdracht maar als betekenisvolle verwijzing. Zo heeft verwijzing naar (de algemene bepaling in) de Grondwet plaatsgevonden in de toelichting bij de wet over de verduidelijking van burgerschap in het onderwijs, alsook in de toelichting bij de aangenomen wet van 23 juni 2021 tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen (Stb. 2021, 310; zie Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 3, p. 1), die per 1 januari 2022 in werking is getreden. De notie van «de democratische rechtsstaat» zoals deze is verwoord in de via laatstgenoemde wet tot stand gebrachte tekst van artikel 2:20 lid 2 BW, is ontleend aan de voorgestelde algemene bepaling in de Grondwet (zie Kamerstukken II 2019/20, 35 366, nr. 3, p. 19).

Met deze verwijzingen en – voor het onderwijs ook: opdracht – wordt het belang van grondrechten, de democratische rechtsstaat en de waarborgfunctie van de Grondwet krachtig voor het maatschappelijk voetlicht gebracht. Daaraan draagt ook bij de verwijzing naar de verklaringswet inzake de algemene bepaling in het Nationaal actieplan mensenrechten, bij de totstandkoming waarvan het maatschappelijk middenveld via constructief-kritische reflectie betrokken is geweest (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 33 826, nr. 33, p. 35, 42).

Naar verwachting zal een verwijzing naar de recente herzieningen van de Grondwet ook plaats vinden in toekomstige wetsvoorstellen, beleidsdocumenten, debatten of bijvoorbeeld speeches, wanneer dat relevant is, zoals in het jaar van de viering van de Grondwet van 1848. Daarbij zal ook de (verwachte en aanstaande) wijziging van artikel 1 van de Grondwet meegenomen worden.

Aandacht voor de Grondwet in de constitutionele toets tijdens het wetgevingsproces

De wetgever (bestaand uit regering en parlement) moet ervoor zorgen dat wetten en regels in overeenstemming zijn met de Grondwet. Bij het ontwerpen van wetgeving wordt er onder meer gebruik gemaakt van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), dat in 2023 wordt omgevormd tot het Beleidskompas. In het IAK wordt expliciet ingegaan op de toetsing van wetgeving aan de Grondwet en ander hoger recht (waaronder internationale verdragen). Het IAK bevat handvatten voor die toetsing door middel van een checklist en de verwijzing naar verschillende handreikingen. Een daarvan is de Handreiking Constitutionele Toetsing van mijn ministerie.² Het resultaat van de constitutionele toets (ook wel: grondrechtentoets) vindt zijn weerslag in de memorie of nota van toelichting, als constitutionele of mensenrechtelijke bepalingen aan de orde zijn.

Bekendheid van professionals en het brede publiek met de Grondwet

Flitspeilingen

Verondersteld mag worden dat de aandacht voor de Grondwet in het burgerschapsonderwijs de kennis en het bewustzijn van de Grondwet en het belang daarvan bij (jong) volwassenen doet toenemen. Daar is nog niet veel over bekend. Dat is evenmin het geval ten aanzien van de bekendheid met de Grondwet van andere doelgroepen. Door middel van flitspeilingen laat ik onderzoeken hoe het staat gesteld met de bekendheid met de Grondwet in de samenleving.

Week van de Rechtsstaat

De Academie voor Wetgeving en Overheidsjuristen organiseert van dinsdag 30 mei tot en met zaterdag 3 juni 2023 de Week van de Rechtsstaat.³ Daarin worden lezingen en discussiebijeenkomsten over actuele onderwerpen met betrekking tot de rechtsstaat gehouden. Daarbij wordt onder andere een Triasdag gehouden om met rechters, politici en beleidsambtenaren stil te staan bij elkaars dilemma's binnen de TRIAS en van hun overstijgende taak om de TRIAS te dragen en uit te dragen. Verder vindt op zaterdag 3 juni voor het algemeen publiek een Grondwet-

² <https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2022-02/220215%2073295%20-%20BZK%20-%20Handreiking%20Constitutionele%20Toetsing%20TG%20%28bewerkt%29.pdf>.

³ <https://rechtenoverheid.nl/week-van-de-rechtsstaat>.

wandeling plaats evenals de openstelling van het Kabinet van de Koning, de Hoge Raad, de Raad van State en mogelijk ook Eerste Kamer, Tweede Kamer, en andere instellingen die hun grondslag kennen in de Grondwet. Vanuit die instellingen zal met het publiek worden gesproken over vragen zoals wat het in de praktijk betekent dat Nederland een democratische rechtsstaat is. En hoe we dat hebben vormgegeven, hoe een wet tot stand komt, wie de regering controleert en hoe onze rechtspraak werkt. Ook wordt een essaywedstrijd uitgeschreven voor promovendi en studenten (mede via de Staatsrechtkring) en mogelijk een Podcast ontwikkeld. Onderdeel van het programma zal ook zijn een dagdeel waarin mijn ministerie in het bijzonder zal stil staan bij de Grondwet van 1848.

ProDemos

Komend jaar besteedt ook ProDemos aandacht aan de viering van 175 jaar Grondwet 1848. Het zal daartoe aandacht vragen binnen zijn reguliere werkzaamheden, zoals in de rondleidingen door de begeleiders en in spel- en lesmateriaal zoals de Grondwetloop en het Grondwetspel. Ook kan ProDemos speciale edities verzorgen in bijvoorbeeld een debatreeks en bijdragen aan evenementen die worden georganiseerd.

Academies / Kennisinstituten

Ook door de Nederlandse universiteiten is en wordt aandacht geschonken aan de inhoud van de Grondwet en het belang daarvan, getuige onder andere NederlandRechtsstaat.nl, het online platform in Nederland voor constitutionele dialoog. Het platform is in 2013 opgericht door Tilburg University en beoogt de Nederlandse Grondwet en de werking van de democratische rechtsstaat voor een breed publiek tot leven te brengen. De website bevat enerzijds een blog met opiniërende bijdragen over constitutionele en rechtsstatelijke onderwerpen en anderzijds een uitgebreid wetenschappelijk commentaar op de Grondwet. Sinds september 2020 neemt de Open Universiteit met Tilburg University deel aan de organisatie van het platform. Het platform is voornemens aandacht te besteden aan 175 jaar Grondwet 1848 via onder andere zijn blogfunctie. Daarnaast is op 25 november de publicatie *Een nieuw commentaar op de Grondwet* verschenen.⁴ Dit Commentaar bedoelt behalve een naslagwerk ook een actuele bijdrage aan het debat over de Grondwet te zijn. Een feestelijke lancering van het boek is gehouden op 7 december 2022 in de Balie in Amsterdam. Verder ben ik gesprek met het Montesquieu Instituut en de Staatsrechtkring, die aandacht voor de Grondwet en de (recente) wijzigingen daarvan kunnen oppakken, zoals het maken van een essaybundel over de Grondwet van toen, nu en in de toekomst, waarvoor verschillende mensen gevraagd worden een bijdrage te leveren. Naar verwachting zullen ook vakbladen aandacht besteden aan 175 jaar Grondwet 1848.

Comité 4/5 mei

De Minister van BZK geeft een jaarlijkse subsidie aan het Nationaal Comité 4 en 5 mei met het oog op de organisatie van de nationale herdenkingen en vieringen op 4 en 5 mei en de uitvoering van educatie- en erfgoedprojecten. Voor het jaar 2023 wordt bij de uitvoering van de door BZK gesubsidieerde projecten ook aandacht besteed aan de viering van 175 Grondwet.

⁴ A. Ellian en B. Rijkema (red.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022.

Op de Hofplaats in Den Haag staat een marmeren bank waarin de tekst van artikel 1 Grondwet is verwerkt, kortweg het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod. Deze zogenoemde grondwetbank is in samenspraak met de gemeente Den Haag gerealiseerd. De bank heeft een bijzonder symbolisch karakter. Het is echter geen rijksmonument of gemeentelijk monument. De locatie maakt deel uit van de renovatie van het Binnenhof en is momenteel afgesloten in verband met werkzaamheden. Met de renovatie van het Tweede Kamergebouw wordt een nieuwe publieks-entree gerealiseerd die voldoet aan de veiligheidseisen en tegelijk ook de potentie heeft om het aantal bezoekers te laten stijgen van 300.000 naar 500.000. De locatie van deze entree is voorzien op de Hofplaats, waarop de grondwetbank staat. De bank kan aldus niet behouden blijven. Op dit moment wordt de wijze waarop artikel 1 van de Grondwet in het ontwerp van de nieuwe entree kan worden verwerkt onderzocht.

Grondwet in rechtbanken

Rechtspraak is van wezenlijk belang voor onze democratische rechtsstaat en geldt als een van de kernelementen ervan. Onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn wezenskenmerken voor het ambt, dat met rechtspraak is belast. De rechtspraak is geregeld in hoofdstuk 6 van de Grondwet, het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter in artikel 17 lid 1 van de Grondwet, het recht daarvan niet te worden afgehouden in artikel 17 lid 2 Grondwet. In de motie-Ceder is de regering verzocht «in gesprek te gaan met de rechtspraak om te komen tot een zichtbare vorm van representatie van de Nederlandse Grondwet in, bij of op alle Nederlandse rechtbanken, gerechtshoven en bij de gebouwen van de Hoge Raad en de Raad van State.» Deze motie is met de Raad voor de rechtspraak besproken in een bestuurlijk overleg op 17 november 2021 en zal opnieuw worden besproken zodra er meer bekend is over de voorgestelde contouren van constitutionele toetsing na overleg daarover in beide kamers om dan te bezien hoe concreet uitvoering kan worden gegeven aan deze motie.

Gesprek met de Tweede Kamer, Eerste Kamer en Raad van State

Indien daartoe de wens bestaat ben ik graag bereid met de Tweede Kamer in gesprek te gaan over de hiervoor genoemde plannen en de eventuele plannen van de zijde van de Kamer inzake 175 jaar Grondwet volgend jaar, en daarbij te bezien of er initiatieven zijn waarin wellicht samen kan worden opgetrokken. Dit geldt ook voor wat betreft de Eerste Kamer en de Raad van State.

Slot

De Grondwet is van wezenlijk belang voor onze democratische rechtsstaat en daarmee voor onze samenleving. De Grondwet verdient daarom onderhoud, naleving en aandacht. Ook het lustrumjaar 2023 zal ik aangrijpen om, met vele anderen, die aandacht te geven. In deze brief heb ik een aantal activiteiten genoemd, die in gang zijn gezet of zullen starten dan wel waaraan ik de komende periode nader invulling zal geven.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

⁵ Zie ook de 8e voortgangsrapportage van de renovatie van het Binnenhof over de periode van februari 2022 tot en met juli 2022, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 34 293, nr. 127.