

GRONDWETSHERZIENINGSREFERENDA

Roel Schutgens & Joost Sillen

Bij de pensionering van Piet Hein Donner verliest de Raad van State een bijzonder(e) klassieke jurist. De scheidend vice-president beschikt over een benijdenswaardige taalvirtuositeit en een wendbaar *legal brain*. Hij bewoog zich tijdens zijn loopbaan soepel tussen wetenschap, ambtenarij en politiek en leek zich in al die werelden thuis te voelen. Tegelijkertijd wortelt deze flexibele juridische geest in enkele stormvaste staatkundige overtuigingen. Omdat wij vermoeden dat een klassieke intellectueel als Piet Hein Donner – *every inch a gentleman* – geen prijs stelt op een afscheidsbundel vol vleierijen, aarzelen wij niet om in deze bijdrage de bijl aan de wortels te zetten van een van Donners klassieke staatkundige intuïties. Wij betogen dat de verplichte Kamerontbinding voorafgaand aan de tweede lezing van een grondwetswijzigingsvoorstel moet worden vervangen door een facultatief grondwetsreferendum op initiatief van het electoraat.

Hierna gaan wij eerst in op achtergrond en doel van de verplichte Kamerontbinding tijdens de grondwetsherzieningsprocedure (par. 1) en op de bezwaren die daartegen leven (par. 2). Geheel in Donneriaanse stijl oriënteren wij ons vervolgens op onze rijke vaderlandse constitutionele historie. Wij bezien belangrijkste alternatieven die in anderhalve eeuw voor de verplichte Kamerontbinding zijn voorgesteld: eerst behandelen wij de ‘Grondwetskamer’ (par. 3), daarna verschillende varianten van het grondwetsreferendum (par. 4). Uit dit een en ander destilleren wij een voorkeursoplossing die – eveneens in Donneriaanse stijl – rekening houdt met de huidige politieke realiteit. Als de pensionaris na dit pleidooi in gewetensnood komt doordat zijn flexibele ratio het wint van zijn klassieke intuïties, is ons pleidooi zonder meer geslaagd.

1 VERPLICHTE KAMERONTBINDING: ACHTERGROND

Op grond van artikel 137 Grondwet verloopt een grondwetsherziening in twee ‘lezingen’. In de eerste lezing wordt een gewone wet in formele zin behandeld die verklaart dat een door haar gespecificeerd grondwetsvoorstel overwogen zal worden.¹ Na bekendmaking van deze ‘verklaringswet’ moet de regering de Tweede Kamer ontbinden.² De nieuw ver-

1 Art. 137 lid 1 Grondwet.

2 Art. 137 lid 3 Grondwet.

kozen Tweede Kamer verricht de ‘tweede lezing’ – een hernieuwde behandeling waarbij het grondwetsvoorstel in beide Kamers een tweederdemeerderheid behoeft.³

De verplichting tot Kamerontbinding stamt uit de Grondwet van 1848.⁴ Voordien werd voor de tweede lezing het ledental van de Tweede Kamer verdubbeld met extra leden die specifiek daarvoor werden verkozen door de leden van Provinciale Staten, van 1815 tot 1848 het kiescollege voor de Tweede Kamer.⁵ De Grondwet van 1848 bracht een ingrijpende democratisering van ons staatsbestel. Vanaf toen werd de Tweede Kamer rechtstreeks door (de bovenlaag van) de bevolking verkozen. Voor de tweede lezing van een grondwetsvoorstel moesten er voortaan nieuwe verkiezingen worden gehouden, omdat volgens de regering:

‘(...) eene wijziging in de Grondwet dermate belangrijk moet worden geacht, dat de natie kan verlangen dat dusdanige verandering worde onderzocht en overwogen, door mannen die minder of niet gehecht zijn aan het vroegere, en die door verspreiding van nieuw licht niet anders dan tot bevordering van het goede kunnen medewerken.’⁶

Een verandering van de Grondwet is een zó ingrijpende beslissing, dat daarvoor het mandaat van de Kamer moet worden vernieuwd. Deze in 1848 ingevoerde noviteit is te zien als een vorm van democratisering, maar wel een naar negentiende-eeuwse snit. Ware democratie was in de ogen van de toenmalige Grondwetgever vertegenwoordigende democratie. De bevolking kon slechts tot democratische wilsvorming komen via – en uitsluitend via – een door haar verkozen parlement met onafhankelijke parlementariërs voorzien van een vrij mandaat.⁷ De Grondwetgever van 1848 is op dat punt consequent: hoewel ‘de natie mag verlangen’ dat de Grondwet niet geheel buiten haar om door de ‘oude’ Kamer kan worden gewijzigd, krijgt zij slechts via het vertegenwoordigend stelsel

3 Art. 137 lid 4 Grondwet.

4 Art. 229 Grondwet van 1815, in 1840 vernummerd tot art. 227. Overigens moest volgens de Grondwet van 1848 niet alleen de Tweede, maar ook de Eerste Kamer voorafgaand aan de tweede lezing ontbonden worden. In 1995 is deze verplichting geschrapt (*Stb.* 1995, 403). Aangezien de ontbinding van de Eerste Kamer er slechts toe leidde dat de Statenleden in de verschillende provincies – en dus niet het electoraat – een nieuwe senaat moesten kiezen, is de vroegere verplichting tot ontbinding van de Eerste Kamer voor dit betoog niet relevant.

5 De aldus ‘verdubbelde’ Tweede Kamer kon het tweedelezingsvoorstel slechts aannemen met driekwart van de uitgebrachte stemmen, met een quorum van twee derde. Art. 230 en 232 Grondwet van 1815, in 1840 vernummerd tot 228 en 230.

6 Zie *Kamerstukken II 1847/48*, LXV, 52, p. 861, dat strekte tot wijziging van art. 228-230 Grondwet 1840. Het citaat stamt uit de memorie van toelichting (*Kamerstukken II 1847/48*, XLIX, 23, p. 356).

7 Zie over deze en concurrerende democratieopvattingen G. Boogaard, ‘De Grondwet waarborgt de “gemengde democratie”’. Over de zoektocht naar de gecodificeerde democratie’, *RM Themis* 2018, te verschijnen. Zie ook onze bijdrage ‘De grondwettigheid van wetgevingsreferenda’, *RM Themis* 2017, p. 190-198, i.h.b. p. 192-195.

de gelegenheid om zich uit te spreken – door nieuwe volksvertegenwoordigers met een frisse blik te kiezen.⁸

Bij de totstandkoming van de huidige Grondwet, die van 1983, werd (nog) veel duidelijker dan voorheen een democratische functie aan de verplichte Kamerontbinding toegeschreven. De toelichting bij artikel 137 Grondwet zoekt aansluiting bij de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, die het kabinet in 1974 uitbracht.⁹ In die Nota wordt over de ontbindingsverplichting opgemerkt:

‘Het centrale element in de geldende regeling van de kiezersraadpleging dient onverkort gehandhaafd te blijven. Daaraan doet niet af, dat ook bij verkiezingen in verband met grondwetsherziening buiten de herziening liggende algemene politieke gezichtspunten veelal een belangrijke rol spelen. Beslissend is, dat de kiezers de gelegenheid hebben zich over de herziening uit te spreken.’¹⁰

De Kamerontbinding is dus in 1983 welbewust gehandhaafd, maar met een veel modernere motivering: de Kamer wordt voor een tweede lezing ontbonden omdat de kiezer zich *over de herziening* moet kunnen uitspreken, en dus niet alleen de wijze mannen moet kunnen kiezen die over die herziening daadwerkelijk moeten beslissen.

Dit ‘gemoderniseerde’ oogmerk van de verplichte Kamerontbinding valt naar ons oordeel zeer te onderschrijven. Over een grondwetsherziening moet de kiezer zijn stem kunnen laten horen. De Grondwet is het fundament waarop de rest van onze rechtsorde rust. Aan veranderingen in dat fundament moet men pas beginnen als is verzekerd dat daarvoor voldoende steun van de kiezer bestaat – of op zijn minst moet men daar niet aan beginnen als zo’n aanpassing bij de kiezer op bezwaren stuit. Voor een ‘referte naar de kiezer’ kan ook een principiële argument worden gegeven. Onze staatsinstellingen zijn er niet om zichzelf wille; zij zijn er voor de burger. Buiten het welzijn van de bevolking dienen onze staatsinstellingen geen doel. Daarbij past dat die bevolking de gelegenheid krijgt haar instemming te geven met of juist te onthouden aan fundamentele wijzigingen in de inrichting en bevoegdheden van die instellingen.

8 Vgl. het bekende A.A.H. Struycken, ‘Kamerontbinding en grondwetsherziening’, in: *Verzamelde werken van prof. mr. A.A.H. Struycken*, Arnhem: Gouda Quint 1924, p. 47-60. Op p. 48 meldt Struycken terecht dat de verplichte Kamerontbinding de kiezer slechts de gelegenheid biedt voor een ‘middellijke’ uitspraak over de Grondwet.

9 *Kamerstukken II 1976/77*, 14 213, nr. 3, par. 1.

10 Citaat uit de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, *Kamerstukken II 1973/74*, 12 944, nr. 2, p. 15. De MvT bij art. 137 Grondwet sluit zich op dit punt bij die Nota aan, zie *Kamerstukken II 1976/77*, 14 213, nr. 3, p. 1.

2 MOGELIJKE BEZWAREN TEGEN DE HUIDIGE REGELING

De gedachte dat (de mogelijkheid van) een kiezersoordeel over grondwetsvoorstellen een democratische noodzaak is, lijkt in literatuur én politiek breed te worden onderschreven. De wijze waarop de kiezer naar huidig recht dat oordeel mag geven, roept echter vragen op. Om te beginnen hebben de ‘grondwetsontbindingen’ van de afgelopen decennia nauwelijks of niet kunnen bewerkstelligen dat er in de verkiezingsstrijd aandacht uitging naar het voorliggende grondwetsvoorstel. Daardoor dringt zich de vraag op naar het nut ervan. Voorts rijst twijfel of een Kamerontbinding ter zake van een grondwetsherziening wel een ‘zuivere meting’ van het kiezersoordeel oplevert. Wij gaan hierna op beide kwesties in.

De laatste decennia hebben aanhangige grondwetsvoorstellen bij de verkiezingen na een ontbinding ex artikel 137 lid 3 Grondwet geen noemenswaardige rol gespeeld.¹¹ In de verkiezingsprogramma’s van de politieke partijen en zeker in de verkiezingsdebatten ging de aandacht uit naar allerhande maatschappelijke themata die op dat moment politiek urgenter bleken dan het grondwetsvoorstel waarvoor de Kamer ontbonden werd. De ‘grondwetsontbindingen’ van de afgelopen decennia leverden daarmee materieel geen duidelijk kiezersoordeel op over grondwetsvoorstellen.¹² Dit zou de gedachte kunnen oproepen dat de kiezer kennelijk niet zo is geïnteresseerd in de mogelijkheid om over een grondwetswijziging zijn oordeel te geven. Verschillende auteurs en politici hebben dan ook voorgesteld om de tweede lezing te schrappen en slechts te bepalen dat een grondwetsherzieningsvoorstel in de resterende eerste (en enige) lezing een tweederdemeerderheid nodig heeft.¹³ Een wijziging van deze strekking zou de grondwetsprocedure aanzienlijk

11 Zie voor een overzicht van die ‘grondwetsontbindingen’ van 1946-2006 D.E. Bunschoten, ‘Grondwetsherziening en Kamerontbinding’, in: P.P.T. Bovend’Eert e.a. (red.), *De staat van wetgeving*, Deventer: Kluwer 2009, p. 191-217.

12 Zie bijv. L. Dragstra & G. Boogaard, ‘In vergaande staat van ontbinding’, *RegelMaat* 2007, p. 115-118; D.E. Bunschoten, ‘Grondwetsherziening en Kamerontbinding’, in: P.P.T. Bovend’Eert e.a. (red.), *De staat van wetgeving*, Deventer: Kluwer 2009, p. 191-217; J.A. de Boer, ‘Het “doorschuiven” van de tweede lezing: een democratische noodzaak’, *TvCR* 2018, p. 163-168, hier p. 165; vgl. ook het advies van de Raad van State d.d. 17 oktober 2003, te vinden in *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VII, nr. 36 alsmede de door de minister van BZK opgestelde *Notitie herzieningsprocedure Grondwet* d.d. 18 december 2009, te vinden in *Kamerstukken II* 2009/10, 31 570, nr. 14, p. 6-7.

13 *Kamerstukken II* 1993/94, 21 427, nr. 96 (motie-Jurgens); E. Hirsch Ballin & W. van der Woude, ‘De vereiste van twee lezingen is te rigide’, *SC Online*, 25 maart 2014 (geraadpleegd op 19 juni 2015); D.J. Elzinga, ‘Saevis tranquillius in Undis. Zeven vuistregels voor de grondwetgever’, in: *Symposium op 13 februari 2013 over: De grondwetsherziening van 1983: 30 jaar oud of 30 jaar jong?*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013, p. 38; J.A. Peters, *Wie beschermt onze Grondwet* (oratie Amsterdam UvA), 2003, p. 12-17. Een enkele auteur meent zelfs dat een gewone meerderheid in een lezing zou volstaan. Zo: Ph. Kleintjes, ‘Behoort het verschil tusschen wet en grondwet in stand te worden gelaten?’, *Handelingen NJV* 1914/15, p. 133-162.

vereenvoudigen,¹⁴ terwijl, zo is kennelijk de gedachte, de kiezer een recht verliest waar hij, blijkens de recente parlementaire praktijk, nauwelijks aan hecht.

Toch is dat niet onze conclusie. De grondwetsvoorstellen die de afgelopen decennia in ons land aanhangig waren, waren veelal technisch van aard. Dat de kiezer niet warm loopt voor de constitutionalisering van de Ombudsman of de vervangingsregeling voor zwangere Kamerleden, moge niet verbazen.¹⁵ Dragstra en Boogaard hebben terecht opgemerkt dat er wel degelijk de nodige aandacht voor de Grondwet zal zijn, zodra er een keer een voorstel aanhangig wordt gemaakt dat de bevolking wél raakt – om een dwarsstraat te noemen: afschaffing van de monarchie, invoering van het Engels als officiële taal of herinvoering van de doodstraf. De parlementaire geschiedenis kent een voorbeeld dat die gedachte bevestigt. In 1948 werd de Tweede Kamer ontbonden vanwege de grondwetswijziging voor een nieuwe regeling van de verhoudingen tussen Nederland en Indonesië. De toekomst van de relatie met deze ‘kolonie’ was maatschappelijk een heet hangijzer. In de verkiezingscampagne van 1948 domineerde het Indonesische vraagstuk.¹⁶

Het huidige stelsel heeft de eigenschap dat de kiezer bepaalt óf een grondwetsvoorstel de aandacht waard is. Kandidaat-Kamerleden die vermoeden dat een aanhangig grondwetsvoorstel de kiezer wel zal interesseren, zullen zich (mede) op dat voorstel profileren. In de ‘*free marketplace of ideas*’ van onze pluriforme democratie valt aan te nemen dat ieder grondwetsvoorstel dat de moeite waard is, bij de verkiezingen ook de nodige aandacht zal krijgen. Uit de gebrekkige aandacht voor de Grondwet bij recente verkiezingen valt dan ook vooral af te leiden dat de kiezer die specifieke voorstellen niet zo interessant vond. Wij beschouwen het dan ook niet zonder meer als problematisch dat het huidige stelsel soms – of vaak – slechts beperkte aandacht voor een grondwetsvoorstel genereert. Wellicht valt dit zelfs te zien als de kracht van het huidige stelsel. In dit stelsel bepaalt de kiezer of een wijzigingsvoorstel voor hem van voldoende gewicht is om er zijn stem van te laten afhangen. Het staat hem vrij om de opvattingen van kandidaat-Kamerleden over onbetekende of technische wijzigingen niet mee te wegen bij het bepalen van zijn stem. Sterker nog: de kandidaten zullen doorgaans wel weten of een grondwetsvoorstel al dan niet ‘spannend’ is. Over voor de kiezer oninteressante voorstellen zullen zij zich niet laten horen, zodat de kiezer daar dan überhaupt niet mee wordt lastiggevallen.

14 Zie voor een indruk van de procedurele problemen die de verplichte Kamerontbinding kan oproepen bijvoorbeeld het advies van de Raad van State aan de Tweede Kamer van 29 september 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 32 334, nr. 11 en R.J.B. Schutgens, ‘De ontbinding ontleed’, *AA* 2018/59.

15 Zelfs de integrale grondwetsherziening van 1983 had grotendeels een technisch karakter: de tekst van de Grondwet is aanzienlijk versoberd en gemoderniseerd, maar in de geldende staatsinrichting werden nauwelijks veranderingen aangebracht.

16 D.J. Elzinga & G. Voerman, *Om de stembus. Verkiezingsaffiches 1918-1998*, Amsterdam: Uitgeverij L.J. van Veen 2002, p. 92-103.

Een groter bezwaar van het huidige stelsel is onzes inziens het volgende. Ten gevolge van een ‘grondwetsontbinding’ wordt de Tweede Kamer voorzien van een nieuw, *algemeen* mandaat. De kiezer krijgt dus weliswaar de gelegenheid zijn stem volledig te laten afhangen van de visie van de kandidaten op een grondwetsvoorstel, maar onvermijdelijk verkiest hij daarmee ook een volksvertegenwoordiger die over tal van andere onderwerpen een politieke visie heeft en daarnaar zal handelen. Zelfs bij toekomstige grondwetsvoorstellen die de kiezer wél raken – wij noemden al enkele voorbeelden – kan de kiezer dus nooit zuiver dáárover zijn stem laten horen. Mét zijn stem over een grondwetsvoorstel krijgt hij er gratis voor vier jaar een volksvertegenwoordiger bij. Als er voor een individuele kiezer toevallig een kandidaat of partij beschikbaar is die tegelijkertijd zowel de ‘algemene’ politieke visie van een bepaalde kiezer verwoordt als zijn visie op een aanhangig grondwetsvoorstel, is deze omstandigheid niet zo problematisch. Dat zal echter zeker niet altijd het geval zijn.

Stel dat over enkele jaren een door ‘links’ geïntroduceerd grondwetsvoorstel voorligt op grond waarvan in alle vertegenwoordigende organen alsmede in de besturen van beursgenoteerde ondernemingen mannen en vrouwen gelijkelijk vertegenwoordigd moeten zijn, een en ander nader bij wet te regelen. Op wie moet dan de kiezer stemmen die zich altijd zeer thuis heeft gevoeld bij de linkse partijen, maar deze vorm van staatsdwingelandij toch echt te ver vindt gaan? Andersom: wat moet de CDA-sympathisant die in dit bijzondere geval wat meer staatsbemoeyenis zeer toejuicht, maar dan ook enkel hier? Artikel 137 lid 3 Grondwet plaatst zulke kiezers voor het dilemma dat zij het belang dat zij hechten aan hun ideeën over de Grondwet moeten afwegen tegen het belang dat zij hechten aan hun algemene politieke visie. Wellicht wil men daartegen inbrengen dat dit verschijnsel eigen is aan ons vertegenwoordigend stelsel: de kiezer zal het zelden volledig met zijn volksvertegenwoordiger eens zijn, en moet dus vrijwel steeds afwegen welke standpunten voor hem de doorslag geven. Echter, wijziging van de Grondwet is nu juist een van de weinige specifieke thema's waarvoor de Grondwet met goede redenen expliciet een nieuwe verkiezing voorschrijft.¹⁷ Dat uitgangspunt verdraagt zich slecht met de noodzaak van de genoemde afweging door de kiezer.

Interessant genoeg zag de commissie die onder leiding van Thorbecke de grondwetsherziening van 1848 voorbereidde, dat ook. Zij stelde voor om de (na ontbinding verkozen) ‘tweedelezingkamer’ meteen na de stemming over het aanhangige grondwetsvoorstel *opnieuw* te laten ontbinden. Zo zou de tweedelezingkamer uitsluitend over de Grondwetsherziening beslissen.¹⁸ Uit democratisch oogpunt is dit een veel zuiverder stelsel. De regering

17 Het tweede voorbeeld daarvan is de benoeming van een Koning of troonopvolger. Ook terzake daarvan moet de Tweede Kamer worden ontbonden, zie art. 30 Gw. Het is inderdaad welhaast ondenkbaar dat iemand ooit tot Koning zal worden benoemd zonder duidelijke instemming van de kiezer. Het electoraat kan zich echter ook hier helaas slechts uitspreken door volksvertegenwoordigers met een algemeen mandaat te kiezen.

18 *Verslag der Commissie bij besluit van 17 Maart jl. benoemd tot voordragt van een volledig ontwerp van Grondwetsherziening*, 's-Gravenhage: Algemeene Lands-drukkerij 1848, p. 36. De commissie stelde voor

nam het voorstel van de commissie over.¹⁹ Het tweemaal vlak achter elkaar houden van verkiezingen is echter onpraktisch. Het stuitte dan ook op kritiek van de Kamer,²⁰ waarna het werd geschrapt.²¹ Die pragmatische keuze leverde het huidige stelsel op, waarbij enerzijds ontbindingsverkiezingen worden georganiseerd om de kiezer *over de Grondwet* te raadplegen,²² maar waarbij anderzijds de verkozen Kamer een algemeen mandaat verkrijgt. Dit vertroebelt de uitslag van die verkiezingen. Op de keper beschouwd is een algemene verkiezing niet het juiste middel om het gevoel van de kiezer over één thema te peilen. Artikel 137 lid 3 Grondwet levert onzuivere metingen op.

3 EEN GRONDWETSKAMER

Voor het probleem van de onzuivere meting zijn in de loop der jaren diverse andere oplossingen voorgesteld dan een referendum. De meest vergaande variant is die van het afschaffen van de ontbinding.²³ Wij vinden dat het kind met het badwater weggoeien. Zoals gezegd is het belangrijk dat kiezers de mogelijkheid krijgen om zich uit te spreken over grondwetsvoorstellen en menen wij bovendien dat zij daarbij niet voor de keuze gesteld moeten worden tussen hun voorkeur voor onderwerpen uit de ‘dagelijkse’ politiek en hun opvattingen over de grondwetspolitiek. Een oplossing die wel aan ons bezwaar tegemoet kan komen, is de invoering van een ‘Grondwetkamer’ – wat de regering in de loop van onze parlementaire geschiedenis tweemaal zonder succes heeft voorgesteld.²⁴ Het

de volgende bepaling (art. 188) op te nemen: ‘Na aanneming of afkeuring der veranderingen in de Grondwet [bedoeld is de tweede lezing, RS/JS] worden de Kamers ontbonden, en aanstond nieuwe verkiezingen bevolen.’

- 19 G. van den Bergh, ‘Herziening der herziening’, in: G. van den Bergh, *Verzamelde staatsrechtelijke opstellen*, derde bundel, Alphen aan den Rijn: N. Samson 1957, p. 39.
- 20 *Kamerstukken II 1847/48*, XLIX, nr. 26, p. 489 (‘De Koning kan altijd tot de ontbinding overgaan; maar als men het brengen van veranderingen in de Grondwet niet te moeilijk maken wil, behooren niet gebiedend twee ontbindingen te worden voorgeschreven’).
- 21 *Kamerstukken II 1847/48*, XLIX, nr. 27, p. 580 (‘Was deze eerste ontbinding noodzakelijk, van eene volgende, gelijk die in art. 6 van het oorspronkelijk ontwerp was voorgesteld, heeft men gemeend gerust te kunnen afzien. Ook voor het behoud der Kamers in dubbelen getale vindt men geene overwegende redenen, mits slechts het vorderen van twee derden der stemmen bewaard blijve, waarmede men zich blijkens het verslag wel schijnt te kunnen vereenigen’); *Kamerstukken II 1847/48*, XLIX, nr. 28 (Nota van wijziging).
- 22 Vergelijk de hiervoor geciteerde toelichting uit de Kabinetsnotitie uit 1974.
- 23 Motie-Jurgens (*Kamerstukken II 1993/94*, 21 427, nr. 96); E. Hirsch Ballin & W. van der Woude, ‘De vereiste van twee lezingen is te rigide’, *SC Online*, 25 maart 2014 (geraadpleegd op 19 juni 2015); D.J. Elzinga, ‘Saevis tranquilluss in Undis. Zeven vuistregels voor de grondwetgever’, in: *Symposium op 13 februari 2013 over: De grondwetsherziening van 1983: 30 jaar oud of 30 jaar jong?*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013, p. 38; J.A. Peters, *Wie beschermt onze Grondwet* (oratie Amsterdam UvA), 2003, p. 12-17.
- 24 De eerste maal in 1946 (*Kamerstukken II 1945/46*, 189, nr. 2), in navolging van de Staatscommissie-Beel (*Verslag van de Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk besluit van 22-2-1946*, in: *Handelingen II 1945/46*, bijlage 189, nr. 4). De Grondwetkamer zou een wijzigingsvoorstel alleen kunnen aannemen met een drievijfde-meerderheid. Het wijzigingsvoorstel werd in tweede lezing verworpen (*Handelingen II 1946/47*,

gaat hier om een bijzondere parlementaire vergadering die zuiver voor de tweede lezing van een grondwetsvoorstel wordt verkozen.

Zo'n Grondwetskamer heeft (zeker) twee aantrekkelijke eigenschappen. Om te beginnen ondervangt zij het bezwaar van de onzuivere meting. Haar leden zijn uitsluitend bevoegd om over een specifiek grondwetsvoorstel te besluiten. Bij Grondwetskamerverkiezingen zou de Nederlandse kiezer zijn stem dan ook volledig van (de visie van de kandidaten op) het betrokken grondwetsvoorstel kunnen laten afhangen. De eerdergenoemde christendemocraat kan dus gerust op een kandidaat-Grondwetskamerlid van de PvdA stemmen: na afronding van de tweede lezing is het mandaat van de Grondwetskamer immers weer uitgewerkt; hij heeft dus niets te vrezen. Bovendien is de Grondwetskamer 'systeemeigen' in die zin dat zij de gedachte van een kiezersraadpleging over de Grondwet verzoent met de gedachte van vertegenwoordigende democratie zoals ons staatsbestel die traditioneel kent. De Grondwetskamer vertegenwoordigt de kiezer, maar slechts op één welomschreven thema.

Toch zien wij ook tegen een Grondwetskamer bezwaren. In de vorm waarin zij destijds door de regering werd voorgesteld, moest zij voor iedere tweede lezing worden ingesteld. Dat lijkt ons wat veel van de kiezer gevraagd. Zoals gezegd, regelen veel grondwetsherzieningen zaken die weinig electorale belangstelling genieten. Bij Grondwetskamerverkiezingen voor zulke minder ingrijpende grondwetswijzigingen zou de opkomst ongetwijfeld laag zijn, en zouden de wel opgekomenen waarschijnlijk geen redelijke afspiegeling van de bevolking vormen.

Voor een oplossing van dit 'verplicht lastigvallen van de kiezer' met onbetekenende grondwetsvoorstellen kan mogelijk inspiratie worden ontleend aan een voorstel van een groep Utrechtse auteurs.²⁵ Zij wilden een tweede lezing door een Grondwetskamer laten verrichten, maar slechts bij grondwetsvoorstellen die 'verandering aanbrengen in de identiteit van het Nederlandse constitutionele bestel'. Deze variant heeft aantrekkelijke

p. 122). De tweede keer dat de regering een Grondwetskamer voorstelde, was in 1951 (*Kamerstukken II* 1951/52, 2341, nr. 2), ditmaal in navolging van Staatscommissie-Van Schaik (*Eindrapport van de Staatscommissie tot herziening van de Grondwet ingesteld bij Koninklijk Besluit van 17 april 1950, No. 25*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij en uitgeverijbedrijf 1954, p. 137 e.v.). In dit regeringsvoorstel zou de Grondwetskamer een grondwetswijziging slechts kunnen aannemen met een tweederdemeerderheid (art. 204a van het voorstel). Het voorstel werd later – bij gebrek aan steun – ingetrokken (*Kamerstukken II* 1951/52, 2341, nr. 39).

25 K. Haan, M. de Boer, R. Dekker, R. Nehmelman, J.W. van Rossem & M. Vetzo, 'De "kiss of life" voor de Grondwet. Een voorstel tot aanpassing van de wijzigingsprocedure van de Grondwet', *NJB* 2014, afl. 25, p. 1684. Het Utrechtse voorstel week overigens in nog een ander opzicht af van de eerdere regeringsvoorstellen. De Grondwetskamer zou moeten bestaan uit de reeds verkozen Staten-Generaal en evenveel willekeurig verkozen burgers. Ons spreekt dat om allerlei redenen niet aan. In het kader van dit betoog is het argument beslissend dat deze Grondwetskamer door die samenstelling geen zuivere weerspiegeling meer oplevert van het gevoelen van het electoraat – wat het onzes inziens overigens vrij denkbeeldig maakt dat de kiezer geïnteresseerd zal zijn in de instelling van een Grondwetskamer.

kanten, maar zij maakt de procedure ook complex. De verplichting om een Grondwetskamer in te stellen wordt op die manier namelijk afhankelijk van het antwoord van de wetgever op een uiterst vage materiële norm. Zeker in potentieel politiek gevoelige dossiers als grondwetsherzieningen roept zo'n norm het gevaar op van strategisch interpreteren. Het Utrechtse voorstel voorziet op dit punt terecht in een veiligheidsklep. Steeds als de wetgever kiest voor grondwetswijziging in één lezing, kan een bepaald percentage van de kiezers alsnog afdwingen dat de route van de Grondwetskamer wordt gevolgd.

Wij wijzen er echter op dat (zinvolle)²⁶ varianten van behandeling van grondwetsvoorstellen in twee lezingen die tweede lezing noodzakelijk een 'binair' karakter heeft. In de tweede lezing ligt immers het voorstel voor zoals dat na afloop van de eerste lezing is vastgesteld. Een Grondwetskamer heeft slechts twee opties: dit voorstel aannemen of verwerpen.²⁷ Daardoor ligt er ook voor de verkiezingen voor de Grondwetskamer een vrij eenvoudige vraag voor. Bij 'interessante' grondwetsvoorstellen zullen de kandidaten voor een Grondwetskamer zich bij de Grondwetskamerverkiezingen duidelijk voor of tegen een reeds vastgesteld voorstel uitspreken.²⁸ Over bevoegdheden tot aanpassing van het voorstel beschikken zij immers niet. Tegen deze achtergrond levert het vasthouden aan een variant van het vertegenwoordigend stelsel voor de behandeling van de tweede lezing weinig op.²⁹ De verkiezing voor de Grondwetskamer zal immers snel het karakter krijgen van een verkiezing voor of tegen het grondwetsvoorstel. Hetzelfde geldt voor de – op de genoemde Utrechtse auteurs geïnspireerde – mogelijkheid om een gedeelte van het electoraat de bevoegdheid te geven om voor een concreet grondwetsvoorstel de instelling van een Grondwetskamer af te dwingen: dat wordt al snel een verkapt inleidend referendumverzoek. Kortom, een Grondwetskamer 'werkt' volgens ons slechts voor voorstellen van voldoende belang en juist in die gevallen wordt zij al snel een pseudo-referendum. Liever zien wij dan een echt grondwetsreferendum ingevoerd. Hierna leggen wij uit waarom.

26 Beschikt het orgaan dat de tweede lezing verricht over een 'recht van amendement', dan kan daarmee de uitkomst van de eerste lezing worden ondergraven. Vgl. art. 85 Grondwet voor de gewone wetsprocedure.

27 Zij het dat het splitsingsrecht ook partiële verwerping mogelijk maakt, zie art. 137 lid 5 Grondwet.

28 Dat is mogelijk anders als Grondwetskamerverkiezingen en reguliere verkiezingen samenvallen. Als kiezers 'toch gaan stemmen', maken voor de Grondwetskamer wellicht kandidaten een kans die tevens voor de Tweede Kamer verkiesbaar zijn, maar die zich over het voorliggende grondwetsvoorstel niet uitlaten.

29 De Senaat – die in de gewone wetsprocedure slechts een binaire keuze heeft – kan in ieder geval nog *novelles* afdwingen. Bovendien geeft het feit dat de regering (ook) met de Eerste Kamer een langdurige samenwerkingsrelatie moet aangaan, die Kamer in de wetgevingsprocedure 'leverage' om toezeggingen over uitvoering en uitleg van wetsvoorstellen af te dwingen. Debatten met een – meteen na de tweede lezing weer ontbonden – Grondwetskamer zullen deze vruchten waarschijnlijk nauwelijks dragen.

4 GRONDWETSREFERENDA

In de loop der jaren zijn in Nederland diverse varianten van grondwetsreferenda voorgesteld als alternatief voor de verplichte Kamerontbinding – vooralsnog zonder succes. Anders dan ontbindingsverkiezingen levert een referendum een zuivere kiezersuitspraak op over een grondwetsherziening. Hierna bespreken wij enkele typen grondwetsreferenda en wijzen wij een voorkeursvariant aan.

De voorgestelde grondwetsreferenda zijn als volgt te categoriseren. Ten eerste kan een onderscheid worden gemaakt tussen verplichte en facultatieve referenda. Bij facultatieve referenda kan vervolgens worden onderscheiden naar degene die besluit of een referendum wordt gehouden: een overheidsambt of het electoraat. De in Nederland voorgestelde varianten van facultatieve referenda legden alle het initiatief daarvoor bij (een deel van) het electoraat. Voorstellen die de beslissing om een referendum te houden aan politieke ambten voorbehouden, zijn hier nooit gedaan. Zulke regelingen bestaan wel in andere Europese landen. Frankrijk is daarvan een bekend voorbeeld, dat wij voor de volledigheid ook kort bespreken.³⁰ Ten tweede kan een onderscheid worden gemaakt tussen referenda die betrekking kunnen hebben op alle herzieningsvoorstellen, en referenda die slechts bij bepaalde herzieningsvoorstellen mogelijk zijn. Schematisch ziet dat er als volgt uit:

		Alle grondwetsherzienings- voorstellen zijn referenda- bel	Slechts bepaalde grondwets- herzieningsvoorstellen zijn referendabel
Verplicht		Ia	Ib
Facultatief	Op initiatief over- heid	IIa	IIb
	Op initiatief van het electoraat	IIIa	IIIb

4.1a *Verplicht referendum voor alle onderdelen van de Grondwet*

Grondwetsreferenda zijn het vaakst – in politiek of literatuur – voorgesteld ter vervanging van de tweede lezing en de daaraan voorafgaande Kamerontbinding. Krabbe deed dat al in 1906. In zijn opstel ‘De heerschappij der Grondwet’ stelt hij dat de Grondwet ‘van al onze wetten het minst wordt nageleefd’.³¹ De oorzaak daarvan ligt volgens hem in het toetsingsverbod én in de grondwetsherzieningsprocedure.³² Met name de eis dat een tweede lezingsvoorstel een tweederdemeerderheid in beide Kamers vergt, is daaraan debet. Deze gaat volgens hem uit van de onjuiste gedachte dat regels een ‘hooger rechtsgehalte’ hebben naarmate zij een grotere meerderheid van de stemmen vergen. Bovendien leidt de eis ertoe

30 Ook in Italië bestaat zo’n regeling, zie art. 138 van de Italiaanse Grondwet.

31 H. Krabbe, ‘De heerschappij der Grondwet’, *De Gids* 1906, deel 4, p. 371.

32 Idem, p. 372.

dat de Grondwet achterloopt bij de wens van de meerderheid van de bevolking.³³ De versterkte meerderheid is daarom

‘(...) een fossiel overblijfsel van een opvatting die de gelding der Grondwet afleidt van een maatschappelijk verdrag of van een evenzeer gefingeerd verdrag tusschen Vorst en Volk en die dus miskent, dat haar heerschappij slechts kan rusten op hetzelfde feit als waarop de heerschappij van iedere wet steunt, nl. dat haar inhoud in overeenstemming is met de rechtsovertuiging des volks.’³⁴

Hoewel Krabbe de Grondwet daarom het liefst via de gewone wetsprocedure zou wijzigen, erkent hij dat ‘[u]it een oogpunt van praktische politiek’ het bieden van een alternatief voor de tweede lezing meer voor de hand ligt. Hij bepleit een obligatoir referendum over grondwetswijzigingsvoorstellen, waardoor de kiezers een herzieningsvoorstel zelf kunnen aannemen of wegstemmen.³⁵ Dit voorstel resoneert ruim tien jaar later in het Verslag van de Staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck. Deze wil grondwetsherzieningen in beginsel in één lezing laten afdoen. Verkrijgt een voorstel daarbij een tweederdemeerderheid in beide Kamers, dan kan worden aangenomen ‘dat de beslissing strookt met den geest van de bevolking’ zodat de kiezer niet meer gehoord hoeft te worden.³⁶ Dat is wel het geval als het voorstel slechts een eenvoudige meerderheid verkrijgt. Die raadpleging zou voortaan de vorm moeten krijgen van een referendum.³⁷ De regering nam dit voorstel over.³⁸ Hoewel er steun voor het voorstel was in de Kamer, klonk er ook kritiek. Was het niet beter om de tweede lezing en de daarbij behorende Kamerontbinding te behouden, ‘omdat de quaesties, die bij den grondwetsherziening moeten worden beslist, veelal van subtielen of ingewikkelden aard zijn en daardoor ongeschikt zijn om bij volksstemming te worden beslist’?³⁹ Het voorstel werd uiteindelijk door de Kamer verworpen. Het amendement-Marchant c.s., dat een referendum verplicht stelde voor elke grondwetsherziening,⁴⁰ trof hetzelfde lot.

33 Idem, p. 374.

34 Idem, p. 380.

35 Idem, p. 384.

36 Verslag van de Staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck 1920, p. 6.

37 Idem, p. 6.

38 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 11.

39 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 15, p. 52.

40 *Kamerstukken II* 1921/22, 90, nr. 6. Deze variant handhaafde de eerste lezing in haar traditionele vorm, maar liet daarop een referendum volgen waarbij een gewone meerderheid voor aanneming van het voorstel volstond.

Meer dan een halve eeuw later worden van verschillende zijden vergelijkbare voorstellen gedaan. Koekkoek doet dat in zijn Tilburgse oratie uit 1982.⁴¹ Ruim vijftientig jaar later, in 2008, stelt de Nationale Conventie voor om de tweede lezing van de herzieningsprocedure te vervangen door een verplicht referendum. Een dergelijke procedure zou er volgens de Conventie voor zorgen dat 'dat burgers zich meer betrokken voelen bij de Grondwet'.⁴² Broeksteeg schaarde zich achter dit voorstel omdat het de kiezer direct betreft bij de Grondwet en zo 'de democratische opbouw van ons staatsbestel en de plaats van de Grondwet daarin' benadrukt.⁴³ Tot een grondwetswijzigingsvoorstel kwam het niet.

Een verplicht referendum voor elke grondwetswijziging spreekt ons niet aan. Terecht merkte de Kamer in reactie op dit voorstel van het kabinet-Ruijs de Beerenbrouck op dat het electoraat zo óók opgeroepen wordt om zich uit te spreken over grondwetswijzigingsvoorstellen van ondergeschikte of technische aard.⁴⁴ Als gezegd komen dergelijke grondwetswijzigingsvoorstellen geregeld voor. Zou daarvoor steeds een referendum worden gehouden, dan vrezen wij ernstig voor het ontstaan van referendum-moeheid onder de bevolking, met alle gevolgen van dien voor opkomst en representativiteit.

4.Ib Verplicht referendum voor slechts bepaalde grondwetswijzigingen

Ter voorkoming van referendum-moeheid kunnen referenda wellicht slechts voor welbepaalde grondwetswijzigingen verplicht worden gesteld. Ook een dergelijk voorstel is gedaan door de Staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck. Zoals gezegd stelde deze voor om een grondwetswijziging bij gewone wet in een lezing af te doen en, afhankelijk van de meerderheid die het voorstel daarbij in de Kamers haalt, een verplicht referendum te houden. Daarnaast stelde de commissie voor om steeds een referendum te houden als een (vermoedelijke) troonopvolger ontbreekt. Volgens de commissie ligt dan de keuze voor om hetzij een Koning of troonopvolger te benoemen, hetzij de monarchie af te schaffen.⁴⁵ Zo'n belangrijke beslissing zou niet moeten worden genomen door de Verenigde Vergadering, zoals de Grondwet toen (en nu) voorschrijft,⁴⁶ maar rechtstreeks door de kiezers.⁴⁷ Weliswaar betreft de beslissing om al dan niet een troonopvolger te benoemen strikt genomen geen grondwetsherziening, maar de commissie stelde voor dat als het electoraat zou kiezen

41 A.K. Koekkoek, *Bijdrage tot een christen-democratische staatsleer* (oratie Tilburg), Deventer: Kluwer 1982, p. 25-26. Zie later ook A.H.M. Dölle, 'Referenda en het gevaar van een belangendemocratie', *Openbaar Bestuur* 2001, afl. 12, p. 11, nt. 51.

42 *Hart voor de publieke zaak. Aanbevelingen van de Nationale Conventie*, 2006, p. 49.

43 J.L.W. Broeksteeg, 'Het plebisitaire element in de procedure van grondwetsherziening', in: C.W. Noorlander e.a. (red.), *Het volk regeert*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 329-330.

44 Weliswaar werden naar het voorstel-Ruijs de Beerenbrouck slechts die wijzigingsvoorstellen aan een referendum onderworpen die in de Kamer wel een gewone, maar geen tweederdemeerderheid behaalden. Dat garandeert echter geenszins dat daarmee juist de belangrijke wijzigingen referendabel worden.

45 Verslag van de Staatscommissie Ruijs de Beerenbrouck 1920, p. 6.

46 Art. 30 (huidige) Grondwet.

47 Vgl. noot 17.

geen nieuwe Koning te benoemen, de Kamers de Grondwet met die beslissing in overeenstemming zouden moeten brengen.⁴⁸ Ook dit advies heeft nimmer geleid tot een herzieningsvoorstel, omdat de regering meende dat ook bij het ontbreken van een troonopvolger de monarchie gehandhaafd zou moeten worden en dus een nieuwe Koning benoemd moet worden: 'Elke vingerwijzing in de Grondwet naar een andere vorm van staatsregeling is in eene constitutie, gelijk de onze, misplaatst.'⁴⁹

In 1998 stellen Kummeling en Zwart voor de ontbinding bij grondwetsherziening af te schaffen, maar grondwetswijzigingen die 'wezenlijk zijn voor de inrichting van ons staatsbestel of de verhouding tussen overheid en burger' verplicht te onderwerpen aan een (beslissend) referendum.⁵⁰ Zo wordt de kiezer niet gevraagd om zich over elke, ook technische, grondwetswijziging uit te spreken, maar wel over belangrijke. De regering zou in eerste instantie moeten bepalen of het grondwetswijzigingsvoorstel 'wezenlijk' is. Als een wijziging naar haar oordeel van wezenlijke aard is, zou een referendum echter verplicht zijn en aan een referendum onderworpen moet worden. (Als veiligheidsklep zou er volgens de auteurs altijd nog de mogelijkheid moeten zijn van een correctief wetgevingsreferendum op initiatief van de bevolking. Dat type grondwetsreferendum behandelen wij hierna.)

Hoewel de grondgedachte van beide voorstellen ons aanspreekt ('de kiezer behoort niet te worden lastiggevalen over elk grondwetswijzigingsvoorstel'), vinden wij de uitwerking ongelukkig. De Staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck wijst een concreet onderwerp aan dat bij referendum moet worden beslist. Dat is duidelijk, maar heeft als nadeel dat lang niet alle onderwerpen die het electoraat van groot gewicht kan vinden, referendabel zijn. Dat zou naar ons oordeel echter wel het uitgangspunt moeten zijn. Kummeling en Zwart proberen dat manco te ondervangen door voor te stellen om grondwetswijzigingen die 'wezenlijk' zijn, van een referendum afhankelijk te maken. Of een voorstel wezenlijk is, wordt (in eerste instantie) door de regering bepaald. Dit voorstel heeft het voordeel dat meer belangrijke grondwetswijzigingen referendabel zijn. Nu het Kummeling en Zwart er echter om te doen is de kiezer meer inspraak te geven zonder hem met onbetekenende

48 Art. 20 van het ontwerp van de Staatscommissie: '[1] Wanneer vooruitzicht bestaat, dat geen bevoegde opvolger naar de Grondwet aanwezig zal zijn, alsmede wanneer bij overlijden des Konings geen bevoegde opvolger naar de Grondwet bestaat, wordt door middel van eene volksstemming over den aard van den staatsvorm beslist door de kiezers (...). [2] Na de volksstemming worden de beide Kamers der Staten-Generaal zoomede de Provinciale Staten ontbonden. (...) [3] Strekt de uitslag der volksstemming tot behoud van het koningschap, dan wordt onverwijld een troonopvolger benoemd bij eene wet, waarover de Staten-Generaal beraadslagen en besluiten in vereenigde vergadering. Is de Koning overleden, dan geschiedt de benoeming rechtstreeks door de Staten-Generaal in vereenigde vergadering. [4] Strekt de uitslag der volksstemming tot wijziging van den staatsvorm, dan worden onverwijld de daartoe noodige veranderingen in de Grondwet aangebracht (...).'

49 *Kamerstukken II 1920/21*, 451, nr. 13, p. 12.

50 H.R.B.M. Kummeling & T. Zwart, 'Een kleine beurt voor de Grondwet', *AA* 1998, p. 259-260. (Voor gewone grondwetsherzieningen zouden wel twee lezingen moeten plaatsvinden met een tweederdemeerderheid in tweede lezing, maar zonder verplichte ontbinding.)

referenda te vermoeden, zien wij niet waarom de referendabiliteit moet afhangen van de (aanvankelijk) door de regering te beantwoorden vraag of het om een ‘wezenlijk’ voorstel gaat. Beter ware het de kiezer zelf rechtstreeks en ongeclausuleerd de mogelijkheid toe te kennen om te bepalen of een voorstel het organiseren van een referendum waard is. Wij vinden dat het uitsluitend aan de kiezers is om te bepalen of grondwetsvoorstellen aan een referendum moeten worden onderworpen: de Grondwet is er immers enkel en alleen voor hen. Het door Kummeling en Zwart voorgestelde correctiemechanisme neemt weliswaar veel van onze kritiek weg, maar roept de vraag op waarom het oordeel van de kiezer niet als hoofdregel zou moeten gelden.

4.II *Facultatief, op initiatief van een overheidsambt*

Een opvallende referendumvariant is die waarbij de regering of het staatshoofd het initiatief kan nemen om een grondwetsvoorstel aan de bevolking voor te leggen. Bekend – en berucht – is de variant van artikel 11 van de Franse *Constitution*, dat sinds 1958 de president de bevoegdheid geeft om op voorstel van de regering of beide Kamers een referendum uit te schrijven over ieder wetsvoorstel ‘portant sur l’organisation des pouvoirs publics’. In de jaren zestig schreef de toenmalige president De Gaulle op deze basis viermaal een referendum uit. De Gaulle genoot in ieder geval in het begin van de jaren zestig groot maatschappelijk gezag, mede vanwege zijn rol bij de bevrijding van Frankrijk én omdat hij bij de bijna-burgeroorlog over de dekolonisatie van Algerije de-escalerend wist op te treden. Het heeft er alle schijn van dat De Gaulle dit persoonlijke gezag in de strijd wierp om bij referenda zijn zin te krijgen. Hij maakte er een gewoonte van om aan de vooravond van een referendum via de media aan te kondigen dat hij zou aftreden bij een negatieve uitslag.⁵¹ In oktober 1962 wist hij zelfs via artikel 11 *Constitution* te bewerkstelligen dat de – tot dan toe indirect verkozen – president voortaan rechtstreeks verkozen zou worden.⁵² Kortmann citeert met instemming enkele Franse critici die menen dat het referendum op deze manier ‘niet zozeer de eraan onderworpen kwestie [zou] betreffen als wel de persoon en het beleid (...) van de President’.⁵³

Wij zijn geen voorstander van deze variant. Zij komt erop neer dat staatshoofd of regering de bevoegdheid krijgt om de volksvertegenwoordiging te passeren door een rechtstreeks appel op het volk. Het Franse voorbeeld laat zien dat deze bevoegdheid daadwerkelijk de macht van regering of staatshoofd uitbreidt: een dergelijk plebisciet kan door staatshoofd of regering zelfs worden ingezet om de eigen grondwettelijke bevoegd-

51 In 1969, toen tijdens de studentenoproeren zijn gezag tanende was, was deze strategie uitgewerkt. Na de verwerping bij referendum van voorstellen tot hervorming van de Senaat en de instelling van regio's voegde hij de daad bij het woord en trad af.

52 Zie voor dit alles L.F.M. Besselink e.a. (red.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie. Deel 1*, achtste druk, Deventer: Kluwer 2012, 134-136.

53 Idem, p. 135.

heden uit te breiden en het voorbeeld van De Gaulle leert dat dit soms ook gebeurt. Als het initiatief tot het organiseren van het grondwetsreferendum zo duidelijk uitgaat van één persoon die daarbij zijn eigen bevoegdheden tot inzet kan maken, loopt het geheel het risico om te verworden tot een persoonlijk appel op de bevolking, waarbij de initiatiefnemer zijn persoonlijk charisma inzet om zijn bevoegdheden te vergroten. Wellicht is het gevaar voor het ontstaan van dit soort ‘democradura’ in de Nederlandse parlementaire verhoudingen minder waarschijnlijk. Onze traditie van coalitieregeringen leverde tot nog toe zelden regeringen of regeringsleiders op waarbij al het gezag geconcentreerd was in één persoon. Niettemin lijkt het, ook in de Nederlandse verhoudingen, niet aantrekkelijk *de regering* de bevoegdheid te verlenen de volksvertegenwoordiging te passeren.

4.IIIa Facultatief, op initiatief van het electoraat, voor slechts bepaalde grondwetswijzigingsvoorstellen

In 1985 stelde de Staatscommissie-Biesheuvel een correctief wetgevingsreferendum voor. In de slipstream daarvan stelde zij eveneens voor om voor de wijziging van bepaalde onderdelen van de Grondwet een facultatief referendum op initiatief van de kiezers mogelijk te maken, omdat ook de Grondwet bij gewone wet wordt gewijzigd. Bovendien achtte de Commissie zo’n grondwetsreferendum ‘gerechtvaardigd’, omdat grondwetsontbindingen in de praktijk samenvallen met de periodieke verkiezingen voor de Tweede Kamer, zodat ‘het karakter van raadpleging van de kiezers over een voorgenomen wijziging van de Grondwet vaak geheel naar de achtergrond [wordt] geschoven’.⁵⁴ Wel stelde de Commissie voor om te bepalen dat alleen na de tweede lezing zo’n referendum gehouden mocht worden.⁵⁵ Volgens de Commissie zouden een aantal grondwettelijk geregelde onderwerpen ongeschikt zijn voor een correctief wetgevingsreferendum. Daarom zouden er over dergelijke onderwerpen geen referenda gehouden moeten kunnen worden.⁵⁶ Van die uitzonderingen zijn voor grondwetsreferenda met name van belang wetten die betrekking hebben op het koningschap of het Koninklijk Huis.⁵⁷

Met de voorstellen van de Staatscommissie-Biesheuvel werd indertijd weinig gedaan. Zij kregen echter hernieuwde aandacht van het tweede Paarse kabinet. De voorstellen van dit kabinet tot invoering van een correctief wetgevingsreferendum waren sterk geënt op die van de Staatscommissie-Biesheuvel,⁵⁸ al werd de lijst ‘niet-referendabele’ onderwerpen

54 *Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming*, Referendum en volksinitiatief, Den Haag: Staatsuitgeverij 1985, p. 50.

55 *Idem*, p. 50.

56 *Idem*, p. 49.

57 *Idem*, p. 49.

58 Voorgesteld werd aan art. 137 Grondwet een zesde lid toe te voegen: ‘Een voorstel tot verandering in de Grondwet kan alleen aan een referendum worden onderworpen nadat het door de Staten-Generaal in tweede lezing is aangenomen.’ Zie *Kamerstukken II 1997/98*, 29 156, nr. 2.

uitgebreid. Niet alleen het koningschap en het Koninklijk Huis werden uitgezonderd, maar ook de begroting deelde onder meer dat lot.⁵⁹ Het voorstel strandde in de Nacht van Wiegel.

Deze voorstellen legden onzes inziens terecht het initiatief voor een referendum bij het electoraat. Daarbij past volgens ons echter niet dat sommige wijzigingsvoorstellen niet-referendabel zijn. Wij zien geen goede reden waarom de bevolking zich over sommige voorstellen niet zou mogen uitspreken, nu – zoals al een paar keer is gezegd – de overheid er niet is om zichzelf, maar uitsluitend om de bevolking te dienen. Bovendien: als de principiële stelling wordt betrokken dat de bevolking met de Grondwet moet kunnen instemmen, geldt dat voor alle onderdelen daarvan.

4.IIIb Facultatief, op initiatief van het electoraat, voor alle grondwetswijzigingsvoorstellen
Daarmee komen wij uit bij een facultatief referendum, op initiatief van het electoraat, voor alle grondwetswijzigingsvoorstellen. Een variant hiervan is reeds in 1957 door Van den Bergh bepleit. Hij stelde voor om de tweede lezing uitsluitend door de Tweede Kamer te laten verrichten. De Eerste Kamer hoort daarin volgens hem geen rol te hebben, omdat er ook zonder haar voldoende waarborgen zijn tegen overhaaste grondwetswijzigingen: na nieuwe verkiezingen moet de Tweede Kamer andermaal over zulke wijzigingen stemmen en kan zij deze slechts met een tweederdemeerderheid aannemen.⁶⁰ Het uitschakelen van de Eerste Kamer in tweede lezing alleen lost volgens Van den Bergh echter niet alle problemen van de bestaande herzieningsprocedure op. (Ook) hij wijst erop dat de verplichte grondwetsontbinding in de praktijk niet doet wat daarmee wordt beoogd. Immers,

‘(...) anders dan volgens de oorspronkelijke regeringsvoorstellen van 1848, blijft de na ontbinding gekozen Kamer de volle termijn van vier jaren zitten. De kiezer stemt dus niet alleen over de aanhangige Grondwetsherziening, hij stemt ook over een gedurende een normale parlementaire periode te voeren beleid.’⁶¹

Van den Bergh stelt voor de Grondwet bij gewone wet te wijzigen. Een door beide Kamers aangenomen voorstel tot grondwetswijziging zou echter door de Koning niet mogen worden bekrachtigd zolang een – nader te bepalen – termijn voor het aanvragen van een referendum door een bepaald gedeelte van het electoraat niet verstreken is. Wordt op geldige wijze zo'n referendum aangevraagd, dan wordt het voorstel aan een beslissende

59 Art. 89b van het voorstel zonderde van referendabiliteit uit wetsvoorstellen over ‘(...) het koningschap, het koninklijk huis of de begroting (...) dan wel een voorstel van wet dat uitsluitend strekt tot uitvoering van verdragen, besluiten van volkenrechtelijke organisaties of het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, met uitzondering van de goedkeuring van verdragen ter zake die alleen voor Nederland gelden.’

60 G. van den Bergh, ‘Herziening der herziening’, in: G. van den Bergh, *Verzamelde staatsrechtelijke opstellen*, derde bundel, Alphen aan den Rijn: N. Samson 1957, p. 41-42.

61 Idem, p. 48.

volksstemming onderworpen. Haalt het daarin geen versterkte meerderheid, dan mag de Koning het voorstel niet bekrachtigen.⁶² Zo'n facultatief referendum heeft volgens Van den Bergh het voordeel dat het enkel ingezet zal worden voor 'de grote vragen, die het volk, die de gemiddelde burger waarlijk beroeren'.⁶³

Voorstel

Het model-Van den Bergh bevat om de hiervoor genoemde redenen aantrekkelijke elementen.

Geïnspireerd op zijn ideeën komen wij tot het volgende voorstel. Na publicatie van de verklaringswet krijgt het electoraat gedurende een bepaalde periode de gelegenheid een referendum aan te vragen. Komt het daar niet toe, dan wordt de tweede lezing verricht door een nieuwe Tweede Kamer die het voorstel slechts met een tweederdemeerderheid kan aannemen. De betrokkenheid van een nieuwe Kamer waarborgt dat alleen grondwetsvoorstellen met een voldoende bestendig draagvlak daadwerkelijk de eindstreep halen. Omdat de bevolking via de mogelijkheid van een referendumverzoek al de kans heeft gehad haar stem over het grondwetsvoorstel te laten horen, is het niet nodig dat de nieuwe Tweede Kamer is verkozen met het oog op de behandeling van het grondwetsvoorstel. Ook hoeft de opvolger van de 'eerstelezingskamer' niet langer exclusief bevoegd geacht te worden om de tweede lezing te verrichten. Mocht deze Kamer de tweede lezing niet kunnen afronden, dan kan haar opvolgster (of desnoods nog een daarop volgende Kamer) de tweede lezing voltooien. De eis dat een nieuwe Tweede Kamer bij de grondwetswijziging betrokken is, strekt immers niet langer tot raadpleging van de kiezer, maar beoogt slechts te verzekeren dat de Grondwet slechts wijzigt als daarvoor voldoende gedurige steun bestaat.

Wordt er wel een geldig referendumverzoek gedaan, dan wordt de 'tweede lezing' verricht door het voorstel per referendum aan de bevolking voor te leggen. Daarbij moet een versterkte meerderheid van de bevolking met het voorstel instemmen. De Grondwet is een zeer belangrijk juridisch document dat bovendien minderheden beschermt – daarom is een gewone electorale meerderheid niet genoeg om haar te wijzigen.

62 Idem, p. 56. Van den Bergh wilde overigens een meerderheid van drie vijfde eisen – bewust minder dus dan twee derde omdat volgens bij een referendum de 'ja'-stemmers meestal in een nadeligere positie zouden verkeren dan de tegenstanders. De eis van drie vijfde bij een referendum is daarmee volgens hem ongeveer dezelfde drempel als de tweederdemeerderheid in tweede lezing in het parlement (p. 55-56).

63 Idem, p. 54.

5 SLOT

Hiervoor passeerden de nodige alternatieven voor de verplichte Kamerontbinding bij grondwetswijziging de revue. Op basis daarvan bevelen wij aan om die ontbinding te vervangen door een facultatief referendum, op initiatief van het electoraat, voor alle grondwetswijzigingsvoorstellen. Wij kijken uit naar de instemming van de pensionaris – of desnoods naar zijn betere suggesties (zij het natuurlijk uitsluitend voor zover die blijk geven van de nodige ‘constitutionele rijpheid’).⁶⁴

64 Brief van Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mr. J.P.H. Donner (*Kamerstukken II* 2011/12, 31 570, nr. 20, p. 4, 10 en 11).