

Bas en Olivier de Gaay Fortman

De Grondwetwijzer

Voor democratisch debat
en politieke praktijk

2017 Prometheus Amsterdam

Inhoud

Verantwoording: Van Bas aan Olivier 9

Aanleiding: De grondwet als toets en kompas

Bedreigde beschaving 11

Negatief simplisme: het Britse referendum
over Europa 13

De Grondwetwijzer 16

1 Nationale waarden

Cultuur, regels en waarden 19

Een superieure cultuur? 21

De grondwet uit het oog verloren 22

Humaniteit 23

2 Maatschappelijke democratie

Politiek in verwarring:

(1) Het referendum 25

(2) Ongenoegen met Europa 28

(3) Legitimiteit van parlementaire democratie 29

Lokaal onbehagen 32

Verrommeling 34

Nieuwe verbindingen 37

Op zoek naar vertrouwen 39

3 Grondleggers

De grondwet als fundament 43

Founding fathers 45

Erasmus 46

Oranje 48

Duifhuis 50

Grotius	51
Spinoza	52
Paulus	53
Van Hogendorp	54
Thorbecke	55
Groen van Prinsterer	55
Van Hoëvell	56
Schaepman	56
Cort van der Linden	57
Visser	58
Drees	59
Kappeyne	60
Roethof	61

4 **Grondwetprincipes**

De grondwet in de Ridderzaal	63
Artikel 1: Allen	65
Vrijheid van godsdienst	67
Het Nederlandse burgerschap	68
Democratie en rechtsstaat	70
Vervangbaarheid van de macht	71
Macht en tegenmacht	73
Voor het volk	74
Grondrechten	76
Voorwerpen van staatszorg	78
Erfelijk koningschap en ministeriële verantwoordelijkheid	79
Dualisme	81
Rechtspraak	83
De internationale rechtsorde	85

5 Bewust kiezen

- Een omslagmoment 89
- Stemmen 90
- Lijst-trekkers 93
- Onlinestemhulpen 95
- Bezwaren 96
- Het raadgevend referendum en het Kieskompas 101
- Stemhulpen en de grondwet 102
- Politieke visie 103
- De bewuste kiezer 105

6 Het gewicht van de grondwet

- Populisme 107
- Toetsing aan de grondwet 108
- Tabel: De Grondwetwijzer 110
- Het staatsbestel 114
- Wereldwijde migratie 115
- Bewoonbaarheid, milieu en klimaat 117
- Internationale politiek en Europa 118
- Economie en werkgelegenheid 120
- Zorg, onderwijs en ontplooiing 122

Slotwoord: Van Olivier aan Bas 125

Noten 127

Bijlage: de Nederlandse grondwet 131

Aanleiding: De grondwet als toets en kompas

‘WE MOETEN ONZE ZAAK WEER OP ORDE KRIJGEN.
[...] MET CYNISME EN WROK KUNNEN WE ONZE
BESCHAVING NIET REDDEN.’³

Marilynne Robinson in The New York Review of Books (2016)

Bedreigde beschaving

Bezien vanuit politieke beschaving was 2016 een schokkend jaar. Het eindigde met de verkiezing van de onverkiesbaar geachte Donald Trump tot president van de Verenigde Staten van Amerika. Voor veel Amerikanen kwam dit hard aan. Hoe kon deze man president worden? Een zakenman die weigerde te erkennen dat Obama in Amerika geboren is, decennialang amper inkomstenbelasting betaalde, met kwetsende bewoordingen hele groepen burgers in hun identiteit krenkt, moslims uit de VS wil weren en daarmee het verbod mensen op hun geloof te onderzoeken negeert, Amerikanen zich ongeremd van wapens wil laten voorzien en zijn informatie baseert op websites waar feiten niet zijn gecheckt en bronnen ontbreken. De ontsteltenis na die voor onmogelijk gehouden verkiezing was groot.

Het illustreert hoe aan het begin van de eenentwintigste eeuw het politieke toneel wereldwijd hevig is veranderd. In de westerse politieke geschiedenis is de parlementaire democratie niet onfeilbaar gebleken, in de Verenigde Staten noch in veel andere landen, waaronder Europese. Populis-

tische leiders spelen in op gevoelens van groeiende ontevredenheid onder de bevolking. Onvrede over banenverlies, werkloosheid en tegelijkertijd achteruitgang in de zorg, angst voor versterking van de eigen leefomgeving en toenemende terreur. Door mondialisering gingen bestaande banen in hoog tempo verloren, want terwijl de vruchten van wereldhandel en vrij verkeer van kapitaal werden geplukt door grote bedrijven, profiteerden de ‘mensen van onderen’⁴ niet mee en nam de werkloosheid toe. De financiële crisis beschadigde economische verwachtingen verder. In dezelfde periode zorgden brandhaarden in continenten rond Europa voor grote stromen vluchtelingen. Terreur-aanslagen domineerden steeds meer het dagelijks nieuws. Het zijn deze neerwaartse spiralen van politiek-economisch en sociaal-cultureel ongenoegen waarin populistische wereldwijd hun kans hebben gegrepen.

Dit type politieke leiders biedt de bevolking een toekomst waarin het anders kan. Meer banen, minder immigranten: alles wordt beter. Bovendien beweren zij dat andere volksvertegenwoordigers géén raad weten met de problematiek en daardoor structureel verkeerd handelen. Hoewel veel van hun beweringen aantoonbaar niet op waarheid berusten en economische berekeningen voor door hen voorgestelde beleidsmaatregelen veelal ontbreken, lijkt dat de bevolking niet uit te maken. Dit komt deels voort uit het onvermogen van de vaak decennialang aan de macht zijnde klassieke politieke partijen om burgers te betrekken bij hun beslissingen en zo begrip te wekken voor hun beleid. Het vertrouwen in deze regerende ‘elite’ is gedaald. Zo ontstond de idee om politici bij sommige beslissingen dan maar helemaal buitenspel te zetten en de bevolking een directe stem te geven. Door de volksvertegenwoordiging over te slaan zouden kiezers een rechtstreekse kans krijgen

te beslissen over wetten, beleid en uitvoering. Op die manier won de referendumgedachte veld, ook in landen met een lange traditie van parlementaire democratie.

Maar deze antwoorden op de ontevredenheid, angst en het afbrokkelend politiek vertrouwen bieden geen uitweg. Zowel praktisch onhaalbare beloften als referenda blijken niet bij te dragen aan het terugbrengen van vertrouwen en politieke stabiliteit. Een democratie zonder waarden ondermijnt de rechtsstaat. Dus moet er in een andere richting gezocht worden om onze uit balans geraakte samenleving weer politieke structuur te geven.

Elk land waar het ongenoegen woedt en populistische politiek profiteert zal eigen antwoorden moeten zoeken. In Nederland ligt een uitweg in de grondwet. Daarin zijn normen vastgelegd vanuit waarden gebaseerd op een beschavingsgeschiedenis van vele eeuwen. Daardoor heeft deze krachtige tekst het politiek vermogen om consensusvorming te versterken en verbindingen opnieuw te leggen, zowel tussen politici en burgers als tussen burgers onderling. De weg van eigentijds ‘grondwetactivisme’ is goed begaanbaar en kan uiteindelijk leiden tot het heroveren van politieke stabiliteit. Ook overstijgt dit pad zowel de klassieke links-rechtsverschillen als de moderne tegenstelling tussen progressief en conservatief. Met vereende krachten moet de politieke berusting doorbroken worden.

Negatief simplisme: het Britse referendum over Europa

Om de noodzaak van een politieke herleving van de grondwet met enkele voorbeelden te verhelderen, kan een nabeschuiving op het jaar 2016 – politiek gezien een *annus horribilis* (een verschrikkelijk jaar) – van pas komen.

In Nederland begon het met een referendum waarbij de

hele bevolking werd gevraagd zich uit te spreken over een verdrag met Oekraïne waar 27 andere staten bij betrokken waren. Het associatieverdrag was al in 2014 tussen de EU en Oekraïne gesloten. Het doel was verregaande politieke en economische samenwerking: minder handelstarieven en bevordering van de Oekraïense democratische rechtsstaat. De regels van het referendum in 2016 waren zo gesteld dat met de stemmen van een vijfde van alle kiesgerechtigden een negatief volksadvies kon worden uitgebracht. De Nederlandse bevolking kreeg zo de mogelijkheid zich tegen een complex Europees samenwerkingsverband te keren dat al door beide Kamers aanvaard was. De uitslag zelf en de belofte daaraan recht te doen maakten ons land maandenlang tot de risee van Europa.

Een paar maanden later kreeg Europese samenwerking het nog zwaarder voor de kiezen. De Europese Unie werd geconfronteerd met een Brits besluit tot uittreding. Dit gebeurde op basis van een referendumbesluit waarvoor een derde van de meerderjarige burgers zich actief had uitgesproken. Wat daar gebeurde toont hoe het referendum als politiek instrument een democratische rechtsstaat kan ondermijnen.

Een beslissing uit de EU te treden is niet zomaar een besluit. Het Verenigd Koninkrijk is sterk ingebed in deze Unie; het is zoals vrijwel elk Europees land niet meer toegerust op nationale onderhandelingen over handelsverdragen. Had het Britse parlement zelf tot een LEAVE-besluit willen komen dan was een jarenlange schriftelijke en mondelinge voorbereiding van uitvoeringswetten nodig geweest. Op een gemotiveerd besluit zou dan een stroom van parlementair-kritische vragen zijn gevolgd. Daarop zouden er onderbouwde antwoorden moeten komen om de kritiek te ondervangen en het voorstel voor finale besluitvorming voor te leggen.

Zulke parlementaire procedures gelden al honderden jaren in de parlementaire democratie van het Verenigd Koninkrijk. Nu werd juist bij deze ingrijpende beslissing van alle parlementaire procedures afgezien en de gewone burger gevraagd om te besluiten. Kan die alle aspecten van zo'n vraagstuk overzien?

Er werd dan ook maatschappelijk veel gediscussieerd. Maar de meeste discussies werden overheerst door onderwerpen als migratie en geld naar Brussel. De politiek-juridische consequenties van LEAVE kwamen nauwelijks aan de orde. Bovendien waren er misverstanden over de gevolgen van zo'n besluit, alsook bewuste verdraaiing van de feiten. Burgers die niet tevreden waren over zorg, werk en andere basiselementen van het eigen welbevinden kregen een schijnbare mogelijkheid hier wat aan te doen door middel van een LEAVE-stem. Campagnevoerders droegen bij aan deze misverstanden, bijvoorbeeld door te doen geloven dat met het stoppen van wekelijkse afdrachten aan Brussel geld zou vrijkomen voor gezondheidszorg. Daarbij zagen velen over het hoofd dat het Verenigd Koninkrijk niet alleen aan Brussel betaalde maar ook veel profijt had van de gemeenschappelijke markt, en dat de migrantenproblematiek ook in een positie buiten de EU zou blijven bestaan.

LEAVE won met 52: 48 en dus kwam de regering van het Verenigd Koninkrijk voor de complexe opdracht te staan de Europese Unie daadwerkelijk te verlaten. De opkomst was 72 procent waarmee iets meer dan één op de drie volwassen burgers zich expliciet had uitgesproken voor LEAVE. Dat is geen sterke basis voor een besluit over fundamentele verandering van de nationale positie van het Verenigd Koninkrijk in het internationale krachtenveld. Met name de jeugd trok hierbij aan het kortste eind. Door de drukte

van de examentijd en vanuit optimisme bij peilingen die op een REMAIN-besluit wezen waren de jongeren groten-deels thuisgebleven. Veel van hen hadden in EU-gefinancierde programma's gestudeerd, gewerkt of waren dit van plan. Juist zij hadden belang bij een open Europa.

De Grondwetwijzer

In dat politiek gezien zo schokkende jaar 2016 kwamen na het Britse besluit de Europese Unie te verlaten de Amerikaanse verkiezingen, en werd een politiek en bestuurlijk ongeschoolde zakenman met populistische denkbeelden tot president van de Verenigde Staten gekozen. Trumps politieke credo botst op veel punten met het westers ideaal van een goed functionerende, moreel verantwoorde en op eeuwenoude waarden en normen gebaseerde rechtsstaat. Dat iets meer dan één op de vijf kiesgerechtigde Amerikanen daar bewust voor heeft gekozen zet je op twee sporen aan het denken. Ten eerste leidt de geringe absolute basis die voor de verkiezing van een Amerikaanse president nodig is tot verwondering. Ten tweede werkt het verontrustend dat een staatsbestel, hoewel in het verleden beproefd, een grote groep mensen de kans geeft de politieke en morele waarden met veel rumoer aan de kant te zetten.

Desalniettemin is populistisch leiderschap à la Trump aan het begin van deze eenentwintigste eeuw verre van uniek. Overal staan democratie en rechtsstaat onder de druk van door demagogen aangewakkerde gevoelens van angst en onbehagen. Extreemrechts komt op in landen als Italië, Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk. En in Nederland. In Europa lijkt het soms alsof we ons verleden zijn vergeten. Het gevaar van desintegratie wordt over het hoofd gezien. Nog niet zo lang geleden bestond er geen Europese Unie en was er alle ruimte voor oorlog, zowel politiek als econo-

misch. Nadat de wereld van het demonische Hitlerregime was bevrijd werd in het Westen gekozen voor samenwerking. Daarbij werden krachtige waarden gehanteerd: gelijke behandeling van allen, bescherming van de burgerlijke vrijheden, sociaal-economische basisrechten en een keihard discriminatieverbod. Deze weg van gerechtigheid heeft zijn vanzelfsprekendheid verloren. Van burgerschap gericht op eendracht en verdraagzaamheid gaat het naar tweedracht, twist en intolerantie, vooral gericht tegen nieuwe Nederlanders en mensen van niet-westerse afkomst.

Het is, zoals schrijfster Marilynne Robinson in reactie op de opkomst van Trump zei, hoog tijd 'onze zaak op orde te krijgen. Aan cynisme en wrok gaat een politieke beschaving te gronde.' Eendracht, burgerzin, religievrede en welwillendheid werden al door Erasmus benadrukt als waarden van het Nederlandse burgerschap.⁵ Deze waarden moeten we weer omarmen; ze kunnen de basis leggen voor een positief antwoord op politiek van angst en haat.

De ongeschreven waarden van het Nederlandse burgerschap en de nationale waarden die in grondwettelijke normen zijn vastgelegd staan in dit boek centraal. De politieke beschavingsgeschiedenis, die in onze grondwet zijn beslag kreeg, wordt toegelicht aan de hand van de 'grondleggers' van het Nederlands staatsbestel. De hoofdmoot wordt gevormd door verheldering van de grondwetprincipes die richting kunnen geven in democratisch debat en politieke praktijk. Aan de hand van de grondwet worden problemen benoemd als migratie, klimaat, armoede en terrorisme. Vanuit deze voor kiezers relevante kwesties komt het verhaal uit bij de 'bewuste kiezer'. Een korte analyse van onlinestemhulpverlening volgt, aangezien een groot deel van de Nederlandse kiezers de eigen partijpolitieke voorkeur daaraan toetst. Het betoog mondt uit in een normatieve uitbreiding van dit

soort mogelijkheden, waarmee men zich in verkiezingstijd kan oriënteren: de *Grondwetwijzer*. Dit is een instrument om politieke partijen in één oogopslag op grondwettigheid te beoordelen. Grondwettelijk besef, zo menen we, kan politieke stabiliteit doen terugkeren en berusting doorbreken. Conclusies blijven voor de lezer.