

# DE GRONDWET UIT HET BETON

Een onderzoek naar een nieuwe wijzigingsprocedure voor de  
Nederlandse organieke wetten

---



*“Kan een bijzondere wijzigingsprocedure voor “organieke wetten” een alternatief vormen voor de rigide grondwetswijzigingsprocedure in Nederland en op welke wijze kan aan een dergelijke wijzigingsprocedure vorm worden gegeven?”*

---

**Naam:** Karlijn Marlou Landman

**Studentnummer:** 4029631

**Begeleider:** Prof. mr. R. Nehmelman

**Datum:** 30 juni 2017

**Universiteit Utrecht**



**Masterscriptie Staats- en bestuursrecht, Universiteit Utrecht 2017.**



### Colofon

<b>Naam</b>	Karlijn Marlou Landman
<b>Studentnummer</b>	4029631
<b>Datum</b>	30 juni 2017
<b>Titel</b>	De Grondwet uit het beton
<b>Ondertitel</b>	Een onderzoek naar een nieuwe wijzigingsprocedure voor de Nederlandse organieke wetten
<b>Begeleider</b>	Prof. mr. R. Nehmelman
<b>Tweede lezer</b>	Dr. P.E. de Morree
<b>Academisch jaar</b>	2016-2017
<b>Faculteit</b>	Faculteit der Rechtsgeleerdheid (Universiteit Utrecht)



*“Waar de Grondwet het skelet van de staat vormt, zijn de organieke wetten de spieren en de organen waarmee het lichaam in beweging blijft. We moeten ten alle kosten vermijden dat ons skelet breekt door een te vergaande uitholling van de Grondwet enerzijds. Anderzijds moeten de spieren voldoende in beweging kunnen blijven, wil men deze soepel houden. Een soepele aanpassing aan het institutionele landschap vereist dus een voldoende delegatie naar de organieke wetten.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> A. Kempeners, *De herziening van de procedure van de grondwetsherziening (art. 195 GW)*, Universiteit Hasselt 2014.



## Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie die ik ter afronding van mijn master Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht heb geschreven. Met veel interesse en plezier heb ik mij steeds verder verdiept in de aard en positie van organieke wetten in het Nederlandse staatsrecht. Mijns inziens is het belangrijk dat men openstaat voor vernieuwing en modernisering van de Nederlandse staatsinrichting. De huidige grondwettelijke wijzigingsprocedure blijkt in de praktijk deze modernisering te belemmeren. Daarom is de tijd rijp om de positie die organieke wetten hedendaags in de samenleving vervullen te herzien en deze wetten in te zetten bij de zoektocht naar een balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Met deze scriptie hoop ik bij te kunnen dragen aan de huidige stand van de wetenschap en mensen aan het denken te zetten. Het is belangrijk dat men zich in blijft zetten voor het verder ontwikkelen van de Nederlandse staatsinrichting en men de ogen niet sluit voor eventuele verbeterpunten. Ik hoop dan ook dat u, de lezer van mijn scriptie, met een *open mind* deze scriptie tot u zal nemen en aan het denken wordt gezet over de huidige staatsinrichting, ongeacht het feit of u zich met mijn normatieve bevindingen kan verenigen.

Graag maak ik van dit moment tevens gebruik om mijn scriptiebegeleider, Remco Nehmelman, te bedanken voor de goede begeleiding die ik tijdens het schrijven van mijn scriptie heb gekregen. Ook bedank ik hem voor de fijne momenten waarop we samen hebben gespard over mijn scriptieonderwerp en het steeds verder aanwakkeren van mijn interesse. Ditzelfde geldt voor Jurgen Goossens<sup>2</sup>, met wie ik het uren over de Belgische en Nederlandse staatsinrichting heb gehad. Zijn inzichten hebben mijn scriptie tot een hoger niveau getild.

Rest mij niet meer dan u heel veel plezier te wensen tijdens het lezen van mijn scriptie.

Karlijn Landman  
Hilversum, juni 2017.

---

<sup>2</sup> Jurgen Goossens is in 2016 gepromoveerd aan de Universiteit Gent en is als docent Constitutioneel recht verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Jurgen Goossens heeft gedurende zijn carrière veel kennis opgedaan van zowel het Nederlandse als het Belgische staatsrecht.



## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>INLEIDING</b>	
§ 1.1	Aanleiding van het onderzoek	p. 6
§ 1.2	Opbouw van het onderzoek	p. 8
§ 1.3	Afbakening	p. 8
§ 1.4	Methodologische verantwoording	p. 9
<b>2.</b>	<b>DE GRONDWETSWIJZIGINGSPROCEDURE</b>	
§ 2.1	Inleiding	p. 10
§ 2.2	De huidige grondwetswijzigingsprocedure	p. 10
§ 2.3	Ratio van de huidige grondwetswijzigingsprocedure	p. 12
§ 2.4	Problematiek van de huidige grondwetswijzigingsprocedure	p. 15
§ 2.5	Conclusie	p. 16
<b>3.</b>	<b>ORGANIEKE WETTEN IN NEDERLAND</b>	
§ 3.1	Inleiding	p. 18
§ 3.2	Definitie van organieke wetten	p. 18
	§ 3.2.1 Voorbeelden van organieke wetten in Nederland	p. 21
§ 3.3	De positie van organieke wetten in Nederland	p. 26
§ 3.4	Conclusie	p. 28
<b>4.</b>	<b>ORGANIEKE WETTEN IN BELGIË</b>	
§ 4.1	Inleiding	p. 29
§ 4.2	Kenmerken van de Belgische staatsinrichting	p. 29
§ 4.3	De bijzondere meerderheidswet	p. 33
§ 4.4	Bijzondere decreten en ordonnanties	p. 38
§ 4.5	Beweegredenen achter het introduceren van de bijzondere meerderheidswet	p. 38
§ 4.6	Beweegredenen achter de keuze voor een tweederdemeerderheid	p. 43
§ 4.7	Conclusie	p. 43



**5. OPLOSSINGEN VOOR DE HUIDIGE PROBLEMATIEK**

§ 5.1	Inleiding	p. 45
§ 5.2	Deconstitutionalisering door middel van het versterken van organieke wetten	p. 46
§ 5.3	Deconstitutionalisering door middel van het introduceren van bijzondere meerderheidswetten	p. 58
§ 5.4	Conclusie	p. 60

**6. CONCLUSIE**

§ 6.1	Inleiding	p. 61
§ 6.2	Beantwoording van de onderzoeksvraag	p. 61
§ 6.3	Aanbevelingen	p. 63

<b>LITERATUURLIJST</b>	p. 65
------------------------	-------



## Hoofdstuk 1. Inleiding

### § 1.1 Aanleiding van het onderzoek

De vraag of de huidige grondwetswijzigingsprocedure niet te zwaar en te omslachtig is, houdt de gemoederen al langere tijd bezig in Nederland. De Grondwet zou niet “leven” en door het gebrek aan flexibiliteit verworden zijn tot een technisch instrument dat enkel de verhoudingen tussen de staatsinstellingen en samenleving regelt.<sup>3</sup> Wetsvoorstellen welke beogen de Grondwet inhoudelijk te veranderen komen nauwelijks door het parlement heen. Als dit al lukt, gaan vaak jaren voorbij.<sup>4</sup> Hoewel dit vanwege het belang van een stabiele Grondwet als wenselijk kan worden gezien, biedt de huidige wijzigingsprocedure nauwelijks ruimte voor vernieuwing en flexibiliteit.

Er zijn twee manieren om deze problematiek omtrent de rigide Grondwet op te lossen.

Allereerst kan de grondwetswijzigingsprocedure worden herzien, waardoor de Grondwet eenvoudiger gewijzigd en gemoderniseerd zou kunnen worden. Zo heeft het winnende team van de Grondwetstrijd 2014 gepleit voor een wijzigingsprocedure welke meer recht doet aan de met de wijzigingen te dienen fluctuerende belangen. Enkel ten aanzien van wijzigingen welke de identiteit van het constitutionele bestel van Nederland raken, dient volgens hen een zware wijzigingsprocedure te worden gevolgd. Wanneer een wijziging niet raakt aan de identiteit van het constitutionele bestel kan een lichtere procedure worden gevolgd.<sup>5</sup> Hirsch Ballin en Van der Woude daarentegen zien niet zoveel in een wijzigingsprocedure afhankelijk van de aard van het ingediende wetsvoorstel, maar pleiten voor behandeling van het herzieningsvoorstel in één lezing waar het voorstel met een tweederdemeerderheid moet worden aangenomen.<sup>6</sup> Door de jaren heen zijn verschillende alternatieven voorgesteld om de huidige wijzigingsprocedure te veranderen, waarvan bovenstaande voorbeelden slechts een kleine greep zijn.<sup>7</sup>

Daarnaast is het mogelijk om niet de wijzigingsprocedure aan te pakken, maar de Grondwet zelf inhoudelijk af te slanken. Er dient te worden nagegaan of bepalingen welke een plaats hebben verworven in de Grondwet wel van zodanig belang zijn dat deze - in de huidige tijd - op grondwettelijk niveau moeten worden geregeld. Is het bijvoorbeeld

<sup>3</sup> M.E. de Boer, H.J. Dekker, K.E. Haan, R. Nehmelman, J.W.C. van Rossem en M.J. Vetzto, ‘De Kiss of life voor de Grondwet: een voorstel tot aanpassing van de wijzigingsprocedure van de Grondwet’, *NJB* 2014/1228, afl. 25, p. 1681-1684.

<sup>4</sup> Op dit moment zijn er veertien voorstellen tot wijziging van de Grondwet aanhangig waarvan één al sinds 2005 <[www.denederlandsegrondwet.nl](http://www.denederlandsegrondwet.nl)> (laatst geraadpleegd op 11 april 2017).

<sup>5</sup> M.E. de Boer, H.J. Dekker, K.E. Haan, R. Nehmelman, J.W.C. van Rossem en M.J. Vetzto, ‘De Kiss of life voor de Grondwet: een voorstel tot aanpassing van de wijzigingsprocedure van de Grondwet’, *NJB* 2014/1228, afl. 25, p. 1681-1684.

<sup>6</sup> E. Hirsch Ballin & W. van der Woude, ‘De vereiste van twee lezingen is te rigide’, *SC Online* 25 maart 2014 <<http://www.sconline.nl/achtergrond/de-vereiste-van-twee-lezingen-te-rigide>> (laatst geraadpleegd op 12 april 2017).

<sup>7</sup> Zie voor een overzicht van recente voorstellen tot wijziging van de Grondwettelijke wijzigingsprocedure het wetenschappelijk commentaar bij artikel 137 Grondwet door J. Kiewiet en G.F.M. van der Tang op <[www.nederlandrechtsstaat.nl](http://www.nederlandrechtsstaat.nl)> (laatst geraadpleegd op 11 april 2017).



noodzakelijk dat in de Grondwet wordt vermeld dat de burgemeester bij koninklijk besluit wordt benoemd of kan dit ook in de Gemeentewet worden geregeld? En is het essentieel dat op grondwettelijk niveau wordt geregeld dat het bestuur van provincies en gemeenten gaat over de huishouding van deze provincies en gemeenten? Door deze grondwettelijke verankering kunnen deze aspecten van de Nederlandse staatsinrichting alleen worden gewijzigd via de zware grondwetswijzigingsprocedure. Verankering van deze elementen op grondwettelijk niveau staat dan ook aan modernisering in de weg. Door het overplaatsen van deze aspecten uit de Grondwet naar het niveau van de formele wet (*deconstitutionalisering*), kan de "gewone" wijzigingsprocedure worden gevolgd, waardoor de in de formele wet opgenomen elementen gemakkelijker kunnen worden gemoderniseerd dan wanneer deze in de Grondwet staan. Het overplaatsen van verschillende bepalingen naar het niveau van de formele wet kan echter als problematisch worden gezien. Doordat formele wetten op grond van artikel 81 van de Grondwet al kunnen worden gewijzigd bij een gewone meerderheid van stemmen in zowel de Tweede als Eerste Kamer, zou dit namelijk met zich mee kunnen brengen dat de stabiliteit van het Nederlandse constitutionele bestel wordt aangetast, hetgeen de rechtszekerheid niet ten goede zal komen. Mogelijk zouden "organieke wetten" hier een uitkomst kunnen bieden. Organieke wetten zijn wetten waarvan het ontwerpen en bestaan wordt gevorderd door de Grondwet, waardoor deze wetten een bijzonder karakter hebben.<sup>8</sup> Voorbeelden van organieke wetten zijn bijvoorbeeld de Gemeentewet en Provinciewet, waarvan het bestaan door artikel 132 van de Grondwet wordt gevorderd of de Kieswet, die door artikel 4 en artikel 59 van de Grondwet wordt gelast. Deze speciale categorie van formele wetten is van aanzienlijk belang voor de organisatie van de Nederlandse Staat. Wellicht dat deze organieke wetten een positie kunnen innemen tussen de (zware) grondwetswijzigingsprocedure en de (lichte) formele wetswijzigingsprocedure. Voor bepalingen waarvan essentieel is dat deze in de Grondwet worden opgenomen, wordt dan de zware grondwetswijzigingsprocedure gevolgd. De naar organieke wetten overgeplaatste bepalingen zouden vervolgens worden onderworpen aan een lichtere wijzigingsprocedure, welke echter weer niet zo licht is als het ten aanzien van formele wetten gehanteerde regime. Op deze manier kan een balans tussen het belang van stabiliteit en flexibiliteit worden gecreëerd.

Ten tijde van het schrijven van deze scriptie is de rol welke organieke wetten zouden kunnen vervullen in het proces om de Grondwet nieuw leven in te blazen nog niet eerder grondig onderzocht, waardoor weinig inzichtelijk is op dit vlak. Waarom hebben bijvoorbeeld bepaalde wetsartikelen een plaats verworven op grondwettelijk niveau en niet op het niveau van de organieke of formele wet? Welke rol hebben organieke wetten in het huidige rechtsstelsel en verschilt dit van de positie welke vergelijkbare wetten in andere Europese landen hebben? En op welke manier kan aan de wijzigingsprocedure van organieke wetten vorm worden gegeven zodat recht wordt gedaan aan zowel de stabiliteit als flexibiliteit van de Nederlandse constitutie?

---

<sup>8</sup> Zie hoofdstuk 3 voor nadere informatie omtrent de definitie en de bijzondere aard en positie van organieke wetten.





Deze onduidelijkheden hebben geleid tot de volgende onderzoeksvraag:

*“Kan een bijzondere wijzigingsprocedure voor “organieke wetten” een alternatief vormen voor de rigide grondwetswijzigingsprocedure in Nederland en op welke wijze kan aan een dergelijke wijzigingsprocedure vorm worden gegeven?”*

### **§ 1.2 Opbouw van het onderzoek**

Om tot beantwoording van de centrale onderzoeksvraag te komen, zal in hoofdstuk 2 allereerst stil worden gestaan bij de huidige grondwetswijzigingsprocedure en de ratio achter deze procedure. Ook wordt bekeken welke problematiek en uitdagingen de huidige wijzigingsprocedure met zich meebrengt.

In hoofdstuk 3 zal nader worden ingegaan op de definitie van organieke wetten. Bekeken zal worden welke organieke wetten in Nederland onder deze definitie vallen en wat deze categorie van wetten onderscheidt van andere formele wetten.

In hoofdstuk 4 zal vervolgens een buurland onder de loep worden genomen, waarbij zal worden nagegaan of en waarom in België is gekozen voor een afwijkende wijzigingsprocedure voor bepaalde wetten. Bekeken zal worden op welke manier deze methode afwijkt van de in Nederland gehanteerde methode en of de in België gehanteerde methode een oplossing kan bieden voor de in hoofdstuk 2 geschetste problematiek.

In hoofdstuk 5 zal tot slot nader worden uiteengezet hoe de huidige problematiek omtrent de rigide grondwetswijzigingsprocedure opgelost kan worden en welke wijzigingsprocedure hierbij de voorkeur verdient.

Afsluitend zal in hoofdstuk 6 een algehele conclusie volgen waarin een antwoord op de onderzoeksvraag, te weten: *Kan een bijzondere wijzigingsprocedure voor “organieke wetten” een alternatief vormen voor de rigide grondwetswijzigingsprocedure in Nederland en op welke wijze kan aan een dergelijke wijzigingsprocedure vorm worden gegeven?* geformuleerd zal worden.

### **§ 1.3 Afbakening**

Hoewel het probleem van de rigide Grondwet door zowel het aanpassen van de grondwetswijzigingsprocedure als het hervinden van de positie van de Nederlandse organieke wet kan worden opgelost, zal in deze scriptie enkel worden ingegaan op deze tweede methode. Dit onderwerp is in de wetenschap immers, anders dan de grondwetswijzigingsprocedure uit artikel 137 van de Grondwet, onderbelicht. Hierdoor kunnen interessante en vernieuwende bevindingen worden gedaan op dit front.

In Hoofdstuk 5 van deze scriptie zal ik uiteenzetten op welke manier de deconstitutionalisering van de Grondwet kan worden bewerkstelligd. Omdat het wegens de beperkte omvang van deze scriptie niet tot de mogelijkheden behoort om voor alle grondwetsbepalingen te beoordelen of deze kunnen worden overgeheveld naar een organieke wet, zal ik mij focussen op de grondwettelijke bepalingen omtrent gemeenten en provincies, welke in hoofdstuk 7 van de Grondwet zijn verankerd. Dit omdat deze bepalingen de kern



vormen van de Nederlandse decentrale staatsinrichting en omdat het rigide karakter van de grondwetswijzigingsprocedure voornamelijk voor wijzigingen inzake de in deze bepalingen genoemde aspecten voor problemen zorgt. Bekeken zal worden of bepalingen uit dit hoofdstuk kunnen worden overgeheveld naar de Gemeente- respectievelijk Provinciewet, waardoor voornamelijk deze twee organieke wetten centraal zullen staan in deze scriptie.

#### **§ 1.4 Methodologische verantwoording**

Ter beantwoording van mijn onderzoeksvraag zal ik literatuuronderzoek verrichten. Ik zal mij hierbij focussen op staatsrechtelijke handboeken, kamerstukken en relevante tijdschriftartikelen. Het onderzoek zal deels rechtshistorisch worden ingekleurd. Daarnaast zal het onderzoek deels rechtsvergelijkend van aard zijn. Bekeken zal worden hoe in België met de in deze scriptie centraal staande problematiek wordt omgegaan en waarom voor deze aanpak is gekozen. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om naar aanleiding van de opgedane bevindingen, aanbevelingen te doen over de manier waarop in Nederland wordt omgegaan met deze problematiek. Aangezien niet alleen “*the law in books*” maar ook “*the law in practice*” belangrijk is, heb ik tevens achtergrondinformatie verworven betreffende de Belgische staatsinrichting bij een expert ter zake (Jurgen Goossens).<sup>9</sup> Om gedegen rechtsvergelijkend onderzoek te verrichten is het immers uiterst belangrijk om ook rekening te houden met de specifieke historische en maatschappelijke achtergrond van een rechtsstelsel.

---

<sup>9</sup> Jurgen Goossens is in 2016 gepromoveerd aan de Universiteit Gent en is als docent Constitutioneel recht verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Jurgen Goossens heeft gedurende zijn carrière veel kennis opgedaan van zowel het Nederlandse als het Belgische staatsrecht.



## Hoofdstuk 2. De grondwetswijzigingsprocedure

### § 2.1 Inleiding

Om een duidelijk beeld te krijgen van de wenselijkheid van het hervinden van de positie van organieke wetten om de staatsinrichting gemakkelijker te kunnen moderniseren dan thans het geval is, zal allereerst duidelijkheid moeten worden verkregen omtrent de problematiek die zich hedendaags voordoet met betrekking tot het vernieuwen van de staatsinrichting. Deze problematiek ontstaat met name doordat de Grondwet, waarin de fundamenten van de staatsinrichting worden geregeld, nauwelijks te wijzigen is. Op grond van artikel 137 van de Grondwet (Gw) worden voorstellen tot wijziging van de Grondwet behandeld in twee lezingen, waarbij de Tweede Kamer tussentijds wordt ontbonden. Deze wijzigingsprocedure wordt in de literatuur veelal gekwalificeerd als zwaar en te rigide, waardoor de Grondwet tot inflexibel instrument verworpen zou zijn.<sup>10</sup> In dit hoofdstuk zal de grondwetswijzigingsprocedure nader uiteengezet worden en zal worden besproken wat de achtergrond en beweegredenen zijn van deze procedure. Ook zal worden nagegaan welke uitdagingen en problematiek het hanteren van deze procedure met zich meebrengt.

### § 2.2 De huidige grondwetswijzigingsprocedure

Artikel 137 Gw beschrijft de procedure welke dient te worden gevolgd wanneer een voorstel tot herziening van de Grondwet wordt ingediend en luidt als volgt:

#### ARTIKEL 137 - GRONDWETSWIJZIGING

1. De wet verklaart, dat een verandering in de Grondwet, zoals zij die voorstelt, in overweging zal worden genomen.
2. De Tweede Kamer kan, al dan niet op een daartoe door of vanwege de Koning ingediend voorstel, een voorstel voor zodanige wet splitsen.
3. Na de bekendmaking van de wet, bedoeld in het eerste lid, wordt de Tweede Kamer ontbonden.
4. Nadat de nieuwe Tweede Kamer is samengekomen, overwegen beide kamers in tweede lezing het voorstel tot verandering, bedoeld in het eerste lid. Zij kunnen dit alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.
5. De Tweede Kamer kan, al dan niet op een daartoe door of vanwege de Koning ingediend voorstel, met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen een voorstel tot verandering splitsen.

De huidige wijzigingsprocedure kenmerkt zich door behandeling van het grondwetswijzigingsvoorstel door de Staten-Generaal in twee lezingen en een tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer. De eerste fase begint op grond van lid 1 van artikel 137 Gw met het indienen van de "verklaringswet" op initiatief van de Tweede Kamer dan wel

<sup>10</sup> M.E. de Boer, H.J. Dekker, K.E. Haan, R. Nehmelman, J.W.C. van Rossem en M.J. Vetzo, 'De Kiss of life voor de Grondwet: een voorstel tot aanpassing van de wijzigingsprocedure van de Grondwet', *NJB* 2014/1228, afl. 25, p. 1681-1684.



regering. Deze wet drukt de voorgenomen herziening van de Grondwet uit en verklaart dat die veranderingen in overweging zullen worden genomen.<sup>11</sup> Omdat de verklaringswet een wet in de zin van artikel 81 Gw is, verloopt de behandeling van deze wet via dezelfde procedure als de behandeling van andere formele wetten.<sup>12</sup> Indien zowel de Tweede als Eerste Kamer het wijzigingsvoorstel met een meerderheid van stemmen hebben aangenomen in eerste lezing, wordt de wet bekendgemaakt op reguliere wijze.

Alvorens in tweede lezing over het voorstel wordt gestemd, wordt de Tweede Kamer op grond van artikel 137 lid 3 Gw bij koninklijk besluit ontbonden zodat burgers zich middels de Tweede Kamerverkiezingen kunnen uitlaten over het voorstel tot herziening van de Grondwet.<sup>13</sup> In deze fase komt het volksraadplegende karakter van de grondwetswijzigingsprocedure dan ook naar voren. In de praktijk valt de ontbinding wegens een voorstel tot wijziging van de Grondwet echter vaak samen met het tijdstip waarop de normale zittingsperiode van de Tweede Kamer ten einde komt en de reguliere verkiezingen plaatsvinden, waardoor dit volksraadplegende is uitgehold.<sup>14</sup> Na ontbinding van de Tweede Kamer is het op grond van lid 4 van artikel 137 Gw aan de nieuwe Tweede Kamer en de Eerste Kamer om het voorstel in tweede lezing te behandelen.<sup>15</sup> De Grondwet schrijft niet expliciet voor wanneer wetsvoorstellen in tweede lezing moeten worden ingediend. Voor 1983 gebeurde dit in de praktijk meestal op of kort na de dag dat de nieuwe Tweede Kamer voor het eerst bijeenkwam.<sup>16</sup> Tegenwoordig worden voorstellen, ondanks het uitgangspunt dat de tweede lezing in beginsel moet worden afgerond door de na ontbinding verkozen Tweede Kamer, steeds later in tweede lezing bij de Tweede Kamer ingediend. Ook hierdoor wordt het volksraadplegende karakter van de tussentijdse ontbinding van de Tweede Kamer uitgehold.<sup>17</sup> Politieke partijen kunnen omdat de Grondwet geen expliciete termijn stelt

<sup>11</sup> C.A.J.M. Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 101.

<sup>12</sup> Wetenschappelijk commentaar bij artikel 137 Grondwet door J. Kiewiet en G.F.M. van der Tang op <[www.nederlandrechtsstaat.nl](http://www.nederlandrechtsstaat.nl)> (laatst geraadpleegd op 11 april 2017).

<sup>13</sup> C.A.J.M. Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 102.

<sup>14</sup> W.J.M. Voermans, 'Onze oude onbeminde Grondwet', *NJB* 2014/623, afl. 12, p. 776-780.

<sup>15</sup> C.A.J.M. Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 102.

<sup>16</sup> Wetenschappelijk commentaar bij artikel 137 Grondwet door J. Kiewiet en G.F.M. van der Tang op <[www.nederlandrechtsstaat.nl](http://www.nederlandrechtsstaat.nl)> (laatst geraadpleegd op 11 april 2017).

<sup>17</sup> Jurgens en Van den Braak hebben in het verleden kritiek geuit op deze uitholling en daarmee een debat ontketend: "Een schending van de Grondwet zoals die zich nu voltrekt, kan verstrekkende gevolgen hebben. Het betekent immers dat het aan een kabinet wordt toegestaan de tweede lezing over verkiezingen heen te tillen. Voortaan kan een kabinet eerst afwachten of de nieuwgekozen Tweede Kamer de voorstellen in tweede lezing welgezind is, en zo niet: dan kan het de afhandeling gewoon uitstellen tot na de volgende verkiezingen. Zeker van een (grond)wetgevend lichaam mag worden verwacht dat het zichzelf aan de wet houdt. Ook als dat toevallig niet zo goed uitkomt." (E. Jurgens en B. Van den Braak, 'Tweede-Kamerleden schenden de Grondwet', *Trouw* 29 maart 2003 <<https://www.trouw.nl/home/tweede-kamerleden-schenden-de-grondwet~aled0ea1/>> (laatst geraadpleegd op 21 juni 2017)).

Naar aanleiding hiervan heeft de Raad van State een advies gegeven omtrent de start van de behandeling in tweede lezing van een herziening van de Grondwet. De Raad adviseerde hierin terug te keren naar de traditie die tot 1983 bestond en de voorstellen in te dienen op de dag dat de nieuw verkozen Tweede Kamer voor het eerst samenkomt. Daardoor kan worden teruggekeerd naar de staatkundige praktijk van voor 1983 respectievelijk 1995 inhoudende dat de Kamer die is samengesteld op basis van de verkiezingen welke (mede) op grond van artikel 137 zijn uitgeschreven, over de tweede lezing beslist. (*Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VII, nr. 36) De regering heeft zich op het standpunt gesteld dit uitgangspunt te hanteren (*Kamerstukken I* 2003/04, 28.726, B &



waarbinnen het wetsvoorstel in tweede lezing moet worden ingediend immers het moment dat er voldoende politiek draagvlak voor dit voorstel bestaat afwachten. Na indiening van het voorstel in tweede lezing is het aan zowel de nieuwe Tweede Kamer als aan de Eerste Kamer om over het voorstel te stemmen. In tweede lezing zijn deze Kamers enkel nog bevoegd het voorstel aan te nemen dan wel te verwerpen en bestaat niet langer meer het recht van amendement. Om het voorstel aan te nemen is op grond van lid 4 van artikel 137 Gw in beide kamers een gekwalificeerde meerderheid nodig van twee derde van de uitgebrachte stemmen.<sup>18</sup> Nadat het wijzigingsvoorstel in tweede lezing is aanvaard, worden de voorstellen na bekrachtiging bij koninklijk besluit bekendgemaakt. De voorstellen zullen op grond van artikel 139 en 141 Gw terstond in werking treden.<sup>19</sup>

### § 2.3 Ratio van de huidige grondwetswijzigingsprocedure

Ondanks dat de Grondwet niet de enige bron van ons constitutioneel stelsel is, wordt de Grondwet gezien als één van de belangrijkste documenten van Nederland.<sup>20</sup> Dit omdat deze wet de basis van ons rechtssysteem en onze democratische rechtsorde vormt.<sup>21</sup> In deze wet zijn de belangrijkste normen en waarden vastgelegd die de nationale identiteit bepalen en worden de grondrechten voor burgers beschreven.<sup>22</sup> Ook constitueert de Grondwet allerlei staatsinstellingen en attribueert het vervolgens bevoegdheden aan deze instellingen, waardoor dit document vanuit het oogpunt van stabiliteit van de Nederlandse institutionele inrichting van groot belang is.<sup>23</sup> Volgens Thorbecke is de Grondwet “dat gene waarop al het andere rust” en dus het fundament van onze staat.<sup>24</sup> Ondanks het fundamentele belang van de Grondwet is het onoverkomelijk dat deze wet op zijn tijd dient te worden gewijzigd. Een onwijzigbare

---

*Handelingen I 2007/08, nr. 34, blz. 1416–1446). De praktijk wijst echter uit dat dit niet altijd het geval is. Zo heeft het 5 jaar (!) geduurd voordat het wetsvoorstel Halsema/Van Tongeren (Kamerstukken II 2001/02, 28 331, nr. 2) eindelijk in tweede lezing werd ingediend. In de literatuur is veel kritiek hierop geuit omdat dit in strijd zou zijn met de bedoeling van de Grondwet. Zo stelde Van den Braak: “Het begin van de tweede lezing ligt nu vijf jaar achter ons. Dat is onverantwoord lang. De Raad van State sprak in 2003 uit dat afhandeling van een voorstel tot grondwetsherziening op zich ook na twee verkiezingen nog is toegestaan. Maar in een op verzoek van Erik Jurgens gehouden Eerste Kamerdebat over de herzieningsprocedure werd vastgesteld dat de tweede lezing wel zo snel mogelijk na verkiezingen moet plaatsvinden. Het is niet de bedoeling dat de procedure jaren wordt gerekt, want dan zou de indiener van het voorstel met de stemming kunnen wachten tot het meest kansrijke moment. Wie de grondwettelijke procedures serieus neemt, zou alleen daarom al het voorstel over de constitutionele toetsing moeten afwijzen. Wie zich sterk maakt voor toetsing zou kunnen beginnen met te toetsen of het 'voorstel-Van Tongeren' qua procedure nog wel de grondwettelijke zorgvuldigheidstoets doorstaat. Dat is duidelijk niet het geval.” (B. Van den Braak, ‘Voor de wet van Halsema is het te laat’, *Trouw* 4 maart 2015 <<https://www.trouw.nl/home/voor-de-wet-van-halsema-is-het-te-laat-a8929f42/>> (laatst geraadpleegd op 21 juni 2017)).*

<sup>18</sup> C.A.J.M. Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 102.

<sup>19</sup> C.A.J.M. Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 102.

<sup>20</sup> J.A. Peters, *Wie beschermt onze Grondwet?* (Inaugurale rede UvA), Amsterdam: Vossiuspress 2003, p. 7.

<sup>21</sup> J.A. Peters, *Wie beschermt onze Grondwet?* (Inaugurale rede UvA), Amsterdam: Vossiuspress 2003, p. 7.

<sup>22</sup> M.E. de Boer, H.J. Dekker, K.E. Haan, R. Nehmelman, J.W.C. van Rossem en M.J. Vetzo, ‘De Kiss of life voor de Grondwet: een voorstel tot aanpassing van de wijzigingsprocedure van de Grondwet’, *NJB* 2014/1228, afl. 25, p. 1681-1684.

<sup>23</sup> M.E. de Boer, H.J. Dekker, K.E. Haan, R. Nehmelman, J.W.C. van Rossem en M.J. Vetzo, ‘De Kiss of life voor de Grondwet: een voorstel tot aanpassing van de wijzigingsprocedure van de Grondwet’, *NJB* 2014/1228, afl. 25, p. 1681-1684.

<sup>24</sup> Parlementaire redevoeringen van Mr. J.R. Thorbecke, I, 1840 – 1 November 1849, Deventer 1856, p. 8.



Grondwet is wellicht wenselijk vanuit het oogpunt van stabiliteit, maar komt in botsing met de eisen van flexibiliteit en praktische politiek. De huidige wijzigingsprocedure, welke door velen als zwaar en rigide wordt bestempeld, wordt vaak verdedigd met het argument dat er een balans moet zijn tussen de belangen van flexibiliteit en stabiliteit; een wijzigingsprocedure welke de Grondwet te gemakkelijk kan wijzigingen levert spanningen op met het belang van stabiliteit, terwijl een te zwaar wijzigingsregime modernisering van de Grondwet belemmert.<sup>25</sup> s'Jacob ziet de Grondwet als een brandkast, waarin wij verscheidene politieke afspraken opbergen om te voorkomen dat daaraan telkens kan worden gesleuteld en dus ter bescherming van de stabiliteit van het document.<sup>26</sup> Vanwege het belang van de Grondwet is de brandkast voorzien van twee sloten en kan dit combinatieslot alleen worden geopend door middel van het volgen van een omslachtige procedure van twee lezingen met tussentijdse ontbinding en verkiezingen van de Tweede Kamer.<sup>27</sup>

Het is duidelijk dat de grondwetswijzigingsprocedure vanwege het fundamentele belang van de Grondwet een drempel moet opwerpen en moet voorkomen dat onnodig aan de Grondwet wordt gesleuteld. Een dergelijke wijzigingsprocedure kan echter op verschillende manieren worden ingericht. De hedendaags gehanteerde wijzigingsprocedure steunt op twee uitgangspunten: het verschaffen van legitimatie aan de Grondwet door het volk en het garanderen van een voldoende stabiele Grondwet.<sup>28</sup> Al van oudsher zijn deze uitgangspunten terug te zien in de in voorgaande grondwetten gehanteerde wijzigingsprocedures.

In de Grondwet van 1814 en 1815 is, evenals in de huidige wijzigingsprocedure, gekozen voor de eis van een gekwalificeerde meerderheid. Dit omdat de eis van unanimiteit van stemming praktisch onhaalbaar was en theoretisch onverenigbaar met het recht van het volk om met meerderheid van stemmen een wijziging aan te brengen in een door het volk zelf geconstitueerde staatsregeling.<sup>29</sup> Ook het uitgangspunt dat geen wijziging in de Grondwet mag worden aangebracht dan na volksraadpleging is terug te zien in deze grondwetten.<sup>30</sup> De Grondwet van 1814 voorzag in een behandeling van het voorstel in twee lezingen zoals de huidige wijzigingsprocedure uit artikel 137 Gw eveneens doet. Artikel 142 van de Grondwet van 1814 stelde dat de verklaringswet aan de leden van de provinciale staten moest worden toegezonden, waarna de staten vervolgens een aan het leden van de Staten-Generaal gelijk aantal leden toevoegde.<sup>31</sup> Deze tijdelijk toegevoegde leden werden verkozen om zich over de voorstellen tot herziening van de Grondwet uit te spreken.<sup>32</sup> Op deze manier werd uiting

<sup>25</sup> J.A. Peters, *Wie beschermt onze Grondwet?* (Inaugurele rede UvA), Amsterdam: Vossiuspress 2003, p. 11.

<sup>26</sup> Wetenschappelijk commentaar bij artikel 137 Grondwet door J. Kiewiet en G.F.M. van der Tang op <[www.nederlandrechtsstaat.nl](http://www.nederlandrechtsstaat.nl)> (laatst geraadpleegd op 11 april 2017).

<sup>27</sup> E.H. s'Jacob, 'Gevaar voor verstening der grondwet', *NJB* 1951, nr. 26, p. 713–720.

<sup>28</sup> M.E. de Boer, H.J. Dekker, K.E. Haan, R. Nehmelman, J.W.C. van Rossem en M.J. Vetzo, 'De Kiss of life voor de Grondwet: een voorstel tot aanpassing van de wijzigingsprocedure van de Grondwet', *NJB* 2014/1228, afl. 25, p. 1681-1684.

<sup>29</sup> B.C. Savornin Lohman, *Over het begrip grondwet* (oratie Utrecht), Utrecht: Oosthoek 1912, p. 28.

<sup>30</sup> B.C. Savornin Lohman, *Over het begrip grondwet* (oratie Utrecht), Utrecht: Oosthoek 1912, p. 49.

<sup>31</sup> Artikel 143 Grondwet 1814.

<sup>32</sup> Wetenschappelijk commentaar bij artikel 137 Grondwet door J. Kiewiet en G.F.M. van der Tang op <[www.nederlandrechtsstaat.nl](http://www.nederlandrechtsstaat.nl)> (laatst geraadpleegd op 11 april 2017).



gegeven aan het uitgangspunt van volkslegitimiteit. In de tweede lezing was vervolgens op grond van Artikel 144 Grondwet 1814 twee derde van de uitgebrachte stemmen nodig om het wijzigingsvoorstel aan te nemen.<sup>33</sup> Ook de Grondwet van 1815 voorzag in een wijzigingsstelsel dat bestond uit twee lezingen, waarbij in tweede lezing het aantal leden van de Tweede Kamer tijdelijk werd verdubbeld. Om het voorstel te aanvaarden was echter op grond van artikel 232 een meerderheid van drie vierde van de stemmen vereist.<sup>34</sup> Ook gold er voor de tweede lezing in de Tweede Kamer een quorum van twee derde van de leden. Volgens de staatscommissie van 1815 lagen dergelijke strenge eisen in de reden omdat er *“zulke delicate punten in de Grondwet geregeld zullen worden die niet door een twee derde meerderheid ‘in den wal geschoven’ mogen kunnen worden.”*<sup>35</sup>

De Grondwet van 1848 handhaafde deze wijzigingsprocedure gedeeltelijk, ware het wel dat deze Grondwet voorzag in een lichter wijzigingsregime dan de voorgaande grondwetten. Thorbecke achtte de huidige wijzigingsprocedure namelijk te zwaar nu deze het doorvoeren van wijzigingen aan de Grondwet te moeilijk maakte.<sup>36</sup> De kenmerkende elementen van het vereiste van twee lezingen en een versterkte meerderheid in de tweede lezing werden wel gehandhaafd. Het systeem van ‘toegevoegde leden’ zoals de Grondwet uit 1814 en 1815 kende werd echter verlaten.<sup>37</sup> Dit systeem werd namelijk vervangen door de tussentijdse ontbinding van de Staten-Generaal, waardoor het volksraadplegende karakter van de wijzigingsprocedure gehandhaafd bleef. In tweede lezing was ook niet langer meer een meerderheid van drie vierde van de aanwezige leden vereist, maar “slechts” van twee derde van de stemmen.<sup>38</sup> Daarnaast verviel het bijzonder quorum van twee derde van de leden.

De wijzigingsprocedure uit artikel 137 Gw zoals wij deze hedendaags kennen komt sterk overeen met de wijzigingsprocedure uit artikel 196 en 197 van de Grondwet van 1848. In lijn met het oordeel van de staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet heeft de grondwetgever vastgehouden aan de eis van behandeling van voorstellen tot grondwetswijziging in twee lezingen in combinatie met een tussentijdse raadpleging van de kiezers door middel van ontbinding van de Staten-Generaal. *“Omdat in deze wet de grondrechten van burgers zijn vastgelegd, de hoofdtrekken van de staatsinrichting worden getekend en de bevoegdheden van de voornaamste staatsorganen worden bepaald dient deze wet niet gewijzigd te kunnen worden zonder dat de kiezers in de gelegenheid zijn gesteld zich daarover uit te laten”*, aldus de staatscommissie.<sup>39</sup> De regering heeft zich bij dit oordeel aangesloten.<sup>40</sup> In 1976 heeft de grondwetgever zich nogmaals expliciet op het standpunt gesteld dat moet worden vastgehouden aan deze grondwetswijzigingsprocedure.<sup>41</sup> In 1995 is

<sup>33</sup> D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2016, p. 196.

<sup>34</sup> D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2016, p. 196.

<sup>35</sup> Wetenschappelijk commentaar bij artikel 137 Grondwet door J. Kiewiet en G.F.M. van der Tang op <[www.nederlandrechtsstaat.nl](http://www.nederlandrechtsstaat.nl)> (laatst geraadpleegd op 11 april 2017).

<sup>36</sup> J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, Amsterdam: Johannes Müller 1839, p. 311.

<sup>37</sup> Wetenschappelijk commentaar bij artikel 137 Grondwet door J. Kiewiet en G.F.M. van der Tang op <[www.nederlandrechtsstaat.nl](http://www.nederlandrechtsstaat.nl)> (laatst geraadpleegd op 11 april 2017).

<sup>38</sup> Artikel 197 Grondwet 1848.

<sup>39</sup> *Kamerstukken II 1973/74*, 12 944, nr. 2, p. 15.

<sup>40</sup> *Kamerstukken II 1976/77*, 14 213, nr. 3, p. 5.

<sup>41</sup> *Kamerstukken II 1973/74*, 12 944, nr. 2, p. 15.



echter een belangrijke grondwetsherziening doorgevoerd waardoor niet langer beide Kamers van de Staten-Generaal tussentijds worden ontbonden, maar enkel de Tweede Kamer.<sup>42</sup> Deze ontbindingseis kenmerkt de huidige wijzigingsprocedure thans nog steeds.

### **§ 2.4 Problematiek van de huidige grondwetswijzigingsprocedure**

De wijzigingsprocedure zoals in paragraaf 2.2 beschreven brengt verschillende problemen met zich mee. Niet alleen is de ratio achter de ontbindingseis van de Tweede Kamer ver te zoeken nu het electoraat minder betrokken is bij behandeling van de herzieningsvoorstellen dan beoogd, maar ook is het de vraag of er wel een balans is tussen de eisen van flexibiliteit en stabiliteit. Volgens Peters wordt rigiditeit gewild vanuit een streven naar behoud, maar is dit streven naar behoud zeer dominant waardoor niet langer kan worden gesproken van een evenwicht tussen stabiliteit en flexibiliteit.<sup>43</sup> Ook De Boer c.s. stellen dat de zwaarte van de grondwetswijzigingsprocedure eraan bijdraagt dat de Grondwet een stabiel document is met historische wortels, maar dat dit ook een zekere inflexibiliteit van dit document met zich meebrengt. Daarnaast wordt de wijzigingsprocedure gehanteerd voor alle voorstellen tot herziening van de Grondwet, ongeacht de grootte en zwaarte van de te dienen belangen. Dit heeft tot gevolg dat moeilijk op maatschappelijke ontwikkelingen kan worden ingespeeld waardoor burgers zich niet met de Grondwet kunnen identificeren.<sup>44</sup> Door de huidige wijzigingsprocedure lijkt de Grondwet dan ook op slot te zitten. Voorstellen tot wijziging van de Grondwet, zoals het invoeren van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing van verschillende wetten aan de Grondwet of het invoeren van een correctief referendum, bereiken zelden het Staatsblad, waardoor de Grondwet tot dode letter verworden lijkt.

Daarnaast kan nog op het volgende probleem worden gewezen. Het hanteren van een zware grondwetswijzigingsprocedure leidt niet enkel tot het bestaan van een rigide Grondwet, maar ook tot de drang om formele wijziging van de Grondwet te omzeilen. Om de beoogde wijziging toch te kunnen bewerkstelligen, worden grondwetsbepalingen opgerekt door middel van interpretatie. Dit wordt ook wel aangeduid als “informele herziening” van de Grondwet.<sup>45</sup> Tromp hanteert een term die de lading nog beter dekt: “*staatkundige figuurzagerij*”.<sup>46</sup> Een groot nadeel van het informeel, door middel van interpretatie, wijzigen van de Grondwet, is dat dit leidt tot rechtsonzekerheid. Wanneer een grondwettelijke bepaling te veel wordt opgerekt, is het voor burgers immers onduidelijk wat de grondwettelijke bepaling inhoudt. Dit tast de ideologie van de Grondwet ernstig aan. Welke waarde hebben grondwetsbepalingen immers nog indien deze, zonder raadpleging van de kiezers, naar het gewenste effect worden geïnterpreteerd? Daarnaast lost deze techniek het onderliggende

<sup>42</sup> *Kamerstukken II* 1993/94, 23 575, nr. 3.

<sup>43</sup> J.A. Peters, *Wie beschermt onze Grondwet?* (Inaugurele rede UvA), Amsterdam: Vossiuspress 2003, p. 12.

<sup>44</sup> M.E. de Boer, H.J. Dekker, K.E. Haan, R. Nehmelman, J.W.C. van Rossem en M.J. Vetzo, ‘De Kiss of life voor de Grondwet: een voorstel tot aanpassing van de wijzigingsprocedure van de Grondwet’, *NJB* 2014/1228, afl. 25, p. 1681-1684.

<sup>45</sup> A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen: Kluwer 2011, p. 228-229.

<sup>46</sup> B. Tromp, ‘Een geval van staatkundige figuurzagerij; het nieuwe kiesstelsel’, *Vrij Nederland* 2004 <[http://www.barttrompstichting.nl/publicaties/publicaties\\_item/t/een\\_geval\\_van\\_staatkundige\\_figuurzagerij\\_het\\_nieuwe\\_kiesstelsel](http://www.barttrompstichting.nl/publicaties/publicaties_item/t/een_geval_van_staatkundige_figuurzagerij_het_nieuwe_kiesstelsel)> (laatst geraadpleegd op 26 juni 2017).





probleem niet op: namelijk het feit dat de rigiditeit van de wijzigingsprocedure aan vernieuwing in de weg staat.<sup>47</sup>

### § 2.5 Conclusie

Omdat de Grondwet als één van de belangrijkste documenten van de rechtsstaat wordt gezien, is het van belang dat de stabiliteit van dit document wordt gewaarborgd. Ondanks dit belang van stabiliteit is het vanwege praktische overwegingen en de behoefte aan flexibiliteit van de Grondwet mogelijk om deze wet te herzien. Wetsvoorstellen tot wijziging van de Grondwet kunnen echter slechts worden aangenomen door de procedure als genoemd in artikel 137 Gw te volgen. In deze wijzigingsprocedure staan de uitgangspunten van stabiliteit en volksraadpleging centraal. Door de jaren heen is in de Grondwet op verschillende wijze vormgegeven aan deze uitgangspunten. Deze uitgangspunten van stabiliteit en volksraadpleging brengen een zekere rigiditeit en zwaarte van de wijzigingsprocedure met zich mee. Ook de in de huidige Grondwet gehanteerde procedure wordt door vele als van dien aard omschreven. Deze procedure kenmerkt zich door behandeling van het voorstel tot herziening in twee lezingen, waarbij in tweede lezing een gekwalificeerde meerderheid is vereist in beide kamers van de Staten-Generaal. Om tegemoet te komen aan het uitgangspunt van het verschaffen van legitimatie door het volk dient daarnaast de Tweede Kamer tussentijds te worden ontbonden, zodat burgers zich middels de Tweede Kamerverkiezingen over de voorgenomen herziening kunnen uitlaten.

Het is de vraag of de huidige grondwettelijke wijzigingsprocedure in voldoende mate een balans creëert tussen de eisen van flexibiliteit en stabiliteit. De praktijk wijst uit dat wetsvoorstellen tot wijziging van de Grondwet vaak sneuvelen tijdens het doorlopen van de wijzigingsprocedure en zeer zelden het Staatsblad halen. Hiermee lijkt het doel van stabiliteit te worden bereikt. De gehanteerde wijzigingsprocedure vormt evenwel ook een barrière om de Grondwet bij de tijd te houden nu modernisering van de Grondwet door de huidige wijzigingsprocedure een onhaalbare klus lijkt te zijn. Hierdoor kan niet worden tegemoetgekomen aan maatschappelijke ontwikkelingen in de samenleving waardoor de Grondwet slechts in beperkte mate leeft onder de burgers en het de vraag is of de huidige wijzigingsprocedure een voldoende flexibele houding jegens de Grondwet mogelijk maakt.

---

<sup>47</sup> Het rapport “*Dualisme en lokale democratie*” van de Staatscommissie Elzinga, biedt een illustratie van de manier waarop de Grondwet op informele wijze wordt herzien. Zo komt de Staatscommissie in dit rapport tot het oordeel “*dat de huidige bepalingen van de Grondwet, de wetgever de nodige ruimte laten om een aanvang te maken met de verwezenlijking van de dualisering die de commissie bepleit.*” In het rapport is goed te zien hoe de staatscommissie beargumenterend tot het oordeel komt dat herziening van de Grondwet niet noodzakelijk is om het gewenste effect te bereiken (D.J. Elzinga, *Dualisme en lokale democratie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2000, p. 413).

Een ander voorbeeld van dergelijke “staatkundige figuurzagerij” betreft het wetsvoorstel van minister de Graaff omtrent de invoering van een nieuw kiesstelsel. Vooraf was bepaald dat dit wetsvoorstel geen wijziging van de Grondwet met zich mee mocht brengen omdat dit automatisch ontbinding van de Tweede Kamer en een tweederdemeerderheid zou vergen (B. Tromp, ‘Een geval van staatkundige figuurzagerij; het nieuwe kiesstelsel’, *Vrij Nederland* 2004).



Tot slot bestaat het risico dat de bepalingen van de Grondwet worden opgerekt om de rigide herzieningsprocedure te omzeilen en om de gewenste wijziging desondanks te bewerkstelligen. Dit heeft niet alleen nadelige gevolgen voor de rechtszekerheid, maar tast tevens de democratie en ideologie van de Grondwet aan. Hierdoor kunnen immers fundamentele veranderingen van onze staatkundige inrichting worden doorgevoerd, zonder vooraf de kiezers te raadplegen. Dit is volledig in strijd met de bedoeling van artikel 137 Gw, namelijk; dat grondwetswijzigingen enkel kunnen worden doorgevoerd na raadpleging van het volk. Dergelijke staatkundige figuurzagerij staat dan ook op gespannen voet met de rechtsstaatgedachte.



## Hoofdstuk 3. Organieke wetten in Nederland

### § 3.1 Inleiding

Zoals in het vorige hoofdstuk is besproken, lijkt de huidige Grondwet op slot te zitten. Het moderniseren van de Grondwet is door de rigide wijzigingsprocedure vrijwel onmogelijk. De “organieke wet” kan mogelijk een belangrijke rol vervullen bij het bieden van meer flexibiliteit, zonder de stabiliteit van het constitutionele bestel aan te tasten. Ondanks het onmiskenbare belang van deze “organieke wetten” voor de constitutionele inrichting van Nederland, is echter nog veel onduidelijk over de aard en positie van deze wetten. Een ondubbelzinnige definitie van het begrip “organieke wet” is bijvoorbeeld niet terug te vinden in het positieve staatsrecht.<sup>48</sup> In de doctrine is echter wel gepoogd invulling te geven aan dit begrip. Om te achterhalen welke wetten als “organieke wet” kunnen worden aangemerkt, zullen een aantal vooraanstaande staatsrechtelijke handboeken van de afgelopen eeuwen geraadpleegd worden. De in deze handboeken gegeven definities van het begrip “organieke wet” zullen worden besproken, waarna ik mijn eigen definitie zal formuleren. Vervolgens zullen de verschillende wetten welke vallen onder de in deze scriptie gehanteerde definitie de revue passeren. Tevens zal aandacht worden besteed aan de (hiërarchische) positie van deze wetten in het Nederlandse rechtsstelsel.

### § 3.2 Definitie van organieke wetten

Zoals in § 3.1 gesteld ontbreekt in het Nederlandse staatsrecht een eenduidige definitie van het begrip “organieke wet”. Opvallend is dat de term “organieke wet” in de geraadpleegde vooraanstaande staatsrechtelijke handboeken niet terugkomt. Zo wordt in het handboek van Buys<sup>49</sup>, van Van der Pot<sup>50</sup> en van Oud<sup>51</sup> geen definitie gegeven van dit begrip of wordt het bestaan van deze categorie van wetten anderszins toegelicht. In het handboek van Kranenburg komt de term, hoewel zeer summier, wel voor. Het formuleren van een echte definitie van het begrip blijft echter uit: “*De Grondwet, en de zoogen. Organieke wetten, d.i. de Provinciale wet, de Gemeente-wet, de belangrijkste wetten betreffende het waterschaps-recht, als de Keurenwet 1895, de Wet houdende Algemeene Regels omtrent het Waterstraatbestuur van 1900, en de Bevoegdheden-wet van 1902 zal men tot het staatsrecht hebben te rekenen.*”<sup>52</sup>

In de recentere literatuur komt de term wel in een aantal handboeken voor. In deze literatuur wordt het begrip “organieke wet” op uiteenlopende wijze gedefinieerd.

Volgens Kortmann is veel constitutioneel recht terug te vinden in organieke wetten of organieke regelingen. Omdat deze term, in tegenstelling tot in andere landen, niet in de Nederlandse constitutie wordt omschreven, kan op verschillende manieren invulling worden

<sup>48</sup> C.A.J.M. Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 28.

<sup>49</sup> J.T. Buys, *De Grondwet. Toelichting en kritiek*, Arnhem: P. Gouda Quint 1883-1888.

<sup>50</sup> C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1940.

<sup>51</sup> P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1967-1970.

<sup>52</sup> R. Kranenburg, *Het Nederlandse staatsrecht*, Haarlem: W.E.J. Tjeenk Willink 1925, p. 14.



gegeven aan dit begrip, aldus Kortmann. Kortmann onderscheidt een formele en materiële omschrijving van het begrip "*organieke wet*". Volgens de formele betekenis van het begrip zijn wetten als organiek aan te merken wanneer in deze wetten onderwerpen worden geregeld krachtens een daartoe in de Grondwet gegeven opdracht. De Gemeentewet en Provinciewet kunnen volgens deze benadering worden aangemerkt als organieke wetten, aangezien de Grondwet in artikel 132 Gw een opdracht geeft tot het tot stand brengen van deze wetten. Kortmann vraagt zich echter af of deze benadering wel voor verheldering zorgt omtrent de definitie van het begrip "*organieke wet*". Ook het Burgerlijk Wetboek kan immers als organieke wet worden aangemerkt wanneer deze benadering wordt gevolgd. Ondanks het feit dat deze wet geen regels bevat over de inrichting en organisatie van de staat, vloeit het bestaan van deze wet namelijk voort uit artikel 107 Gw, en dus krachtens een door de Grondwet gegeven opdracht. Volgens Kortmann kan moeilijk staande worden gehouden dat het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafrecht et cetera, organieke voorschriften van staatsrechtelijke aard bevatten.<sup>53</sup> Omdat volgens Kortmann de formele benadering van het begrip "*organieke wet*" daarom ontoereikend is, geeft hij de voorkeur aan de materiële benadering van het begrip "*organieke wet*". Volgens deze benadering zijn alle besluiten welke primair een constituerende functie vervullen aan te merken als organiek, ongeacht of de Grondwet een opdracht geeft tot het bestaan van deze besluiten en ongeacht of het een formele wet betreft of niet. De Provinciewet vloeit voort uit de Grondwet, maar het Reglement van Orde voor de ministerraad niet. Desondanks zijn beide volgens de materiële definitie van het begrip "*organieke wet*" aan te merken als organieke besluiten. Het Burgerlijk Wetboek is volgens deze benadering echter niet aan te merken als organieke wet, aangezien deze regeling geen primair constituerende functie vervult.<sup>54</sup> Volgens Kortmann valt zelfs het bestaan van ongeschreven organiek recht te verdedigen.<sup>55</sup>

Visscher omschrijft een "*organieke wet*" als "*een wet in formele zin die in opdracht van de Grondwet tot stand komt.*"<sup>56</sup> Voorbeelden van wetten welke onder deze definitie vallen zijn de al eerder genoemde Provincie- en Gemeentewet. Maar ook de Wet op de Raad van State, de Wet op de rechterlijke organisatie, de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Vreemdelingenwet vallen onder deze definitie aangezien deze wetten middels een opdracht in de Grondwet (respectievelijk artikel 75, artikel 116 lid 2 en artikel 2 Gw) tot stand zijn gebracht. Volgens deze definitie zou het Reglement van Orde van de ministerraad echter niet kunnen worden aangemerkt als organieke wet, aangezien deze regeling niet steunt op een grondwettelijke opdracht. Ook het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en het Reglement van Orde van de Eerste Kamer zijn volgens deze definitie niet aan te merken als organieke wetten. Ondanks dat het bestaan van deze regelingen wel degelijk steunt op een door artikel 72 van de Grondwet gegeven opdracht, zijn deze regelingen namelijk geen wetten in formele zin. Doordat in de door Visscher gegeven definitie het vereiste dat de

<sup>53</sup> Mijns inziens verdient deze conclusie enige nuancering. Wellicht regelt het Burgerlijk Wetboek niet primair de organisatie van de staat maar de verhoudingen tussen burgers onderling, maar dat neemt niet weg dat elementen van deze wet wel degelijk van organieke aard zijn. Zie § 3.2.1 voor nadere informatie hieromtrent.

<sup>54</sup> C.A.J.M. Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 29.

<sup>55</sup> C.A.J.M. Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 29.

<sup>56</sup> Y.M. Visscher, *Praktisch staatsrecht*, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers 2011, p. 36.



regeling ziet op de inrichting en organisatie van de staat ontbreekt, zullen wanneer deze definitie wordt gehanteerd ook wetten als het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kunnen worden aangemerkt als organieke wetten. Het bestaan van deze wetten is immers middels artikel 107 van de Grondwet gelast en tevens voldoen deze wetten aan de vereisten van een wet in formele zin. Door het ontbreken van dit element lijkt deze definitie mij daarom ontoereikend.

Bovend'Eert stelt, evenals Kortmann, dat het beter is om regelingen die overheidsambten instellen en bevoegdheden toekennen of reguleren in het algemeen, en dus ongeacht van het bestaan van een grondwettelijke opdracht tot het ontwerpen en bestaan van deze regeling, als van organieke aard te beschouwen. Wanneer deze benadering wordt gevolgd is niet langer de grondwettelijke grondslag bepalend, maar is beslissend of deze wetten en regelingen de functies van het constitutionele recht vervullen.<sup>57</sup>

Volgens Belinfante en De Reede zijn organieke wetten, wetten welke fundamentele normen over de verhouding van burgers tot de overheid, de samenstelling en het functioneren van de organen van de staat, hun bevoegdheden en onderlinge verhoudingen regelen. Daarnaast moeten deze wetten uitvoering geven aan een grondwettelijke opdracht om de materie bij de wet te regelen. Deze organieke wetten bevatten een detaillering en precisering van de grondwettelijke bepalingen.<sup>58</sup>

Baron van Haersolte houdt er een vergelijkbare definitie van het begrip "*organieke wet*" op na en stelt dat wetten welke volgens een plicht in de Grondwet tot stand komen en welke van regelende aard zijn en tevens op het gebied van het staatsrecht liggen, aangemerkt kunnen worden als "*organieke wetten*" (d.i. wetten betreffende de organisatie van de staat). Voorbeelden van wetten welke onder deze definitie vallen zijn de Comptabiliteitswet, de Kieswet en de Wet op de Raad van State. Wetten welke krachtens de opdracht in artikel 107 Gw tot stand zijn gekomen vallen niet onder deze definitie, nu hier door de Grondwet een aantal taken van niet organieke aard worden opgedragen.<sup>59</sup>

In deze paragraaf is duidelijk geworden dat in de literatuur vele verschillende definities van het begrip "*organieke wet*" worden gehanteerd. Sommige geleerden menen dat organiek recht niet enkel in organieke wetten maar tevens in andere organieke regelingen (zoals reglementen) te vinden is en dat een grondwettelijke opdracht tot het tot stand brengen van de regeling geen vereiste is om het besluit als van organieke aard aan te merken. Andere reserveren de term "*organieke wet*" enkel voor wetten in formele zin welke krachtens een daartoe gegeven opdracht in de Grondwet tot stand zijn gebracht. Nu in het positieve staatsrecht geen definitie van dit begrip wordt gegeven, is geen van de bovenstaande definities als juist of onjuist aan te merken. Wel is het van belang om in het oog te houden dat, afhankelijk van welke definitie wordt gevolgd, het kan verschillen welke wetten en

<sup>57</sup> P.P.T. Bovend'Eert, *Inleiding constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 42.

<sup>58</sup> A.D. Belinfante en J.D. de Reede, *Beginselen van het Nederlands staatsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 34-35.

<sup>59</sup> R.A.V. Baron van Haersolte, *Inleiding tot het Nederlands Staatsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1972, p. 96.



regelingen onder de gehanteerde definitie vallen. In deze scriptie zal de volgende definitie van het begrip "organieke wet" worden gehanteerd: "besluiten (al dan niet wetten in formele zin), waarvan het ontwerpen en bestaan door de Grondwet wordt gelast en welke primair een constituerende, attribuerende en/of regulerende functie vervullen". Deze definitie vormt een combinatie van de door Kortmann en Belinfante en De Reede gehanteerde definitie.

Om onder de in deze scriptie gehanteerde definitie te vallen moeten wetten dus voldoen aan twee vereisten:

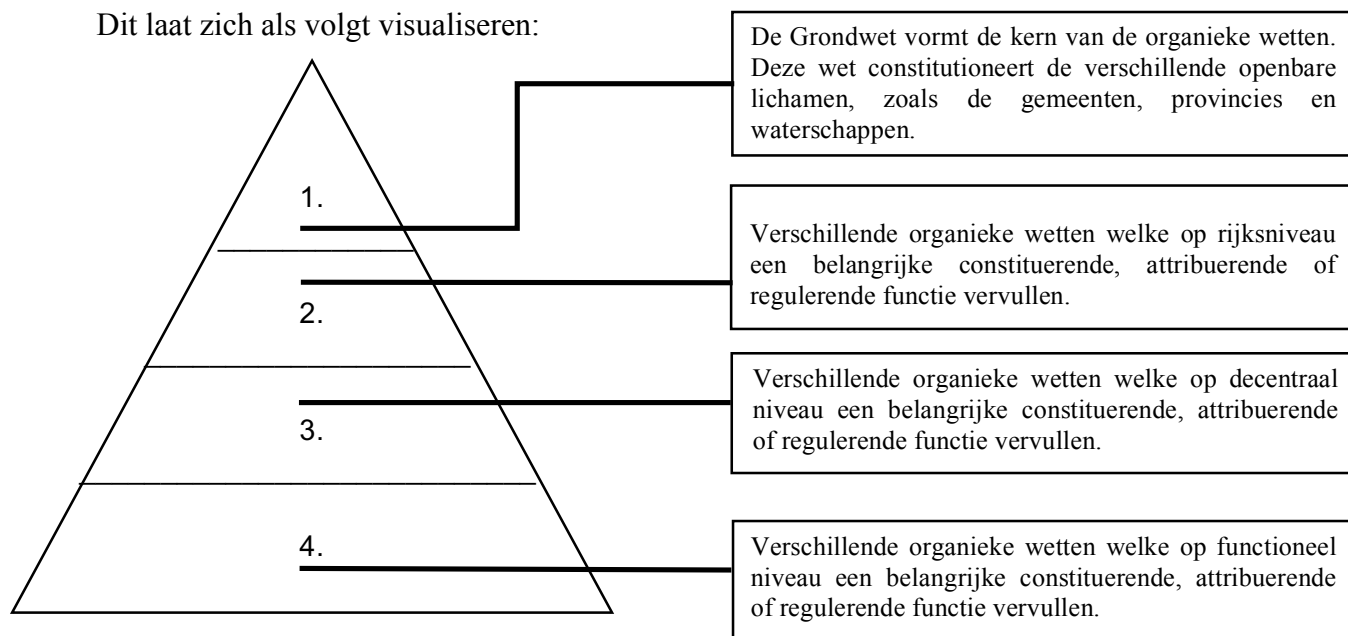
- De wet dient te berusten op een opdracht in de Grondwet;
- De wet moet een primaire constituerende, attribuerende en/of regulerende functie vervullen.

### § 3.2.1 Voorbeelden van organieke wetten in Nederland

Om een indicatie te geven van welke wetten onder de in § 3.2 gegeven definitie vallen, zal in deze paragraaf een - niet volledig - overzicht worden gegeven.

In Nederland bestaan verscheidene wetten waarvan het bestaan door een opdracht in de Grondwet wordt gelast en welke een primaire constituerende, attribuerende en/of regulerende functie vervullen. Deze organieke wetten zijn verspreid over verschillende niveaus; zo vervullen deze wetten niet alleen op rijksniveau een belangrijke constituerende, attribuerende of regulerende functie, maar tevens op decentraal dan wel functioneel niveau.

Dit laat zich als volgt visualiseren:



Figuur 1: Verschillende niveaus van organieke regelgeving

De Grondwet vormt de kern van alle organieke wetten en vervult een belangrijke constituerende functie. Deze wet stelt bijvoorbeeld de verschillende openbare lichamen en bijbehorende staatsorganen in. Zo bepaalt de wet in artikel 123 dat bij de wet provincies en



gemeenten kunnen worden ingesteld. Artikel 125 stelt vervolgens dat aan het hoofd van de provincie en de gemeente de provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad staan. Daarnaast vervult deze wet tevens een belangrijke attribuerende en regulerende functie.

De Grondwet geeft in verschillende artikelen een opdracht tot het tot stand brengen van regelingen welke van belang zijn voor de centrale staatsinrichting. Voorbeelden van dergelijke regelingen zijn de *Kieswet* en de *Wet lidmaatschap koninklijk huis*, welke wetten door artikel 4 en 59 respectievelijk 39 van de Grondwet worden gelast. Ook de *Wet op de Raad van State* (artikel 75 Gw) en de *Wet op de rechterlijke organisatie* (artikel 116 Gw) kunnen als dergelijke organieke wetten worden aangemerkt.

Er zijn ook drie belangrijke organieke regelingen van niet formeel wettelijke aard, maar waarvan het bestaan wel door de Grondwet (artikel 72) wordt gelast; de *Reglementen van Orde van de Eerste en Tweede Kamer* en het *Reglement van Orde voor de Verenigde Vergadering der Staten-Generaal*. Deze reglementen bevatten een primair constituerende functie, nu in deze regelingen onder andere de wijze waarop de Voorzitter en Ondervoorzitters worden benoemd en de wijze waarop de Commissies worden ingesteld wordt geregeld. Ook worden in deze reglementen bevoegdheden aan de Voorzitter en Commissies geattribueerd. Het *Reglement van orde van de ministerraad* zou ook in deze categorie geplaatst kunnen worden, ware het niet dat de Grondwet geen opdracht geeft tot het tot stand brengen van deze regeling. Wel verricht deze regeling een belangrijke constituerende, attribuerende en regulerende functie.

Een aparte “soort” van organieke wetten welke tot slot tot het tweede niveau van de weergegeven piramide behoren zijn de organieke Rijkswetten. De *Rijkswet op het Nederlandschap* is hier een voorbeeld van. Deze wet wordt niet alleen in de Grondwet (artikel 2) maar tevens in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (artikel 3) genoemd. Deze wet heeft daarnaast ook een belangrijke constituerende functie: in deze wet wordt immers het “ambt” van Nederlandschap geïntroduceerd. Aan dit “ambt” zijn vele bevoegdheden en rechten verbonden, zoals het actief en passief kiesrecht. Ook de *Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen* valt onder deze categorie. Rijkswetten komen echter wel tot stand volgens een afwijkende procedure. In de procedure voor het tot stand brengen van rijkswetgeving is er, anders dan bij de totstandkomingsprocedure van de “gewone” Nederlandse wetgeving, een rol voor de overzeese gebieden weggelegd. Zo hebben gevolmachtigde ministers van de overzeese Rijksdelen zitting in de rijksministerraad en zijn zij aanwezig bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Ondanks dat rijkswetten volgens een dergelijke afwijkende procedure tot stand komen, leert het nader bestuderen van deze in artikel 15 e.v. van het Statuut omschreven procedure, dat deze procedure sterk vergelijkbaar is met de totstandkomingsprocedure van de “gewone” organieke wetten. Ook verschillen de organieke rijkswetten naar aard en positie niet van de nationale organieke wet.

Naast organieke wetten welke op centraal niveau een constituerende, attribuerende en/of regulerende functie vervullen, bestaan dergelijke wetten tevens op decentraal niveau.

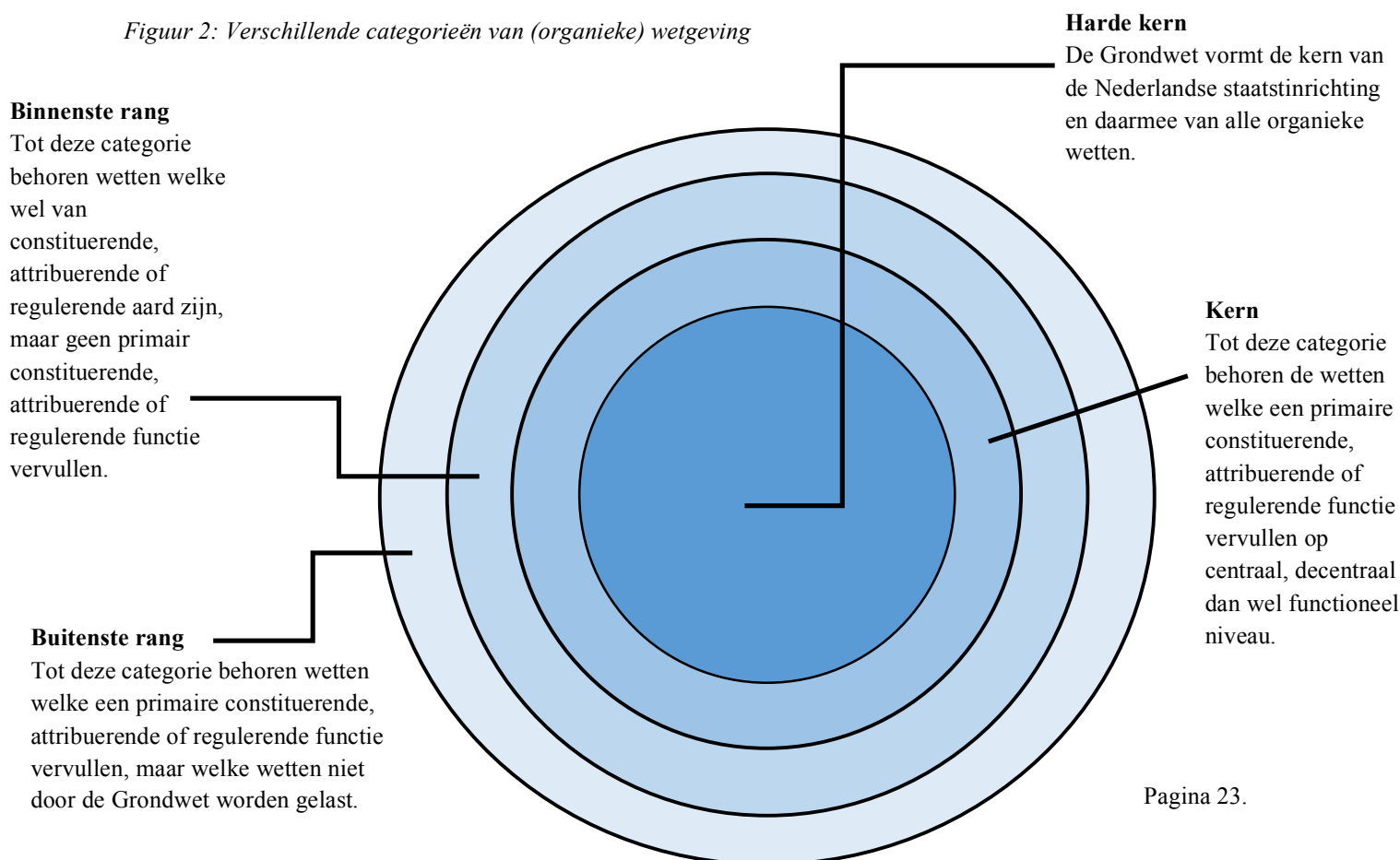


Voorbeelden hiervan zijn de *Gemeentewet* en *Provinciewet*. Deze wetten worden in artikel 132 Gw gelast. In deze wetten (bijvoorbeeld in artikel 6 van de *Gemeentewet*) wordt de organisatie en inrichting van deze decentrale lichamen geregeld.

Tot slot is er een aantal organieke wetten die functioneel van aard zijn. Deze wetten stellen verscheidene bestuursorganen in ter vervulling van een functioneel doel en kennen vervolgens bevoegdheden toe aan deze organen. Het bekendste voorbeeld van een dergelijke organieke wet is de *Waterschapswet*. Artikel 133 Gw geeft opdracht tot het bestaan en ontwerpen van deze wet. Maar ook de *Wet gemeenschappelijke regelingen* (artikel 135 Gw) en de *Wet op de Sociaal-Economische Raad* (artikel 134 Gw) kunnen worden aangemerkt als organieke wetten in deze categorie.

Wat bovenstaand overzicht nog complexer maakt dan thans al het geval is, is dat er, verspreid over de niveaus van de weergegeven piramide, verscheidene wetten zijn die in meer of mindere mate organiek van aard zijn. Sommige wetten bevatten enkele bepalingen die als van organieke aard zijn aan te merken, terwijl de wet an sich niet als organieke wet kan worden aangemerkt. Hierbij kan worden gedacht aan het Burgerlijk Wetboek. Hoewel deze wet primair geen constituerende, attribuerende of regulerende functie vervult, bevat deze wet wel degelijk een aantal elementen van organieke aard. Andere wetten verrichten wel een dergelijke primaire constituerende, attribuerende en/of regulerende functie, maar een grondwettelijke opdracht tot het bestaan en ontwerpen van deze wetten ontbreekt. De hierboven beschreven groepen van wetten dienen te worden onderscheiden van wetten welke tot in de kern organiek van aard zijn, zoals de Kieswet en Gemeentewet, en vallen niet onder de in deze scriptie gehanteerde definitie. Het onderstaande overzicht geeft dit weer:

*Figuur 2: Verschillende categorieën van (organieke) wetgeving*







Zoals al eerder gesteld is de Grondwet de harde kern van alle organieke wetten. Deze wet regelt immers de instituties van de Staat in volle breedte. Daarnaast is het bestaan van een grondwettelijke opdracht tot het tot stand brengen van een organieke wet een van de twee vereisten om een wet als van organieke aard aan te kunnen merken, waardoor de Grondwet de basis vormt voor het bestaan van de verschillende organieke wetten.

Tot de kern van organieke wetten behoren de wetten welke een primaire constituerende, attribuerende en/of regulerende functie vervullen, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen wetten op rijksniveau en decentraal en functioneel niveau. De belangrijkste organieke wetten welke tot dit niveau behoren zijn *de Kieswet, de Provinciewet, de Gemeentewet, de Rijkswet op het Nederlandschap, de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Wet op de Raad van State, de Waterschapswet, de Wet op de Sociaal-Economische Raad, de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Wet lidmaatschap koninklijk huis*. Tot slot kan ook de *Algemene wet bestuursrecht* (hierna: Awb) worden aangemerkt als een organieke wet welke behoort tot deze categorie. Deze wet is tot stand gebracht door middel van een in de Grondwet (artikel 107 lid 2) gegeven opdracht en verricht tevens een constituerende functie. In deze wet wordt immers bepaald welke organen als bestuursorganen in de zin van de Awb kunnen worden aangemerkt. Gezien het feit dat deze aanmerking als bestuursorgaan vele consequenties met zich meebrengt, zoals de toekenning en begrenzing van verschillende bevoegdheden die van belang zijn voor de Nederlandse staatsinrichting, behoort deze wet mijns inziens tevens tot de kern.

Een lastige categorie van wetten in deze categorie betreffen wetten welke grondrechten reguleren. In de Grondwet wordt voor verschillende grondrechten een opdracht gegeven tot het nader reguleren hiervan bij formele wet. Deze opdracht is echter niet voor alle grondrechten even “hard”. In verschillende bepalingen wordt gesteld dat het desbetreffende grondrecht bij wet nader kan worden gereguleerd.<sup>60</sup> Desondanks heeft de grondwetgever hiermee, mijns inziens, een duidelijk signaal willen afgeven: het is aan de formele wetgever om de keuze te maken of nadere regulering van de grondrechten gewenst is, maar als hiertoe wordt besloten kan zulks alleen gebeuren bij formele wet. Het heeft er dan ook alle schijn van dat een deel van deze wetten als van organieke aard kan worden aangemerkt. Deze wetten kennen immers veelal bevoegdheden toe aan ambten om vrijheden van burgers te beperken en reguleren deze bevoegdheden vervolgens. Het vergt echter nader zelfstandig onderzoek om na te gaan welke van deze formele wetten als van organieke aard kunnen worden aangemerkt. Het uitputtend onderzoeken van welke wetten in deze categorie vallen, gaat voor deze scriptie te ver.<sup>61</sup> Voorbeelden van wetten welke in deze categorie vallen zijn de *Wet bescherming*

<sup>60</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 8 van de Grondwet: “*Het recht tot vereniging wordt erkend. Bij de wet kan dit recht worden beperkt in het belang van de openbare orde.*”

<sup>61</sup> Ter beantwoording van de vraag welke van deze ~~reguleringswetten~~ als organieke wetten kunnen worden aangemerkt, kan worden aangehaakt bij de grondwettelijke beperkingssystematiek van Burkens (M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2006, p. 131). De overheid is slechts bevoegd tot het beperken van grondrechten met inachtneming van het legaliteitsbeginsel. Enkel wanneer voor beperking van de grondwettelijke grondrechten een basis in de Grondwet zelf aanwezig is, is beperking toelaatbaar. Een



*persoonsgegevens* en de *Wet openbare manifestaties*. Deze wetten worden gevorderd door de Grondwet (artikel 10 lid 2 en 3 respectievelijk artikel 6 en 9). Daarnaast verrichten deze wetten een belangrijke regulerende functie nu in deze wetten de bevoegdheid tot het beperken van de in deze wetten (nader) uitgewerkte grondrechten aan banden wordt gelegd. De *Wet bescherming persoonsgegevens* bevat bijvoorbeeld belangrijke bepalingen om burgers te beschermen tegen de risico's van persoonsgegevensverwerking en legt voorwaarden op voor de rechtmatigheid van verwerking van deze persoonsgegevens om op deze manier te bewerkstelligen dat de privacy van burgers niet onevenredig wordt aangetast.

De binnenste rang bevat een categorie van wetten welke constituerende, attribuerende en/of regulerende elementen bevatten maar an sich niet primair constituerend, attribuerend of regulerend van aard zijn. Een voorbeeld hiervan is *de Mediawet*. Deze wet wordt door de Grondwet (artikel 7) gelast en bevat tevens constituerende elementen. Zo wordt in artikel 7.1 van de Mediawet het Commissariaat voor de Media ingesteld. De Mediawet verricht echter niet primair een constituerende, attribuerende of regulerende functie, maar bevat grotendeels bepalingen van materiële aard voor publieke en commerciële mediadiensten. Hetzelfde geldt voor het Burgerlijk Wetboek. Artikel 107 Gw gelast het ontwerpen en bestaan van deze wet. Ook bevat deze wet elementen welke een constituerende functie hebben. Zo zijn de *Wet op het notarisambt* en de *Advocatenwet*, op grond van deze wet tot stand gekomen. Echter, een primair constituerende functie verricht deze wet niet. Tot slot bevat ook de *Opiumwet* organieke elementen. Zo vormt artikel 13b een bijzondere beperking van artikel 10 van de Grondwet, waarmee het een regulerende functie verricht. Deze wet verricht echter geen primair constituerende, attribuerende en/of regulerende functie.

Tot de buitenste rang van de weergegeven afbeelding behoren wetten welke een primaire constituerende, attribuerende en/of regulerende functie vervullen, maar waarvan het ontwerpen en bestaan niet door de Grondwet wordt gelast. Ondanks het fundamentele belang van deze wetten voor de organisatie en inrichting van de staat, kunnen deze wetten niet worden aangemerkt als van organieke aard. Een voorbeeld hiervan is de *Algemene wet gelijke behandeling*. Deze wet vormt een uitvloeisel van artikel 1 van de Grondwet. Desondanks wordt het bestaan van deze wet niet door de Grondwet gelast, waardoor deze wet geen "organieke wet" betreft. Andere voorbeelden betreffen de *Reglementen van orde van de gemeenteraden* en het *Reglement van Orde voor de ministerraad*. Het *Reglement van Orde voor de ministerraad* vormt een nadere uitwerking van de instelling van de ministerraad als orgaan in artikel 45 van de Grondwet en van het in het derde lid opgenomen beginsel dat de

---

voorbeeld hiervan biedt artikel 8: "*Het recht tot vereniging wordt erkend. Bij de wet kan dit recht worden beperkt in het belang van de openbare orde.*" Om vast te stellen welke van deze wetten als organieke wetten kunnen worden aangemerkt, dient te worden nagegaan welke van deze wetten rust op een grondwettelijke grondslag. Niet alleen is het van belang dat er in de Grondwet wordt verwezen naar de wet, maar tevens moet de formele wetgever in de desbetreffende wet hebben aangegeven dat de wet een uitwerking vormt van de grondwetsbepaling. Een voorbeeld hiervan biedt de *Wet openbare manifestaties*: "*Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het gelet op de artikelen 6 en 9 en de additionele artikelen III en V van de Grondwet nodig is, wettelijke bepalingen vast te stellen betreffende de uitoefening van het recht tot vrije belijdenis van godsdienst en levensovertuiging en betreffende de uitoefening van het recht tot vergadering en betoging, alsmede een aantal wetten te wijzigen, onderscheidenlijk in te trekken.*" Indien wetten welke grondrechten nader reguleren voldoen aan deze twee vereisten kan worden betoogd dat deze wetten van organieke aard zijn.



ministerraad beraadslaagt over het algemeen regeringsbeleid, in dit kader besluiten neemt en de eenheid van dit beleid bevordert.<sup>62</sup> Echter, omdat de Grondwet niet expliciet naar deze regelingen verwijst vallen deze regelingen buiten de in deze scriptie gehanteerde definitie. Dat neemt niet weg dat deze regelingen wel degelijk van fundamentele aard zijn.

Geconcludeerd kan dan ook worden dat Nederland heel veel wetten rijk is waarvan het ontwerpen en bestaan door de Grondwet wordt gelast en welke betrekking hebben op de inrichting en organisatie van de Nederlandse Staat. Deze wetten zien op verschillende terreinen, zoals op het terrein van de regering, de rechterlijke organisatie, de organisatie van de decentrale overheden en het terrein van grondrechten.<sup>63</sup> Enkel de wetten welke behoren tot de harde kern en kern van de hierboven weergegeven afbeelding vallen onder de in deze scriptie gehanteerde definitie van het begrip “*organieke wet*”. Opgemerkt dient te worden dat het hanteren van een andere definitie van het begrip “*organieke wet*” tot gevolg heeft dat het bovenstaande, niet-uitputtende, overzicht anders uitvalt.

### § 3.3 De positie van organieke wetten in Nederland

Organieke wetten hebben dezelfde juridische status als “gewone” wetten in formele zin.<sup>64</sup> Evenals formele wetten worden organieke wetten op grond van artikel 81 Gw tot stand gebracht door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk en ook wordt dezelfde (wijzigings)procedure gevolgd als ten aanzien van formele wetten. Daarnaast staan organieke wetten hiërarchisch gezien niet boven “gewone” formele wetten, waardoor het mogelijk is bij formele (bijzondere) wet van een organieke wet af te wijken.<sup>65</sup> Het begrip “*organieke wet*” heeft dan ook geen materiële en formele rechtsgevolgen.<sup>66</sup>

Konijnenbelt stelt echter dat, ondanks dat aan organieke wetten formeel dezelfde status toekomt als aan “andere” formele wetten, organieke wetten in materieel opzicht wel degelijk belangrijker zijn dan andere formele wetten. Konijnenbelt ziet voor deze bewering een aanwijzing in de memorie van toelichting van de nieuwe Gemeentewet: “*Het feit dat de Gemeentewet formeel niet van hogere rangorde is dan andere formele wetten, neemt niet weg dat zij materieel voor de bijzondere wetgever richtinggevend is. Hoewel bij lex specialis in beginsel kan worden afgeweken van de Gemeentewet, is het gewenst dat de bijzondere wetgever slechts in uiterste noodzaak afwijkt van het wettelijk kader van de Gemeentewet*”, aldus de regering.<sup>67</sup> In de memorie van antwoord werkt de regering dit standpunt nader uit door te stellen “*dat uit de aard en inhoud van algemene wetten voortvloeit dat zij materieel gesproken een bijzondere positie innemen ten opzichte van specifieke wetten, in die zin dat*

<sup>62</sup> A.D. Belinfante en J.D. de Reede, *Beginselen van het Nederlands staatsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 35.

<sup>63</sup> P.P.T. Bovend'Eert, *Inleiding constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 43.

<sup>64</sup> W. Konijnenbelt, *De Gemeentewet als “bijzondere wet”: onderzoek naar de plaats van de Gemeentewet en andere organieke wetten in ons recht*, Raad voor het binnenlands bestuur 1987, p. 20.

<sup>65</sup> W. Konijnenbelt, *De Gemeentewet als “bijzondere wet”: onderzoek naar de plaats van de Gemeentewet en andere organieke wetten in ons recht*, Raad voor het binnenlands bestuur 1987, p. 20.

<sup>66</sup> C.A.J.M. Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 29.

<sup>67</sup> *Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr. 39.



*aan hun bepalingen een groter gewicht moet worden toegekend dan aan voorschriften uit de bijzondere wet. Het materiële verschil in gewicht tussen algemene en bijzondere wet brengt mee dat de bijzondere wetgever slechts in uitzonderlijke gevallen van de algemene regel mag afwijken. Daaruit vloeit weer voort dat een dergelijke afwijking expliciet en goed gemotiveerd dient te geschieden.”*

Ook Kortmann stelt dat het de bedoeling is dat van dergelijke algemene, organieke wetten niet bij andere wet kan worden afgeweken, tenzij om bijzondere redenen en gemotiveerd. Hij plaatst hierbij echter de kanttekening dat de praktijk uitwijst dat de “bijzondere” wetgever herhaaldelijk van dergelijke “algemene wetten” afwijkt.<sup>68</sup>

Vanwege het materiële belang van deze wetten is in de literatuur meermaals gepleit voor het versterken van de positie van deze organieke, algemene wetten door aan deze wetten een bijzondere status toe te kennen. Zo stellen Floris, Burkens en Kummeling dat deze wetten, zoals de Kieswet en de Gemeente- en Provinciewet, die een structurerend en harmoniserend karakter hebben niet door specifieke regelingen zonder meer mogen worden opzijgezet.<sup>69</sup>

Ook in de politiek houdt men zich bezig met de vraag of aan organieke wetten niet een bijzondere status dient toe te komen. Zo stelt de PvdA-fractie bij de behandeling van de nieuwe Gemeentewet dat *“alleen al gezien de doeleinden en functie die de Gemeentewet heeft, deze een bijzonder status heeft en dient te hebben. Het kan en mag niet zo zijn (...) dat de Gemeentewet zonder meer bij een latere wet terzijde geschoven kan worden.”* De fractie vraagt zich dan ook af *“of er wellicht iets voor te zeggen zou zijn de Gemeentewet een bijzondere status te geven, door te bepalen dat aanneming en wijziging van deze wet een gekwalificeerde meerderheid vereist.”* Leden van de SGP-fractie vroegen zich af in hoeverre de positie van organieke wetgeving ten opzichte van “gewone” wetgeving formele versterking behoeft.<sup>70</sup> De regering heeft echter het voorstel van gemeentewetswijziging bij gekwalificeerde meerderheid afgewezen.<sup>71</sup> Tijdens wetsbehandeling van de Awb vroegen leden van de CDA-fractie zich af hoe de status van de Awb moet worden gezien nu zij op zich niet van hiërarchische hogere aard is dan andere wetten in formele zin, maar desondanks wel te beschouwen is al een soort kaderwet. De regering antwoordde hierop dat het feit dat de Awb geen hogere rangorde heeft dan andere formele wetten, nog niet met zich meebrengt dat wetten als de Awb niet in feite een eigen status kunnen hebben.<sup>72</sup>

Konijnenbelt pleit in een preadvies op verzoek van de Raad voor het binnenlands bestuur voor een sterkere positie van de Gemeentewet en vergelijkbare organieke wetten, waardoor meer recht wordt gedaan aan het materiële belang van deze wetten. Volgens hem zou dit kunnen worden bereikt door organieke wetten een aparte status te geven waardoor deze in hiërarchie boven “gewone” formele wetten komen te staan. Vervolgens kan volgens

<sup>68</sup> C.A.J.M. Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 106.

<sup>69</sup> O.A.M. Floris, M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, *Grondrechtenbescherming door algemene wetten*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 41.

<sup>70</sup> O.A.M. Floris, M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, *Grondrechtenbescherming door algemene wetten*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 46.

<sup>71</sup> *Kamerstukken II* 1988/89, 19 402, nr. 10, p. 14 e.v.

<sup>72</sup> O.A.M. Floris, M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, *Grondrechtenbescherming door algemene wetten*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 44.



Konijnenbelt een formeel criterium worden gehanteerd om te bepalen wanneer sprake is van zo'n zware organieke wet: organieke wetten zijn wetten die zichzelf zo noemen en die volgens de voorgeschreven procedure tot stand zijn gebracht. Volgens Konijnenbelt hoeft de procedure maar weinig zwaarder te zijn dan die van de gewone wetten.<sup>73</sup> De regering zag een dergelijke bepaling echter niet zitten. Volgens de regering is een dergelijke bepaling behalve juridisch overbodig ook onwenselijk omdat wordt gevreesd voor het hanteren van de gevaarlijke a contrario redenering dat van algemene wetten die een dergelijke bepaling niet bevatten, wel stilzwijgend zou mogen worden afgeweken.<sup>74</sup>

Organieke regelingen hebben dan ook formeel geen bijzondere status maar bevatten wel gedelegeerd grondwettelijk recht. De praktijk wijst uit dat de 'bijzondere' wetgever herhaaldelijk van dergelijke 'algemene' wetten afwijkt en dat ten aanzien van het ontwerpen en wijzigen van dergelijke wetten de gewone wetswijzigingsprocedure kan worden gevolgd. Hoewel zowel in de literatuur als door de regering is erkend dat aan deze wetten wel degelijk een andere status toekomt dan aan "gewone" formele wetten, is onduidelijk welke status. Het is de vraag of er in het huidige rechtsstelsel voldoende oog is voor dit bijzondere karakter.

### § 3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de positie die organieke wetten innemen in het Nederlandse rechtsstelsel. Het is duidelijk geworden dat het positieve staatsrecht geen definitie van het begrip organieke wet kent en dat ook in de literatuur geen eenduidige definitie van dit begrip wordt gehanteerd. In deze scriptie zal worden volstaan met de volgende definitie van het begrip organieke wet: *besluiten (al dan niet wetten in formele zin), waarvan het ontwerpen en bestaan door de Grondwet wordt gelast en welke primair een constituerende, attribuerende en/of regulerende functie vervullen*. In Nederland zijn er tal van wetten op verschillende terreinen zoals de rechterlijke organisatie, de organisatie van decentrale overheden en andere openbare lichamen, de regering en grondrechten welke voldoen aan deze definitie. Hieronder vallen ook enkele rijkswetten. In dit hoofdstuk heeft een groot deel van deze organieke wetten de revue gepasseerd.

Daarnaast is geconstateerd dat aan organieke wetten formeel geen bijzondere status toekomt en dat organieke wetten als van gelijke rang als "gewone" formele wetten worden gezien. Organieke wetten komen tot stand en worden gewijzigd volgens dezelfde procedure als de "gewone" formele wet. Ook is het mogelijk van deze organieke wetten af te wijken. In de literatuur wordt echter gepleit voor het versterken van de positie van deze organieke wetten. Deze organieke wetten worden namelijk gezien als algemene, kaderstellende wetten welke een belangrijke constituerende, attribuerende dan wel regulerende functie vervullen. Ook de regering heeft erkend dat deze wetten een bijzonder karakter in zich bergen. In de praktijk blijkt echter (nog) niet veel van dit bijzondere karakter.

<sup>73</sup> W. Konijnenbelt, *De Gemeentewet als "bijzondere wet": onderzoek naar de plaats van de Gemeentewet en andere organieke wetten in ons recht*, Raad voor het binnenlands bestuur 1987, p. 22.

<sup>74</sup> O.A.M. Floris, M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, *Grondrechtenbescherming door algemene wetten*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 47.



## Hoofdstuk 4. Organieke wetten in België

### § 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is gebleken dat in Nederland nog maar weinig aandacht is besteed aan de (bijzondere) positie die organieke wetten innemen. Het introduceren van een tussencategorie van organieke wetten met een verzwaarde wijzigingsprocedure lijkt dan ook een wilde en onrealistische gedachte in Nederland. Volgens Konijnenbelt zijn sterke argumenten nodig om een dergelijke tussencategorie te introduceren indien dergelijke tussenwetten elders niet of nauwelijks voorkomen. Indien ze echter een normaal verschijnsel blijken te zijn in andere landen, lijkt volgens Konijnenbelt het vermoeden gewettigd dat het idee zo gek nog niet is.<sup>75</sup>

Omdat in België wel degelijk een tussencategorie van wetten bestaat, welke alleen bij bijzondere meerderheid kunnen worden gewijzigd, zal in dit hoofdstuk een blik over de Nederlandse landsgrenzen worden geworpen. Bekeken zal worden voor welke onderwerpen in België een bijzondere meerderheidswet tot stand moet worden gebracht. Ook zal worden nagegaan wat de beweegredenen zijn achter het introduceren van deze tussencategorie en waarom is gekozen voor de wijzigingsprocedure zoals deze thans van toepassing is. Om deze bevindingen in maatschappelijke context te kunnen plaatsen, zal allereerst aandacht worden besteed aan de hoofdlijnen van de Belgische staatsstructuur.

Op de in dit hoofdstuk opgedane bevindingen zal in hoofdstuk 5 worden voortgeborduurd, om te beoordelen of het mogelijk is om de positie van organieke wetten in het Nederlandse rechtsstelsel te hervinden en dergelijke wetten te onderwerpen aan een strengere wijzigingsprocedure dan de formele wetswijzigingsprocedure en op deze manier een balans tussen flexibiliteit en rechtszekerheid te waarborgen.

### § 4.2 Kenmerken van de Belgische staatsinrichting

België is een federale staat, waarin de bevoegdheden zijn verdeeld tussen twee onderscheiden en autonome rechtsordeningen: deze van de federatie en deze van de deelstaten.<sup>76</sup> De deelstaten werken op federaal niveau in het kader van het algemeen belang samen. Hiertoe beschikt de federale overheid over verschillende bevoegdheden. De deelstaten van de federatie zijn zelfstandige rechtspersonen met eigen organen, eigen bevoegdheden en eigen financiële middelen.<sup>77</sup> In een federale staat hebben de federatie en de deelstaten elk een eigen rechtsordering. Deze rechtsordering bestaat naast uit de drie klassieke staatsmachten, doorgaans ook uit een grondwetgevende macht. Elke deelstaat beschikt dan ook over een eigen Grondwet, waarin (met inachtneming van de federale Grondwet) de eigen staatsinrichting wordt vastgelegd. Dit is in België echter niet het geval. Anders dan de meeste

<sup>75</sup> W. Konijnenbelt, *De Gemeentewet als "bijzondere wet": onderzoek naar de plaats van de Gemeentewet en andere organieke wetten in ons recht*, Raad voor het binnenlands bestuur 1987, p. 23.

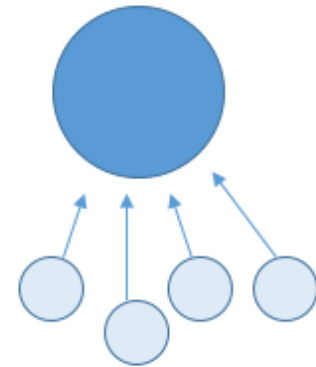
<sup>76</sup> A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen: Kluwer 2011, p. 7.

<sup>77</sup> A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen: Kluwer 2011, p. 8.



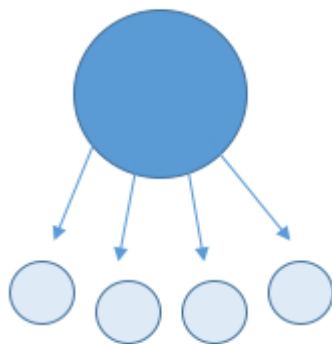
federaties, kenmerkt België zich namelijk door centrifugaal federalisme.

Centrifugaal federalisme is het tegenovergestelde van centripetaal federalisme, hetgeen als het klassieke federale model wordt gezien. Federaties die zich kenmerken door centripetaal federalisme zijn ontstaan uit de wil van een aantal onafhankelijke entiteiten om samen te werken op centraal niveau en het streven naar eenheid. Deze onafhankelijke entiteiten hebben doorgaans een eigen Grondwet alvorens de federatie zich doet ontstaan. Voorbeelden van centripetale federaties zijn Duitsland en de Verenigde Staten.<sup>78</sup>



*Figuur 3: Verbeelding centripetaal federalisme*

Centrifugaal federalisme ontstaat in de omgekeerde richting van centripetaal federalisme. Deze vorm kenmerkt zich door het verbrekken van een unitaire staat in verschillende



*Figuur 4: Verbeelding centrifugaal federalisme*

onafhankelijke entiteiten. In België is het federalisme ontstaan uit de afkalving van de oorspronkelijke gedecentraliseerde eenheidsstaat.<sup>79</sup> Deze evolutie heeft zich geleidelijk aan voorgedaan. Hierdoor bestaat er slechts één Grondwet, namelijk die op het niveau van de federatie. De samenstelling en de werking van de organen van de deelgebieden zijn in België dan ook niet in de Grondwetten van de deelstaten, maar in de federale Grondwet en federale (bijzondere) uitvoeringswetten vastgelegd.<sup>80</sup> In deze federale Grondwet staat tevens veelal een opsomming van de bevoegdheden welke aan de federale overheid zijn voorbehouden. Dit is in België eveneens zo.

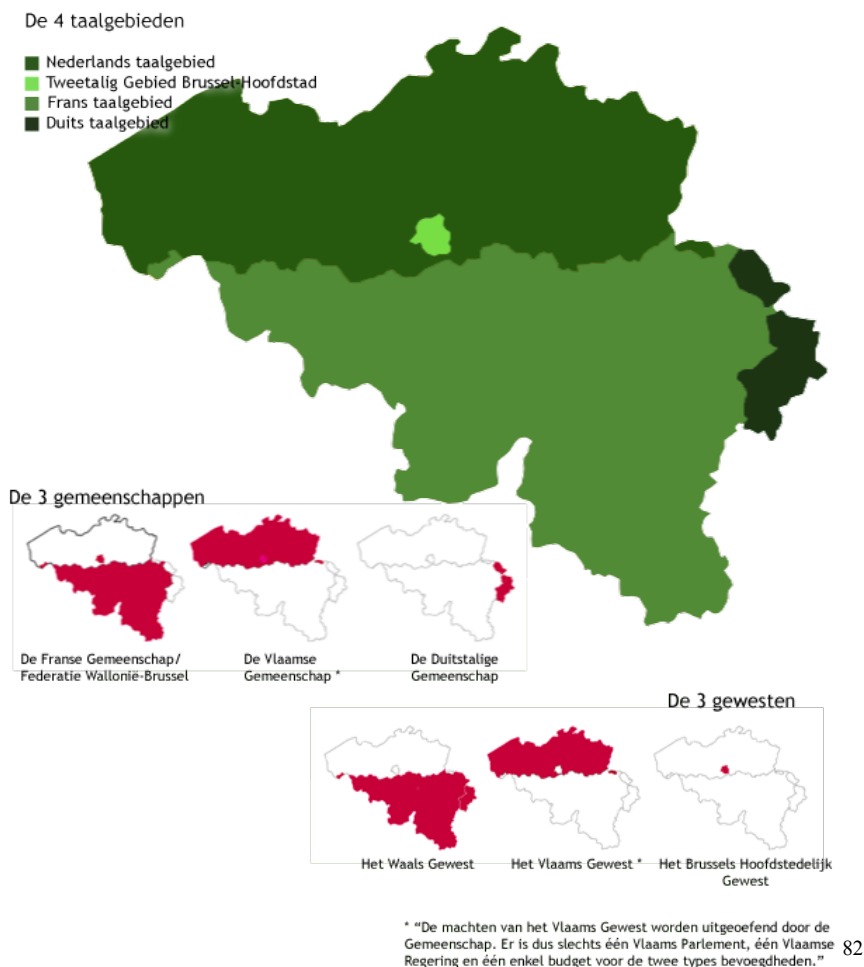
België kent twee deelstaatsniveaus: de gemeenschappen en de gewesten, aldus artikel 1 van de Belgische Grondwet. De drie gemeenschappen – de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige (artikel 2 van de Belgische Grondwet) en de drie gewesten – het Vlaamse, het Waalse en het Brusselse (artikel 3 van de Belgische Grondwet) zijn bij grondwetsherziening van 1970 ingesteld.<sup>81</sup> Naast gewesten en gemeenschappen, omvat België vier taalgebieden, namelijk het Nederlandse, Franse en Duitstalige taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad (artikel 5 van de Belgische Grondwet). Het “concept” taalgebied is van belangrijke aard, omdat het de territoriale bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten bepaalt.

<sup>78</sup> A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen: Kluwer 2011, p. 8.

<sup>79</sup> A. Alen, *Federalisme: staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen: Maklu Uitgevers 1994, p. 167.

<sup>80</sup> A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen: Kluwer 2011, p. 348.

<sup>81</sup> A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen: Kluwer 2011, p. 288.



Figuur 3: Gemeenschappen, gewesten en taalgebieden in België.

Op het niveau van de federatie is de taakverdeling over de verschillende organen gebaseerd op de *trias politica-gedachte*.

Het federale Parlement (ook wel de wetgevende kamers) van België bestaat uit de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat. De federale wetgevende macht wordt op grond van artikel 36 van de Belgische Grondwet door de Koning, de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat gezamenlijk uitgeoefend, of op grond van artikel 74 van de Belgische Grondwet door de Koning en de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor de in dit artikel opgesomde aangelegenheden. De Kamer van Volksvertegenwoordigers telt op grond van artikel 63 lid 1 van de Belgische Grondwet 150 rechtstreeks verkozen leden. De Senaat bestaat uit 60 zetels. 50 senatoren worden aangewezen door de parlementen van de gemeenschappen en gewesten. De overige 10 senatoren worden aangesteld op basis van de

<sup>82</sup> Deze afbeelding is afkomstig van de website van het parlement van Wallonië-Brussel <[www.pfwb.be/nl/haar\\_structuur](http://www.pfwb.be/nl/haar_structuur)> (laatst geraadpleegd op 23 juni 2017).





verkiezingsresultaten voor de Kamer.<sup>83</sup> Op basis van artikel 43, eerste en tweede lid, van de Belgische Grondwet worden de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat ingedeeld in een Nederlandse of een Franse taalgroep.<sup>84</sup>

De federale uitvoerende macht berust op grond van artikel 37 van de Belgische Grondwet bij de Koning.

De rechterlijke macht wordt tot slot uitgeoefend door de hoven en rechtbanken (artikel 40 van de Belgische Grondwet).<sup>85</sup>

Ook de gewesten en gemeenschappen hebben bevoegdheden. Bij de meeste federale staten zijn de bevoegdheden van de federatie vast omschreven in de Grondwet en komen de overige, niet in de Grondwet genoemde, bevoegdheden toe aan de deelstaten. In de Belgische Staat is dit echter niet het geval. Weliswaar bepaalt artikel 35 van de Belgische Grondwet dat de residuaire bevoegdheden toekomen aan de gemeenschappen en de gewesten, maar deze bepaling is nog niet in werking getreden. Deze bepaling treedt namelijk pas in werking op het moment dat de Grondwet de exclusieve bevoegdhedenlijst van de federale overheid vastlegt en bij bijzondere meerderheidswet de modaliteiten van deze bevoegdheden worden geregeld. Zulks is voornamelijk niet gebeurd.<sup>86</sup> Artikel 38 van de Belgische Grondwet stelt dat elke *gemeenschap* de bevoegdheden welke haar door de Grondwet of door wetten aangenomen krachtens deze Grondwet worden toegekend, heeft. Artikel 39 van de Belgische Grondwet stelt dat bij bijzondere meerderheidswet<sup>87</sup> wordt vastgesteld met betrekking tot welke aangelegenheden de *gewesten* bevoegdheden hebben. In de artikelen 115 tot 140 van de Belgische Grondwet worden verschillende bevoegdheden van de gewesten en gemeenschappen opgesomd.

Evenals op het niveau van de federatie kennen de gemeenschappen en gewesten met betrekking tot de uitoefening van bevoegdheden een machtscheiding.<sup>88</sup> Zo hebben de gewesten en gemeenschappen een eigen beraadslagende vergadering (het parlement) en een uitvoerend orgaan (de regering). Tussen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap bestaat een fusie, waardoor er in totaal niet zeven maar “slechts” zes parlementen en regeringen zijn. De samenstelling en werking van deze parlementen en regeringen wordt, behalve voor de Duitstalige Gemeenschap, geregeld bij bijzondere meerderheidswet.

De wetgevende functie van de gemeenschappen en gewesten wordt uitgeoefend door het parlement en de regering gezamenlijk. Het is aan het parlement om decreten of ordonnanties<sup>89</sup> aan te nemen, waarna de regering deze bekrachtigt en afkondigt.

<sup>83</sup> A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen: Kluwer 2011, p. 268.

<sup>84</sup> A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen: Kluwer 2011, p. 272.

<sup>85</sup> A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen: Kluwer 2011, p. 25.

<sup>86</sup> J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens & T. De Pelsmaeker, *Belgisch Publiekrecht: deel 1*, Brugge: die Keure 2015, p. 220.

<sup>87</sup> Zie over de aard en positie van de bijzondere meerderheidswet in België § 4.3 e.v.

<sup>88</sup> J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens & T. De Pelsmaeker, *Belgisch Publiekrecht: deel 1*, Brugge: die Keure 2015, p. 207.

<sup>89</sup> Decreten zijn wetgevende normen welke afkomstig zijn van de Vlaamse, Franse en Duitstalige gemeenschappen en het Vlaamse en Waalse Gewest. Ordonnanties zijn wetgevende normen welke afkomstig zijn van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.



De uitvoerende functie van de gemeenschappen en gewesten wordt door de regering uitgeoefend. De regering maakt verordeningen en neemt besluiten die voor de uitvoering van de aangenomen decreten en ordonnanties nodig zijn.

De rechterlijke functie wordt niet uitgeoefend door eigen rechtscolleges, gezien het feit dat de rechtelijke organisatie een federale bevoegdheid is.<sup>90</sup>

#### **§ 4.3 De bijzondere meerderheidswet**

In België bestaat een categorie van wetten welke tussen de Grondwet en de gewone wet instaat. Deze tussencategorie is bij de grondwetsherziening van 1970 geïntroduceerd.<sup>91</sup> Voor een aantal aangelegenheden, welke in hoofdzaak verband houden met de staatshervorming, vereist de Belgische Grondwet een ruimere meerderheid dan de gewone meerderheid waarmee wetten doorgaans worden aangenomen (de helft van de stemmen plus één).<sup>92</sup> Deze wetten worden ook wel bijzondere meerderheidswetten, communautaire wetten of bijzondere wetten genoemd. In dit hoofdstuk zal de term *bijzondere wet of bijzondere meerderheidswet* worden aangehouden. Deze bijzondere wetten hebben een karakter dat vergelijkbaar is met de Nederlandse organieke wet. Evenals deze wetten wordt het bestaan en ontwerpen van dergelijke wetten namelijk gelast door de Grondwet en zijn deze wetten van fundamenteel belang voor de Belgische staatsinrichting.

De procedure voor de totstandbrenging van een bijzondere wet is vastgelegd in het laatste lid van artikel 4 van de Belgische Grondwet:

*“De grenzen van de vier taalgebieden kunnen niet worden gewijzigd of gecorrigeerd dan bij een wet, aangenomen met de meerderheid van stemmen in elke taalgroep van elke Kamer, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemmen in beide taalgroepen twee derden van de uitgebrachte stemmen bereikt.”*

Zoals al eerder gesteld worden de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat op grond van artikel 43, eerste en tweede lid, van de Belgische Grondwet ingedeeld in een Nederlandse of een Franse taalgroep.<sup>93</sup> Een bijzondere wet komt pas tot stand als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- (1) De meerderheid van de leden van elke taalgroep (van elke kamer) moet aanwezig zijn;
- (2) De meerderheid van de uitgebrachte stemmen in elke taalgroep (van elke kamer) moet een ja-stem zijn;
- (3) Het totaal van de ja-stemmers moet twee derde van de uitgebrachte stemmen

<sup>90</sup> A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen: Kluwer 2011, p. 347/348.

<sup>91</sup> A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen: Kluwer 2011, p. 331.

<sup>92</sup> J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens & T. De Pelsmaeker, *Belgisch Publiekrecht: deel 1*, Brugge: die Keure 2015, p. 117.

<sup>93</sup> A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen: Kluwer 2011, p. 272.



omvatten.<sup>94</sup>

In de Grondwet wordt voor aangelegenheden welke bij bijzondere wet dienen te worden geregeld, steeds naar deze in artikel 4 van de Belgische Grondwet omschreven procedure verwezen.

In verschillende artikelen van de Belgische Grondwet wordt een dergelijke bijzondere wet geëist. Hieronder volgt een, niet-uitputtend, overzicht van enkele onderwerpen waarvoor een dergelijke bijzondere wet tot stand moet worden gebracht.

- Artikel 4 lid 3: voor het veranderen van grenzen tussen de vier taalgebieden is een bijzondere wet vereist.
- Artikel 5 lid 2: een bijzondere wet kan bepaalde gebieden aan de indeling in provincies onttrekken en deze gebieden een eigen statuut toekennen.
- Artikel 35 lid 2: volgens dit artikel zijn de gemeenschappen en gewesten bevoegd voor de aangelegenheden welke de Grondwet niet uitdrukkelijk toekent aan de federale overheid, onder de voorwaarden en op de wijze als bepaald door de wet. Deze wet moet worden aangenomen volgens de procedure als vastgelegd in artikel 4.
- Artikel 39: de wet draagt aan de gewestelijke organen welke zij opricht en welke samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen de bevoegdheid op om de aangelegenheden te regelen welke zij aanduidt en op wijze die zij bepaalt. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid als bedoeld in artikel 4, laatste lid.
- Artikel 118: een wet regelt de verkiezingen voor het Gemeenschapsparlement en Gewestparlement, evenals de samenstelling en werking van deze parlementen. Behalve voor het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, wordt deze wet aangenomen bij bijzondere meerderheid.
- Artikel 123: een wet regelt de samenstelling en de werking van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen. Behalve voor de regering van de Duitstalige Gemeenschap, wordt deze wet aangenomen bij bijzondere meerderheid.
- Artikel 125: de bijzondere wet bepaalt op welke wijze tegen leden van een Gemeenschaps- of Gewestregering welke in de uitoefening van hun ambt een misdrijf hebben gepleegd, wordt opgetreden. Deze wet wijst tevens het bevoegde hof van beroep aan en bepaalt in welke gevallen en volgens welke regels de benadeelde partijen een burgerlijke rechtsvordering kunnen instellen.
- Artikel 137: het Parlement van de Vlaamse Gemeenschap en het Parlement van de Franse Gemeenschap en hun Regeringen kunnen de bevoegdheden uitoefenen van respectievelijk het Vlaamse en het Waalse Gewest, onder voorwaarden en op de wijze die de bijzondere wet bepaalt.
- Artikel 142: er bestaat voor geheel België een Grondwettelijk Hof, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald. Deze wet dient bij bijzondere meerderheid te worden aangenomen.

<sup>94</sup> J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens & T. De Pelsmaeker, *Belgisch Publiekrecht: deel 1*, Brugge: die Keure 2015, p. 117.



- Artikel 143: er dient een bijzondere wet tot stand te worden gebracht welke belangenconflicten tussen de federale Regering, de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie dient te voorkomen en te regelen.
- Artikel 178: Er dient een bijzondere wet tot stand te worden gebracht welke regelt onder welke voorwaarden en op welke wijze het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest financiële middelen overdraagt aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en aan de Vlaamse en Franse Gemeenschapscommissies.
- Artikel 180: Een bijzondere wet kan aan het Rekenhof de controle op de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten alsook aan de instellingen van openbaar nut die ervan afhangen, opdragen.

Bijzondere meerderheidswetten staan in de hiërarchie van de verschillende verbindende rechtsnormen hoger dan de gewone rechtsnormen (wetten, decreten en ordonnanties). Vande Lanotte e.a. geven hier drie redenen voor.

Allereerst bevatten bijzondere meerderheidswetten veelal bepalingen die inhoudelijk gelijkwaardig zijn aan grondwettelijke bepalingen. Deze bijzondere meerderheidswetten bevatten onder meer fundamentele regels die de werking, de organisatie en de bevoegdheid van gezagsinstanties bepalen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de samenstelling en de werking van de wetgevende en de uitvoerende macht van de gemeenschappen en gewesten. Zo bepalen artikel 118 en 123 van de Belgische Grondwet dat de werking en de samenstelling van de parlementen en regeringen bij bijzondere meerderheidswet moet worden geregeld. Het wordt niet betwist dat die basisbeginselen moeten worden geëerbiedigd door het bevoegd gezag, net zoals overeenkomstig de Grondwet moet worden gehandeld, aldus Vande Lanotte e.a. Volgens Vande Lanotte e.a. wordt in dit verband de term “*deconstitutionaliseirng*” gehanteerd. Deze term wijst erop dat bijzondere meerderheidswetten inhoudelijk gezien bepalingen bevatten die eveneens zouden kunnen worden vastgelegd in de Belgische Grondwet.

Een tweede argument is de “*constitutieve autonomie*”. Deze constitutieve autonomie betreft de bevoegdheid van de deelstaten van een federale staat om de inrichting en werking van hun eigen parlement en regering te bepalen. Voor de uitoefening van deze constitutieve bevoegdheden gelden twee voorwaarden: (1) een bijzondere meerderheidswet moet vaststellen voor welke aangelegenheden die bevoegdheden effectief worden toegewezen en (2) de decreten die de autonomie vormgeven moeten worden aangenomen met een bijzondere meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van het parlement aanwezig is. “*Aangezien de constitutieve autonomie voornamelijk betrekking heeft op aangelegenheden die in bijzondere wetten zijn geregeld (namelijk de werking en de inrichting van de parlementen en regeringen ) kan a contrario worden gesteld dat de decreten in andere aangelegenheden dan die waarvoor constitutieve autonomie werd verleend, niet mogen afwijken van de bijzondere meerderheidswet en hiërarchisch dus ondergeschikt zijn aan de bijzondere*



*meerderheidswetten*”, aldus Vande Lanotte e.a.<sup>95</sup>

Tot slot worden de grondwettelijke bepalingen welke voorschrijven dat bepaalde aangelegenheden bij bijzondere meerderheidswet moeten worden geregeld, door het Grondwettelijk Hof beschouwd als bevoegdheidsverdelende bepalingen. Dit brengt met zich mee dat de gewone rechtsnormen niet kunnen afwijken van de bij bijzondere meerderheidswet geregelde materie. De Grondwet heeft immers bepaald dat de aangelegenheid bij bijzondere meerderheidswet moet worden geregeld.<sup>96</sup>

Deze hiërarchische positie brengt met zich mee dat gewone wetten niet kunnen afwijken van de bijzondere meerderheidswetten. Het is niet aan de gewone rechter om de gewone rechtsnorm te toetsen aan de bijzondere wet, maar aan het Grondwettelijk Hof.<sup>97</sup> Dit Grondwettelijk Hof ziet toe op de naleving van de bevoegdheidsverdeling tussen gemeenschappen, gewesten en de federatie. Omdat de grondwettelijke bepaling die voorschrijft dat een aangelegenheid bij bijzondere meerderheidswet moet worden geregeld als bevoegdheidsverdelende regel kan worden gezien, kan het Grondwettelijke Hof de gewone rechtsnorm wegens strijdigheid met de Grondwet vernietigen. Een rechtsnorm die in strijd is met een bijzondere meerderheidswet regelt immers aangelegenheden die volgens de Grondwet bij bijzondere wet dienen te worden geregeld.<sup>98</sup>

Bijzondere wetten staan in de hiërarchie van rechtsnormen wellicht hoger dan de “gewone” rechtsnormen, maar zij zijn wel van lagere rangorde dan de Belgische Grondwet.

Het Grondwettelijk Hof heeft in verschillende uitspraken geoordeeld dat de bijzondere meerderheidswetten de Grondwet moeten respecteren. Het is dus niet mogelijk om bij bijzondere meerderheidswet van de Grondwet af te wijken. Zo heeft het Grondwettelijk Hof in een uitspraak van 23 februari 2005 gesteld dat een bevoegdheidsverdelende regel welke is opgenomen in een bijzondere meerderheidswet indien deze regel in strijd is met een bevoegdheidsverdelende regel uit de Grondwet, buiten toepassing moet worden gelaten.<sup>99</sup>

Een bijzonder probleem doet zich voor met betrekking tot de gereserveerde (of voorbehouden) aangelegenheden. De Belgische Grondwet stelt niet alleen dat bepaalde aangelegenheden bij bijzondere wet moeten worden geregeld, maar bepaalt voor een aantal aangelegenheden ook dat een aangelegenheid “bij” of “door” een wet moet worden geregeld

<sup>95</sup> J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens & T. De Pelsmaeker, *Belgisch Publiekrecht: deel 1*, Brugge: die Keure 2015, p. 118.

<sup>96</sup> J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens & T. De Pelsmaeker, *Belgisch Publiekrecht: deel 1*, Brugge: die Keure 2015, p. 119.

<sup>97</sup> Op grond van artikel 26 lid 2 van de Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof zijn rechtscolleges (met uitzondering van het Hof van Cassatie en de Raad van State) echter wel bevoegd om te oordelen dat een wetkrachtige norm de bevoegdheidsverdelende regels uit de bijzondere wet niet schendt. Deze uitzondering op het toetsingsverbod geldt echter alleen voor de lagere rechtscolleges en niet voor het Hof van Cassatie en de Raad van State. Deze colleges moeten, zelfs wanneer de wetkrachtige norm de bevoegdheidsverdelende regels klaarblijkelijk niet schendt, de toetsing via de prejudiciële procedure overlaten aan het Grondwettelijk Hof. (J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens & T. De Pelsmaeker, *Belgisch Publiekrecht: deel 1*, Brugge: die Keure 2015, p. 120).

<sup>98</sup> J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens & T. De Pelsmaeker, *Belgisch Publiekrecht: deel 1*, Brugge: die Keure 2015, p. 117-119.

<sup>99</sup> Grondwettelijk Hof België 23 februari 2005, 44/2005.



of dat “een wet” de materie moet regelen.<sup>100</sup> Volgens de traditionele benadering wordt uit deze artikelen afgeleid dat de desbetreffende aangelegenheid door de grondwetgever is voorbehouden aan de federale wetgever. Het Grondwettelijk Hof heeft echter een uitzondering op deze regel aanvaard: de decreetgever (de wetgevende macht van het gemeenschap of het gewest) kan de aangelegenheden, ondanks dat deze aangelegenheden zijn voorbehouden aan de federatie, wel regelen “*in gevallen waarin een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging is gegeven door de bijzondere of de gewone wet tot hervorming der instellingen.*” Deze wetten tot hervorming der instellingen betreffen veelal bijzondere meerderheidswetten. Het is dus mogelijk om bij bijzondere wet bevoegdheden toe te wijzen aan de gemeenschappen en gewesten, ook al zijn deze aangelegenheden in de Belgische Grondwet aan de federale wetgever voorbehouden.<sup>101</sup> In 2001 hebben de grondwetgever en de bijzondere wetgever echter een ander standpunt ingenomen met betrekking tot de verhouding tussen de bijzondere meerderheidswet en de grondwetsartikelen waarin een aangelegenheid aan de federale wetgever wordt voorbehouden. De voorbehouden aangelegenheden uit de Grondwet die dateren van na de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen niet door de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en gewesten worden toegewezen. De voorbehouden aangelegenheden van na deze datum, worden namelijk gezien als bevoegdheidsverdelende bepalingen. Wanneer een aangelegenheid dan ook aan de “wet” wordt voorbehouden, komt deze bevoegdheid toe aan de federale wetgever en niet aan de gewesten of gemeenschappen. Dit brengt met zich mee dat ook de bijzondere wetten deze artikelen moeten eerbiedigen. Als voorbeeld kan worden gewezen op het feit dat de gemeenschappen en gewesten een onteigeningsbevoegdheid hebben, hoewel artikel 16 van de Belgische Grondwet voorschrijft dat de gevallen en de wijze van onteigening bij federale wet moet worden bepaald. Omdat dit artikel dateert van voor 1980 en artikel 79 van de Bijzondere Wet Hervorming Instellingen de gemeenschappen de gewesten de onteigeningsbevoegdheid toekent, is het toegestaan dat bij bijzondere wet van de Grondwet wordt afgeweken.<sup>102</sup>

Geconcludeerd kan worden dat de bijzondere meerderheidswetten welke belangrijke onderwerpen van de Belgische staatsinrichting regelen, in de hiërarchie van de rechtsnormen hoger staan dan de “gewone” rechtsnormen, maar lager dan de Belgische Grondwet. Dit laatste moet enigszins genuanceerd worden, nu het voor in de Grondwet aan “wetten” voorbehouden aangelegenheden van voor 8 augustus 1980 mogelijk is om bij bijzondere wet af te wijken van een dergelijk voorbehoud en deze bevoegdheden toe te wijzen aan de gemeenschappen en gewesten.

<sup>100</sup> J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens & T. De Pelsmaeker, *Belgisch Publiekrecht: deel 1*, Brugge: die Keure 2015, p. 120.

<sup>101</sup> J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens & T. De Pelsmaeker, *Belgisch Publiekrecht: deel 1*, Brugge: die Keure 2015, p. 124.

<sup>102</sup> J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens & T. De Pelsmaeker, *Belgisch Publiekrecht: deel 1*, Brugge: die Keure 2015, p. 122-124.



#### **§ 4.4 Bijzondere decreten en ordonnanties**

Naar evenbeeld van de bijzondere meerderheidswet op federaal niveau, bestaan er op het niveau van de gemeenschappen en gewesten bijzondere decreten en ordonnanties. Deze decreten en ordonnanties moeten worden goedgekeurd met een bijzondere meerderheid. Niet alleen moet de meerderheid van de leden aanwezig zijn, maar ook moet twee derde van de uitgebrachte stemmen een ja-stem zijn.<sup>103</sup> Evenals bij de bijzondere meerderheidswet, wordt door de Belgische Grondwet voorgeschreven wanneer deze bijzondere meerderheid is vereist. Een voorbeeld hiervan kan bijvoorbeeld worden gevonden in artikel 123 lid 2: “Een wet duidt de aangelegenheden aan betreffende de samenstelling en de werking van de regering van de Duitstalige Gemeenschap, welke door zijn Parlement bij decreet worden geregeld. Dat decreet moet worden aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van het Parlement aanwezig is.”

Deze bijzondere meerderheid is tevens onder meer voor de volgende onderwerpen vereist:

- De overdracht van de inrichtende macht betreffende onderwijs aan autonome organen (artikel 24 lid 2 van de Belgische Grondwet);
- Het overdragen door het Parlement van de Franse Gemeenschap van gemeenschapsbevoegdheden aan het Parlement van het Waalse Gewest en de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie (artikel 138 Grondwet);
- Het regelen van de voorwaarden waaronder en de wijze waarop binnengemeentelijke territoriale organen kunnen worden opgericht (artikel 41 Grondwet).<sup>104</sup>

Aangenomen wordt dat bijzondere decreten en ordonnanties in de hiërarchie van de verschillende verbindende rechtsnormen op een vergelijkbare plaats als de bijzondere meerderheidswetten staan. Deze wetten zijn namelijk van hogere rangorde dan de “gewone” decreten en ordonnanties, maar evenals de bijzondere meerderheidswetten wel van lagere rangorde dan de Grondwet. Het is immers niet mogelijk bij een “gewoon” decreet af te wijken van een bijzonder decreet, omdat hiermee in strijd met de bevoegdheidsverdelende regels van de Grondwet wordt gehandeld. Het Grondwettelijk Hof kan dan ook een “gewoon” decreet dat afwijkt van een bijzonder decreet vernietigen.<sup>105</sup>

#### **§ 4.5 Bewegredenen achter het introduceren van de bijzondere meerderheidswet**

Nu duidelijk is geworden dat in België een tussencategorie van wetten bestaat, welke door middel van het volgen van een speciale procedure gewijzigd kunnen worden, is het de vraag wat de beweegredenen zijn geweest achter het introduceren van een dergelijke

<sup>103</sup> J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens & T. De Pelsmaeker, *Belgisch Publiekrecht: deel 1*, Brugge: die Keure 2015, p. 125.

<sup>104</sup> J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens & T. De Pelsmaeker, *Belgisch Publiekrecht: deel 1*, Brugge: die Keure 2015, p. 125.

<sup>105</sup> J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens & T. De Pelsmaeker, *Belgisch Publiekrecht: deel 1*, Brugge: die Keure 2015, p. 125.



tussencategorie.

Het verleden van België kenmerkt zich door communautaire spanningen tussen de verschillende taalgebieden. Deze spanning zag met name op onenigheden over onder andere de veranderlijke taalgrenzen, de opmars van de Franse taal, het statuut van de faciliteitengemeentes en de taalwetgeving. De bijzondere meerderheidswetten zijn bij de staatshervorming van 1970 ingevoerd om kwesties met hoge communautaire gevoeligheden te regelen.<sup>106</sup> Volgens de afdeling wetgeving van de Belgische Raad van State heeft de bijzondere meerderheid het doel om de waarborg te bieden van een ruime instemming met institutionele regelingen welke regelingen het evenwicht en de verstandhouding tussen de gemeenschappen en de gewesten bevorderen.<sup>107</sup> Dit blijkt voorts uit de toelichting van verschillende voorstellen tot wijziging van de Grondwet, zoals de toelichting bij de herziening van artikel 78 van de Grondwet:

*“Het voorgestelde artikel bepaalt dat een bijzondere wet andere aangelegenheden kan aanduiden waarvoor de Senaat zijn evocatierecht kan uitoefenen. Het is immers mogelijk dat de bijzondere wetgever later de mening is toegedaan dat specifieke aangelegenheden het voorwerp kunnen uitmaken van het evocatierecht van de Senaat. Doordat de wet die deze lijst uitbreidt met een bijzondere meerderheid moet worden gestemd zoals bepaald in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet, biedt deze procedure de garantie dat zowel de federale staat als de deelstaten via de Senaat betrokken zullen zijn bij een dergelijke uitbreiding.”<sup>108</sup>*

Alen wijst erop dat bijzondere meerderheidswetten ertoe strekken te waarborgen dat dergelijke wetten niet tegen de wil van één der taalgroepen in tot stand kunnen komen.<sup>109</sup> De bijzondere meerderheidswet biedt meer bescherming aan de kleine bevolkingsgroepen, doordat door het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid de Franstalige gemeenschap wordt beschermd tegen het opleggen van de wil door de Vlaamse gemeenschap. Met andere woorden: de bijzondere meerderheidswetten vormen de vertaling en de versteviging van de gelijkstelling in politieke macht tussen de taalgemeenschappen. Het federale België kiest hiermee voor een “consociation” model ter neutralisatie van het meerderheidsmodel.<sup>110</sup> Dit model kenmerkt zich door het samenwerken tussen verschillende groepen met grote (politieke, ethische of religieuze) verschillen, waardoor stabiliteit wordt gewaarborgd. De tot stand gekomen meerderheidswetten hebben een pacificerende functie: ondanks het bestaan van spanningen tussen de verschillende taalgebieden, komt er een regeling tot stand waar alle taalgroepen zich mee kunnen verenigen. Dergelijke tot stand gekomen compromissen moeten niet te eenvoudig zijn te wijzigen, aangezien het tot een compromis komen vaak geen

<sup>106</sup> K. Rimanque, ‘De Grondwet: een scan, een diagnose en een prognose’, *RW* 2007/08, p. 1358.

<sup>107</sup> Wetgevingsstuk nr. 5-1989/2

<sup>108</sup> Wetgevingsstuk nr. 5-1736/1.

<sup>109</sup> A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen: Kluwer 2011, p. 330.

<sup>110</sup> G. Geudens en F. Judo, *Confederalisme? Staatsrechtconferentie 2007 - Vlaamse Juristenvereniging*, Brussel: Larcier 2008, p. 42.





eenvoudige klus is, gezien de communautaire spanningen.<sup>111</sup> Daarom wordt ervoor gekozen deze communautaire gevoeligheden te regelen bij bijzondere meerderheidswet. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 63 van de Grondwet:

*“De grondwetsherziening die het voorwerp uitmaakt van het onderhavige voorstel heeft enkel tot doel, met het oog op de rechtszekerheid, de conclusies van de voorgaande analyse juridisch te consolideren en de communautaire vrede te bestendigen. [...] De vaststelling van de « bijzondere modaliteiten » die de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in de vroegere provincie Brabant garanderen, raakt aan de kern van de grote evenwichten die ten grondslag liggen aan de communautaire vrede. Dit rechtvaardigt — naar analogie van wat voorzien is in de andere bepalingen van de Grondwet die betrekking hebben op die grote evenwichten (zie bijvoorbeeld artikel 129, § 2) — dat de « bijzondere modaliteiten » waarop de voorgestelde grondwetstekst betrekking heeft, in de toekomst slechts kunnen worden gewijzigd bij de bijzondere meerderheid bedoeld in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet.”<sup>112</sup>*

Een vergelijkbare passage is te vinden in de toelichting van de herziening van artikel 160 van de Grondwet:

*“De vaststelling dat deze hervorming raakt aan de kern van de grote evenwichten die bijdragen aan de communautaire vrede rechtvaardigt — naar analogie met wat voorzien is in de andere bepalingen van de Grondwet die betrekking hebben op die grote evenwichten (zie bijvoorbeeld artikel 129, § 2) — dat de bepalingen betreffende de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State die op de zelfde dag als de voorgestelde grondwetsbepaling in werking treden, in de toekomst slechts kunnen worden gewijzigd bij de bijzondere meerderheid bedoeld in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet.”<sup>113</sup>*

Naast het feit dat de bijzondere meerderheidswet geïntroduceerd is om communautaire gevoeligheden te regelen wordt betoogd dat deze wetten tevens zorgen voor een balans tussen stabiliteit en flexibiliteit. De Belgische Grondwet wordt, evenals de Nederlandse Grondwet, als zwaar en rigide gezien. Deze herzieningsprocedure kenmerkt zich door twee elementen, welke overeenkomen met de Nederlandse procedure. Allereerst is een gewone meerderheid van de verkozenen in het parlement niet voldoende om de Belgische Grondwet te wijzigen. Ten tweede wordt de Belgische bevolking betrokken bij de wijziging. Artikel 195 van de Grondwet omschrijft de wijzigingsprocedure, welke uit drie fasen bestaat. In de eerste fase verklaren de drie takken van de wetgevende macht die de preconstituante vormen (de

<sup>111</sup> J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens & T. De Pelsmaeker, *Belgisch Publiekrecht: deel 1*, Brugge: die Keure 2015, p. 1084.

<sup>112</sup> Wetgevingsstuk nr. 5-1561/1 en J. Velaers, *De zesde staatsvorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen: Intersentia 2014, p. 168.

<sup>113</sup> Wetgevingsstuk nr. 5-1564/1.



Koning, Kamer en Senaat) afzonderlijk dat er redenen zijn tot herziening van de Grondwet. Deze verklaringen worden ook wel de herzieningsverklaring genoemd. Elke afzonderlijke verklaring duidt de artikelen (of onderdelen van artikelen) aan waarvan wenselijk is dat deze worden herzien. De verklaringen geven in beginsel echter niet aan wat de inhoud van de boogde wijziging is. Hierop bestaan echter twee uitzonderingen: wanneer de preconstituante van oordeel is dat een artikel (of een onderdeel daarvan) moet worden geschrapt uit de Grondwet of een nieuw artikel moet worden opgenomen, dan worden in de verklaringen wel degelijk aanwijzingen gegeven omtrent de inhoud van de wijziging. Na het afgeven van deze verklaringen, wordt in elke kamer over de mogelijke herziening van elk artikel gestemd. Deze stemming vindt plaats bij gewone meerderheid, oftewel: de meerderheid van de leden moet aanwezig zijn en de meerderheid van de uitgebrachte stemmen moet een ja-stem zijn. De drie takken van de wetgevende macht hoeven niet drie eensluidende verklaringen af te geven. Wel is het zo dat enkel de artikelen uit de Grondwet die in de drie afzonderlijke verklaringen voorkomen, vatbaar zijn voor herziening.<sup>114</sup> De tweede fase van de grondwetsherzieningsprocedure vangt aan met het bekendmaken van de verklaringen tot herziening van de Grondwet in het Belgisch Staatsblad. Door de bekendmaking zijn de beide kamers van rechtswege ontbonden. De kiezers worden binnen veertig dagen opgeroepen. Op deze manier hebben de kiezers indirect invloed op de herziening van de Belgische Grondwet. Evenals in Nederland is de grondwetsherziening echter slechts zelden het voorwerp van de kiesstrijd.<sup>115</sup> In de derde fase vormen de nieuw verkozen kamers en de koning gezamenlijk de grondwetgevende macht (de constituanten). Deze grondwetgevende macht kan zich buigen over de in herziening gestelde bepalingen van de Grondwet. Bij het stemmen over de herziening van de desbetreffende bepalingen is in elke kamer een gekwalificeerde meerderheid vereist. Dit houdt in dat in elke kamer tenminste twee derde van de leden aanwezig moet zijn en dat tevens twee derde van de uitgebrachte stemmen een ja-stem moet zijn. Na de stemming in de wetgevende kamers wordt de nieuwe bepaling door de koning als derde tak van de wetgevende macht bekrachtigd en als hoofd van de uitvoerende macht afgekondigd en in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.<sup>116</sup>

In de literatuur wordt bovenstaande procedure als omslachtig en tijdrovend omschreven. Zo stelt Van Nieuwenhove dat de herzieningsprocedure van de Belgische Grondwet achterhaald en niet adequaat is en op lange termijn meer schade toebrengt aan de kwaliteit van de grondwettelijke normen dan de remmende functie die ermee bedoeld was.<sup>117</sup> In een advies van de Commissie van Venetië<sup>118</sup> is de wijzigingsprocedure van de Belgische

<sup>114</sup> J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens & T. De Pelsmaeker, *Belgisch Publiekrecht: deel 1*, Brugge: die Keure 2015, p. 78.

<sup>115</sup> J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens & T. De Pelsmaeker, *Belgisch Publiekrecht: deel 1*, Brugge: die Keure 2015, p. 78.

<sup>116</sup> J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens & T. De Pelsmaeker, *Belgisch Publiekrecht: deel 1*, Brugge: die Keure 2015, p. 79.

<sup>117</sup> J. van Nieuwenhove, 'De nieuwe overgangsbepaling bij artikel 195 van de Grondwet. Een herbruikbare tijdelijke afwijking van de herzieningsprocedure', *TVW* 2012/3, p. 156-172.

<sup>118</sup> De Europese Commissie voor Democratie door Recht, ook wel de Commissie van Venetië, genoemd, is een adviesorgaan van de Raad van Europa. De Commissie werd in 1990 opgericht om te helpen bij de overgang van



Grondwet zelfs omschreven als een van de meest rigide procedures ter wereld (naast de wijzigingsprocedure van de Verenigde Staten en Nederland).<sup>119</sup> Door onderwerpen niet in de Grondwet, maar bij bijzondere meerderheidswet te regelen wordt flexibiliteit behouden. Door “betonnering” van deze onderwerpen in een bijzondere meerderheidswet wordt daarnaast tevens de rechtszekerheid beschermt.<sup>120</sup> Volgens Alen is de rigiditeit en starheid van de herzieningsprocedure een reden om de techniek van de bijzondere meerderheidswet te gebruiken en daarmee aan de strakke en moeizame procedure van de grondwetsherziening met haar automatische parlamentsontbinding te ontsnappen (*deconstitutionalisering*).<sup>121</sup> Deze deconstitutionalisering kan soms zo ver gaan dat de bijzondere wetgever wordt gemachtigd de Grondwet aan te vullen. Voorbeelden hiervan kunnen worden gevonden in de artikelen 77, 142 en 151 lid 3 van de Belgische Grondwet.<sup>122</sup> Door ervoor te kiezen materie bij bijzondere meerderheidswet te regelen wordt de rigide grondwetswijzigingsprocedure vermeden, maar wordt tevens gewaarborgd dat geen enkele institutionele hervorming kan plaatsvinden zonder de instemming van de twee grote volksgemeenschappen van België.<sup>123</sup> Opmerking verdient wel dat, hoewel de wijziging van bijzondere meerderheidsweten niet gepaard gaat met een automatische ontbinding van de kamers en geen herzieningsverklaring vereist is, de eigenlijke besluitvorming van het wijzigen van de bijzondere meerderheidswet rekenkundig zwaarder is. Het vereiste van een meerderheid per taalgroep, zowel voor wat betreft het aanwezigheidsquorum als voor wat betreft de meerderheid van stemmen in combinatie met een tweederde meerderheid van het totaal aantal ja-stemmen, maakt namelijk dat de vereiste meerderheden voor een bijzondere meerderheidswet moeilijker te bereiken zijn dan de meerderheden voor een grondwetswijziging.<sup>124</sup> Tevens plaats ik de kanttekening of de grondwetswijzigingsprocedure inderdaad te rigide is. België heeft sinds 1970 namelijk al zes staatshervormingen doorstaan, waarbij de Grondwet steeds in meer of mindere mate is herzien. Deze staatshervormingen onderschrijven de gedachte dat waar een politieke wil is, er ook een weg is om de Grondwet te wijzigen, ongeacht het feit dat hiervoor eerst een zware wijzigingsprocedure doorlopen moet worden.

Volgens de Belgische Raad van State blijft een gewone meerderheid de regel in het democratisch bestel dat de Grondwet inricht en moet de bijzondere meerderheid zich tot regelingen van institutionele aard beperken. In de literatuur wordt echter betoogd dat in de

---

de Oost-Europese staten naar een democratisch systeem. Deze Commissie houdt zich onder andere bezig met het verlenen van constitutioneel advies aan lidstaten.

<sup>119</sup> Advies nr. 679/2012 van 20 juni 2012, CDL-AD(2012)010: “*Lactuel libellé de l’article 195 figure, avec la procedure prevue par l’article V de la Constitution des Etats-Unis du 17 septembre 1787 et l’article 137 de la Constitution des Pays-Bas, parmi les règles les plus rigides du monde judiciaire moderne en matière de revision.*”

<sup>120</sup> “Betonnering” is een term welke in de Belgische literatuur wordt gehanteerd. Wanneer een bepaald onderwerp gebetonnerd is, houdt dit in dat dit onderwerp slechts kan worden gewijzigd bij bijzondere meerderheid. Zie bijvoorbeeld: J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens & T. De Pelsmaecker, *Belgisch Publiekrecht: deel I*, Brugge: die Keure 2015, p. 30.

<sup>121</sup> A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen: Kluwer 2011, p. 331.

<sup>122</sup> A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen: Kluwer 2011, p. 228.

<sup>123</sup> A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen: Kluwer 2011, p. 228.

<sup>124</sup> A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen: Kluwer 2011, p. 331.



praktijk van die terughoudend nauwelijks wat te merken is, aangezien de bijzondere wetgever een ruime invulling geeft aan zijn eigen bevoegdheden.<sup>125</sup> Daarnaast wordt in de Grondwet steeds meer gebruik gemaakt van de techniek van bijzondere meerderheidswetten, ook voor onderwerpen welke communautair niet gevoelig zijn, hetgeen misbruik van het instrument van de bijzondere meerderheidswet oplevert.<sup>126</sup> Een voorbeeld hiervan is de bijzondere wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen. Deze wet leidt er onder andere toe dat politici hun financiën moeten indienen. Deze regeling raakt echter niet aan de staatsinrichting en zou daarom niet op het niveau van de bijzondere meerderheidswet moeten worden geregeld.

#### **§ 4.6 Beweegredenen achter de keuze voor een tweederdemeerderheid**

Nu duidelijk is geworden wat de beweegredenen zijn achter het introduceren van een tussencategorie van wetten met een zwaardere wijzigingsprocedure dan de “gewone wet”, maar een minder zware wijzigingsprocedure dan de Grondwet, rest de vraag waarom is gekozen voor het vereiste van een bijzondere meerderheid van twee derde van het totaal aantal uitgebrachte stemmen.

Een verklaring hiervoor kan worden gevonden in de *padafhankelijkheid-theorie*. Volgens deze theorie bestaat er de neiging om gemaakte keuzes te herhalen en een al bewandeld pad te volgen. Keuzes die kunnen worden gemaakt, worden dus beperkt door de keuzes die in het verleden zijn gemaakt.<sup>127</sup> Deze theorie kan tevens worden toegepast op de keuze voor de tweederdemeerderheid bij bijzondere meerderheidswetten. De Belgische Grondwet kenmerkt zich door de jaren heen door het hanteren van een gekwalificeerde meerderheid van twee derde alvorens wijziging van de Grondwet door te kunnen voeren. Daarnaast hanteren de grondwetten van de meeste landen, zoals de grondwetten van Nederland, Duitsland, Oostenrijk, Italië en de Verenigde Staten, tevens een gekwalificeerde meerderheid van twee derde. Betoogd kan dan ook worden dat de keuze voor een tweederdemeerderheid niet zo zeer steunt op bewuste keuzes en overwegingen, maar voornamelijk op het feit dat dit een meerderheid is waar men bekend mee is. Er is een neiging dit al bewandelde pad te blijven volgen in plaats van een andere weg in te slaan, waarmee het uitgangspunt continuïteit in plaats van verandering blijft.<sup>128</sup>

#### **§ 4.7 Conclusie**

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de bijzondere meerderheidswet (en de bijzondere decreten en ordonnanties) uit België. Deze bijzondere wetten dienen voor in de Grondwet genoemde onderwerpen tot stand te worden gebracht en worden gekenmerkt door een

<sup>125</sup> G. Geudens en F. Judo, *Confederalisme? Staatsrechtconferentie 2007 - Vlaamse Juristenvereniging*, Brussel: Larcier 2008, p. 42 en R.v.St afd. Wetg., advies 18.757 van 23 november 1988, p. 7.

<sup>126</sup> G. Geudens en F. Judo, *Confederalisme? Staatsrechtconferentie 2007 - Vlaamse Juristenvereniging*, Brussel: Larcier 2008, p. 42.

<sup>127</sup> P. Pierson, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press 2004.

<sup>128</sup> L. Struyven, *Hervormingen tussen drang en dwang*, Leuven: Acco 2006, p. 33.



afwijkende wijzigingsprocedure welke zwaarder is dan de wijzigingsprocedure van de “gewone wet”. Voor het tostandkomen van een bijzondere meerderheidswet moet immers de meerderheid van elke taalgroep aanwezig zijn, moet er in elke taalgroep een gewone meerderheid worden behaald en moet er in de gehele vergadering een tweederdemeerderheid worden behaald. Deze bijzondere meerderheidswetten staan in de hiërarchie van de verschillende verbindende rechtsregels hoger dan de “gewone” wet, maar lager dan de Grondwet en vormen daarmee een tussencategorie van wetten. De bijzondere meerderheidswetten regelen vooral communautair gevoelige materie zoals de fundamentele regels die de werking, de organisatie en de bevoegdheid van gezagsinstanties bepalen en de constitutieve autonomie van de gewesten en gemeenschappen. Door communautair gevoelige materie in de bijzondere wetten te “betonnen” wordt voorkomen dat het tussen de verschillende taalgroepen tot stand gekomen compromis te eenvoudig kan worden gewijzigd, waardoor de bijzondere meerderheidswet een pacificerende functie heeft. Het voordeel van flexibiliteit wordt echter behouden doordat er geen tussentijdse ontbinding is vereist alvorens de bijzondere meerderheidswet kan worden gewijzigd. Het ontkomen aan de zware grondwetsherzieningsprocedure met automatische ontbinding wordt dan ook tevens als reden voor het inzetten van bijzondere meerderheidswetten gezien.

De “keuze” voor een bijzondere meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen kan mogelijk worden verklaard met de padafhankelijkheid-theorie, hetgeen erop neer komt dat er een (onbewuste) neiging bestaat volgens patronen te handelen en continuïteit boven verandering te stellen.



## Hoofdstuk 5. Oplossingen voor de huidige problematiek

### § 5.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat de Nederlandse Grondwet momenteel op slot zit. Naar analogie van de in België ten aanzien van bijzondere meerderheidswetten gehanteerde term “betonnering” kan ook wel worden gesteld dat de Grondwet gebetonneerd is en het tijd is om de Grondwet met een bijtel onder handen te nemen. Zoals in hoofdstuk 3 is gebleken kan de Nederlandse organieke wet hier mogelijk een belangrijke rol bij vervullen. Dit kan op twee manieren, waarbij de organieke wet meer direct dan wel indirect een rol te vervullen heeft.

Bij de eerste methode, welke in de inleiding van deze scriptie al is geïntroduceerd, speelt de organieke wet een meer directe rol. Door verschillende bepalingen uit de Grondwet over te hevelen naar de relevante organieke wetten en deze organieke wetten vervolgens te onderwerpen aan een zwaardere wijzigingsprocedure dan nu het geval is, kunnen deze organieke wetten een tussencategorie van wetten vormen. Hierdoor wordt het probleem omtrent de rigiditeit van de Grondwet opgelost, terwijl op deze manier ook meer recht wordt gedaan aan het bijzondere karakter van de organieke wet.

De tweede, nog niet in deze scriptie geïntroduceerde, oplossing voor de problematiek omtrent de rigide Grondwet, is geïnspireerd op het Belgische systeem. Naar analogie van het in België gehanteerde systeem kan de huidige problematiek worden opgelost door in de Grondwet voor een aantal bepalingen te bepalen dat de aangegeven materie bij bijzondere meerderheidswet moet worden geregeld. Zo kan in artikel 132 worden opgenomen dat bij bijzondere wet de inrichting van provincies en gemeenten, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen wordt geregeld. Hiermee wordt een geheel nieuwe categorie van wetten in Nederland geïntroduceerd. Bepalingen welke van fundamenteel belang zijn voor de staatsinrichting, maar in de huidige relevante organieke wet zijn opgenomen in plaats van in de Grondwet, kunnen eventueel tevens worden overgeheveld naar de bijzondere meerderheidswet. De bijzondere meerderheidswet neemt op deze manier de rol van de organieke wet als het ware over. Voor Nederland zou dit betekenen dat er op centraal niveau zowel een bijzondere Gemeentewet als “gewone” Gemeentewet bestaat. De bepalingen uit de bijzondere Gemeentewet zijn fundamenteel van aard omdat zij een constituerende, attribuerende en/of regulerende functie vervullen. De bepalingen uit deze wet kunnen daarom slechts na het volgen van een bijzondere wijzigingsprocedure worden herzien. De bepalingen uit de “gewone” Gemeentewet daarentegen zijn niet van dergelijke fundamentele aard. Ten aanzien van deze bepalingen kan dan ook de gewone wijzigingsprocedure worden gevolgd, zodat voor deze minder fundamentele bepalingen flexibiliteit wordt behouden.

Het verschil tussen deze methoden betreft de rol die organieke wetten vervullen in het proces tot modernisering van de Grondwet. Bij de eerste methode wordt de positie van deze wetten versterkt omdat door middel van deze wetten een tussencategorie tussen de zware grondwetswijzigingsprocedure en de lichte formele wetwijzigingsprocedure wordt gecreëerd. Bij de tweede methode wordt deze tussencategorie van wetten niet gecreëerd door de



organieke wetten, maar door een nieuw geïntroduceerde categorie van wetten; de bijzondere meerderheidswet. De organieke wet vormt in deze methode een “restwet” en bevat slechts alle bepalingen van niet fundamentele aard. Deze methode heeft als voordeel dat al het fundamentele recht wordt verenigd in één wet.

In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de hierboven geschetste oplossingen. Ook zal worden uiteengezet of evenals in België voor een gekwalificeerde meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen moet worden gekozen, of dat een andere bijzondere meerderheid (bijvoorbeeld drie vijfde van de uitgebrachte stemmen) meer op zijn plaats is.

### **§ 5.2 Deconstitutionalisering door middel van het versterken van organieke wetten**

Het probleem dat de Grondwet niet effectief kan worden aangepast aan de gewenste wijzigingen en aan de constant veranderende maatschappelijke omstandigheden wegens de rigiditeit en zwaarte van de wijzigingsprocedure uit artikel 137 Gw, kan mogelijk worden opgelost door deconstitutionalisering van de Grondwet. Dit houdt in dat bepaalde bepalingen uit de Grondwet worden geschrapt en worden overgeheld naar wetten welke gemakkelijker te wijzigen zijn. De verouderde Grondwet gaat op deze manier weer leven onder burgers, waardoor de kennis omtrent de Grondwet zal toenemen en het vertrouwen van burgers zal worden herwonnen.<sup>129</sup> Tevens wordt door deconstitutionalisering informele herziening van de Grondwet beperkt. Doordat het gemakkelijker is de uit de Grondwet overgehevelde bepalingen te wijzigen en de Grondwet uit het oogpunt van stabiliteit slechts de meest fundamentele bepalingen zal bevatten, zal de behoefte aan het door middel van interpretatie oprekken van de grondwetsbepalingen immers afnemen. Dit is een goede zaak aangezien het op deze wijze “informeel” herzien van de Grondwet op gespannen voet staat met de rechtszekerheid en democratie. Echter, het is ook niet wenselijk dat de overgehevelde bepalingen te gemakkelijk kunnen worden gewijzigd. Organieke wetten bieden hier mogelijk een uitkomst. Door de geschrapte bepalingen op te nemen in de bestaande organieke wetten en deze wetten vervolgens te onderwerpen aan een strengere wijzigingsprocedure dan hedendaags het geval is, wordt een balans tussen stabiliteit, rechtszekerheid en flexibiliteit gevonden. Voor wijziging van deze wetten is immers alsnog een grote consensus vereist waardoor stabiliteit van de staatsinrichting wordt behouden, terwijl de knellende werking van de herzieningsprocedure wordt vermeden. Door het toepassen van deze wijze van deconstitutionalisering wordt tevens recht gedaan aan de aard en positie van organieke wetten. Zoals in hoofdstuk 3 is gebleken bevatten deze organieke wetten immers veelal fundamentele rechtsregels die de organisatie en werking van de Nederlandse Staat bepalen, maar blijkt in de praktijk weinig van de bijzondere aard van organieke wetten.

Duidelijk is dat de over te hevelen bepalingen, bepalingen moeten betreffen welke flexibiliteit vereisen gezien de veranderde politiek-maatschappelijk opvattingen. Enkel de meest fundamentele bepalingen behoren een plaats te hebben in de Grondwet en aan de starre

<sup>129</sup> P. Scholten, *Schets van een korte Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 24/25.



herzieningsprocedure onderworpen te worden. Bij dergelijke bepalingen is het immers ook niet wenselijk dat deze “gemakkelijk(er)” kunnen worden gewijzigd. Een dergelijke sobere Grondwet heeft als voordeel dat deze minder snel achterhaald is dan een uitgebreide Grondwet en dus ook minder snel herziening behoeft.<sup>130</sup> In de literatuur zijn verschillende voorstellen gedaan tot het beperken van de omvang van de Grondwet. Zo heeft Kortmann een voorstel gedaan tot het beperken van de Grondwet tot 27 fundamentele bepalingen.<sup>131</sup> Scholten heeft in zijn boek “Schets van een korte Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden” de Grondwet zelfs verkort tot 25 artikelen.<sup>132</sup> De wens tot het beperken van de Grondwet tot louter de meest fundamentele bepalingen is niet nieuw. Zo stelde Eerste Kamerlid Samkalden in 1963 toen in de Eerste Kamer de vraag of, wanneer en hoe de Grondwet herzien moest worden aan bod kwam dat de Grondwet gedeconstitutionaliseerd moest worden: *“Indien men erin zou slagen, geleidelijk aan de inhoud van de grondwet in aanzienlijke mate te beperken, zodoende in de grondwet dusdanige grondlijnen van een staatsbestel gevende, dat elke herziening ervan zou wettigen een bijzondere procedure voor de totstandkoming van die grondwetsherziening toe te passen.”*<sup>133</sup>

Een lastige exercitie is het vaststellen van welke bepalingen overgeheveld dienen te worden naar de relevante organieke wetten en welke bepalingen zo fundamenteel van aard zijn dat zij plaats in de Grondwet dienen te behouden. *“Wie de Grondwet zou willen renoveren om haar weer toekomstbestendig te maken, zal zich van de kostbaarheid terdege bewust moeten zijn. Daarom is het belangrijk vast te stellen wat de essentie van de huidige Grondwet is. Van daaruit is een nieuwe aanpak denkbaar, een vernieuwde Grondwet gebouwd op het fundament van de vorige”*, aldus Scholten.<sup>134</sup> Van Nieuwenhove wijst erop dat deze afweging subjectief en tijdsgeboden is.<sup>135</sup>

Inspiratie ter beantwoording van de vraag welke bepalingen als de “essentie” van de Grondwet kunnen worden gezien, kan worden geput uit de in de literatuur gedane voorstellen met betrekking tot het beperken van de Grondwet, maar ook kan worden gekeken naar welke onderwerpen in België gedeconstitutionaliseerd zijn. Omwille van de beperkte ruimte van deze scriptie zal ik voor de grondwettelijke bepalingen met betrekking tot de gemeente en provincie uit hoofdstuk 7 nader ingaan op de vraag welke bepalingen als van zodanig fundamenteel belang kunnen worden gezien dat zij een plaats in de Grondwet dienen te behouden en welke bepalingen naar de Gemeente- respectievelijk Provinciewet overgeheveld kunnen worden.

<sup>130</sup> Rapport nr. 469/2008 van 19 januari 2010, CDL-AD(2010)001, p. 28.

<sup>131</sup> C.A.J.M. Kortmann, ‘Wegwerprecht, oude dame of frisse juf?’ in: *De Grondwet herzien: 25 jaar later*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008.

<sup>132</sup> P. Scholten, *Schets van een korte Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

<sup>133</sup> E. van Raalte, ‘Proeve van een nieuwe Grondwet’, *De Gids* 1966/192.

<sup>134</sup> P. Scholten, *Schets van een korte Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 17.

<sup>135</sup> J. van Nieuwenhove, ‘De herziening en de coördinatie van de Grondwet’, in M. Van der Hulst & L. Veny (red.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent: Mys en Breesch 1998, p. 11.





Het huidige hoofdstuk 7 van de Grondwet bestaat uit 14 artikelen. Het grootste deel van deze bepalingen heeft betrekking op de gemeente en provincie als openbare lichamen van de Nederlandse Staat. De bepalingen in dit hoofdstuk zien op verschillende onderwerpen met betrekking tot de decentrale overheden, variërend van de wijze van het instellen en opheffen van gemeenten en provincies, de manier waarop leden van provinciale staten en de gemeenteraad worden gekozen en de verordenende bevoegdheid van provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad. In het voorstel van Kortmann heeft de nieuwe Grondwet slechts 3 bepalingen welke zien op de decentrale inrichting:

#### **Artikel 23**

1. Nederland kent provincies, gemeenten en waterschappen. Hun besturen zijn niet ondergeschikt aan de instellingen van het rijk.
2. De provincies, gemeenten en waterschappen bezitten ieder ten minste een bestuur waarvan de leden rechtstreeks worden gekozen.
3. De organieke wet regelt de inrichting en samenstelling van de besturen van de provincies, gemeenten en waterschappen.

#### **Artikel 24**

1. De besturen van de provincies, gemeenten en waterschappen zijn bevoegd tot regeling en bestuur van hun belangen.
2. Bij of krachtens de wet kan van hun besturen medebewind worden gevorderd.
3. De organieke wet regelt het toezicht op de besturen van provincies, gemeenten en waterschappen. Deze regeling omvat het geval van taakverwaarlozing.
4. De organieke wet regelt de financiën van de provincies, gemeenten en waterschappen.

#### **Artikel 25**

1. De wet kan andere gedecentraliseerde verbanden instellen.
2. De artikelen 23, eerste en derde lid, en 24 zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat een gewone wet volstaat.<sup>136</sup>

Scholten doet hier nog een schepje bovenop en weet hoofdstuk 7 van de Grondwet terug te brengen tot slechts twee bepalingen:

#### **Artikel 21**

De besturen van provincies, gemeenten en waterschappen mogen zelf hun belangen regelen, belasting heffen en besturen (autonomie). Slechts bij of krachtens de wet kan van hen de uitvoering van rijkstaken worden gevorderd (medebewind). De wet regelt de financiën van de mede-overheden.

#### **Artikel 22**

De wet regelt de inrichting, de samenstelling en het bestuur van provincies, gemeenten en waterschappen alsmede het toezicht op hen. Zij zijn echter niet ondergeschikt aan de instellingen van rijk of provincie. De wet maakt verbanden van meerdere mede-overheden mogelijk alsmede het toezicht op hen. Artikel 21 is op deze verbanden eveneens van

---

<sup>136</sup> C.A.J.M. Kortmann, 'Wegwerprecht, oude dame of frisse juf?' in: *De Grondwet herzien: 25 jaar later*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008, p. 19.



toepassing.<sup>137</sup>

Anders dan Kortmann en Scholten, heeft de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) in een rapport naar aanleiding van een adviesaanvraag van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 13 februari 2002 over modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet juist gesteld dat hoofdstuk 7 van de Grondwet zoals deze hedendaags bestaat uitbreiding behoeft:

*“De Grondwet in het algemeen, en hoofdstuk 7 in het bijzonder, vormen een magere afspiegeling van het constitutioneel bestel. Bij de grondwetsherziening van 1983 is een aantal belangrijke zaken met betrekking tot de inrichting en vormgeving van het decentraal bestuur gedeconstitutionaliseerd om zodoende ruimte te scheppen voor nadere uitwerking en regeling door de wetgever.*

*De Raad is van oordeel dat de Grondwet in het algemeen, en hoofdstuk 7 in het bijzonder, een adequate afspiegeling moet vormen van de hoofdlijnen van het openbaar bestuur. Dit bekent volgens de Raad dat de kernelementen van de verhouding tussen de bestuurslagen moeten worden vastgelegd en dat ten aanzien van de verschillende bestuurslagen de belangrijkste organen moeten worden genoemd, de wijze van aanstelling van hun leden alsmede de bevoegdheidsverdeling tussen deze organen onderling.”<sup>138</sup>*

Men dient dit advies van de Rob echter wel te lezen met in het achterhoofd de gedachte dat het alternatief van het op Grondwettelijk niveau regelen van de materie, het regelen van deze materie op formeel wettelijk niveau is. Wellicht had de Rob anders geoordeeld over deze kwestie indien het tot de mogelijkheden behoorde om bepaalde onderwerpen bij bijzondere organieke wet te regelen.

De Belgische Grondwet bevat weinig bepalingen met betrekking tot de Provinciale en Gemeentelijke instellingen. Wel bevat artikel 162 van de Belgische Grondwet een opsomming van een aantal belangrijke beginselen welke verzekerd moeten worden bij wet:

#### **Artikel 162**

De provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld.

De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen:

- 1° de rechtstreekse verkiezing van de leden van de provincieraden en de gemeenteraden;
- 2° de bevoegdheid van de provincieraden en van de gemeenteraden voor alles wat van provinciaal en van gemeentelijk belang is, behoudens goedkeuring van hun handelingen in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald;
- 3° de decentralisatie van bevoegdheden naar de provinciale en gemeentelijke instellingen;
- 4° de openbaarheid van de vergaderingen der provincieraden en gemeenteraden binnen de

<sup>137</sup> P. Scholten, *Schets van een korte Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 54.

<sup>138</sup> S.E. Zijlstra, C.J.N. Verstedden, G.A. van Nijendal, P.W. Tetteroo, *Het openbaar bestuur in de Grondwet: Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I*, Rapport Raad voor het openbaar bestuur 2002.



- bij de wet gestelde grenzen;
- 5° de openbaarheid van de begrotingen en van de rekeningen;
- 6° het optreden van de toezichthoudende overheid of van de federale wetgevende macht om te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang geschaad.

Uit bovenstaande passages kan worden afgeleid dat er geen eenduidig antwoord bestaat op de vraag welke bepalingen een plaats in de Grondwet dienen te verwerven. Dit is en blijft een subjectieve (en tijdsgebonden) exercitie. Mijns inziens leidt combinatie van bovenstaande passages tot een goede balans tussen flexibiliteit en stabiliteit. Hierbij acht ik het van belang dat de niet-essentiële relevante materie niet uitputtend in de Grondwet wordt opgenomen, maar wel wordt verzekerd dat deze materie bij organieke wet wordt geregeld. Hierdoor is het onoverkomelijk om in meer bepalingen dan thans het geval is te verwijzen naar deze organieke wet(ten). In onderstaande tabel zal worden weergegeven hoe het nieuwe beperkte hoofdstuk 7 mijns inziens eruit kan komen te zien. Hierna zal ik (kort) toelichten waarom ik voor deze invulling heb gekozen.

Hoofdstuk VII “oude” Grondwet	Hoofdstuk VII “nieuwe” Grondwet
<p><b>Art. 123</b>                      1. Bij de wet kunnen provincies en gemeenten worden opgeheven en nieuwe ingesteld.                      2. De wet regelt de wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen.</p> <p><b>Art. 124</b>                      1. Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.                      2. Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.</p> <p><b>Art. 125</b>                      1. Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad. Hun vergaderingen zijn openbaar, behoudens bij de wet te regelen uitzonderingen.                      2. Van het bestuur van de provincie maken ook deel uit gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning, van het bestuur van de gemeente het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.</p>	<p><b>Artikel 123</b>                      1. Nederland kent provincies en gemeenten.                      2. Het bestuur van deze provincies en gemeenten is zelfstandig. Deze besturen zijn niet ondergeschikt aan het bestuur op rijksniveau of aan elkaar.                      3. De organieke wet regelt de inrichting en samenstelling van de besturen van de provincies en gemeenten.</p> <p><b>Artikel 124</b>                      1. De provincies en gemeenten zijn bevoegd de provincie en gemeente zelfstandig te besturen (autonomie), tenzij bij of krachtens wet medebewind wordt gevorderd.                      2. De provincies en gemeenten hebben eigen bevoegdheden, welke bij organieke wet worden geregeld.                      3. De vergaderingen van de organen die aan het hoofd van de provincie en gemeente staan zijn openbaar, tenzij de organieke wet anders bepaalt.</p> <p><b>Artikel 125</b>                      1. De organieke wet regelt de wijze waarop de leden van de organen die aan het hoofd van de provincie en gemeente staan worden aangesteld.                      2. De organieke wet regelt de wijze waarop de commissaris van de Koning en de burgemeester worden aangesteld.</p>



**Art. 126**

Bij de wet kan worden bepaald, dat de commissaris van de Koning wordt belast met de uitvoering van een door de regering te geven ambtsinstructie.

**Art. 127**

Provinciale staten en de gemeenteraad stellen, behoudens bij de wet of door hen krachtens de wet te bepalen uitzonderingen, de provinciale onderscheidenlijk de gemeentelijke verordeningen vast.

**Art. 128**

Behoudens in de gevallen bedoeld in artikel 123, kan de toekenning van bevoegdheden, als bedoeld in artikel 124, eerste lid, aan andere organen dan die, genoemd in artikel 125, alleen door provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad geschieden.

**Art. 129**

1. De leden van provinciale staten en van de gemeenteraad worden rechtstreeks gekozen door de Nederlanders, tevens ingezetenen van de provincie onderscheidenlijk de gemeente, die voldoen aan de vereisten die gelden voor de verkiezing van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Voor het lidmaatschap gelden dezelfde vereisten.

2. De leden worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen.

3. De artikelen 53, tweede lid, en 59 zijn van toepassing. Artikel 57a is van overeenkomstige toepassing.

4. De zittingsduur van provinciale staten en de gemeenteraad is vier jaren, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen.

5. De wet bepaalt welke betrekkingen niet gelijktijdig met het lidmaatschap kunnen worden uitgeoefend. De wet kan bepalen, dat beletselen voor het lidmaatschap voortvloeien uit verwantschap of huwelijk en dat het verrichten van bij de wet aangewezen handelingen tot het verlies van het lidmaatschap kan leiden.

6. De leden stemmen zonder last.

**Art. 130**

De wet kan het recht de leden van de

**Artikel 126**

1. Bij organieke wet wordt de wijze waarop (preventief) toezicht op de besturen van de provincies en gemeenten wordt uitgeoefend geregeld.

2. De organieke wet voorziet voorts in voorzieningen welke kunnen worden ingezet bij grove verwaarlozing van de taken door de gemeente en provincie.

**Artikel 127**

De organieke wet regelt de financiën van de provincies en gemeenten en de openbaarheid hiervan.



<p>gemeenteraad te kiezen en het recht lid van de gemeenteraad te zijn toekennen aan ingezetenen, die geen Nederlander zijn, mits zij tenminste voldoen aan de vereisten die gelden voor ingezetenen die tevens Nederlander zijn.</p> <p><b>Art. 131</b> De commissaris van de Koning en de burgemeester worden bij koninklijk besluit benoemd.</p> <p><b>Art. 132</b> 1. De wet regelt de inrichting van provincies en gemeenten, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen. 2. De wet regelt het toezicht op deze besturen. 3. Besluiten van deze besturen kunnen slechts aan voorafgaand toezicht worden onderworpen in bij of krachtens de wet te bepalen gevallen. 4. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden bij koninklijk besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang. 5. De wet regelt de voorzieningen bij in gebreke blijven ten aanzien van regeling en bestuur, gevorderd krachtens artikel 124, tweede lid. Bij de wet kunnen met afwijking van de artikelen 125 en 127 voorzieningen worden getroffen voor het geval het bestuur van een provincie of een gemeente zijn taken grovelijk verwaarloost. 6. De wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven en regelt hun financiële verhouding tot het rijk.</p>	
--	--

*Figuur 7: Overzicht van het “nieuwe” hoofdstuk 7 van de Grondwet.*

In het “nieuwe” hoofdstuk 7 wordt in meerdere bepalingen verwezen naar organieke wetten. In de nieuwe Grondwet moet daarom een bepaling worden gecreëerd waarin deze categorie van wetten wordt gedefinieerd en waarin wordt uiteengezet wat de wijzigingsprocedure voor deze wetten is. Het is de vraag of men in de Grondwet expliciet wil vastleggen welke wijzigingsprocedure moet worden gevolgd voor de in de Grondwet genoemde organieke wetten of dat men enige flexibiliteit met betrekking tot de vraag welke (bepalingen van) organieke wetten met een bijzondere meerderheid moeten worden gewijzigd wil behouden. Mijns inziens verdient het de voorkeur de keuze omtrent de vraag of, en zo ja welke, bijzondere meerderheid is vereist aan de formele wetgever over te laten. Niet elke organieke wet is immers hetzelfde en daarnaast zijn ook niet alle bepalingen van organieke wetten van organieke aard. Wanneer voor alle wetten dezelfde methode wordt gehanteerd tast dit de



flexibiliteit waar juist zo hard naar wordt gezocht aan. Wel dient de kanttekening te worden geplaatst dat het laten van ruimte aan de formele wetgever om te bepalen welke (bepalingen van) organieke wetten slechts kunnen worden gewijzigd bij bijzondere meerderheid ertoe kan leiden dat de zittende regering het eigen beleid kan “betonneren” door voor dit beleid de bijzondere wijzigingsprocedure van toepassing te verklaren. Het is dan ook de taak van de oppositie om te waken voor dergelijk misbruik van het instrument van de organieke wet. In de Grondwet dient de bevoegdheid tot het van toepassing verklaren van de bijzondere wijzigingsprocedure aan de formele wetgever te worden toegewezen. Deze bepaling kan worden opgenomen in het nieuwe hoofdstuk 9: *Herziening van de organieke wetten*. Dit artikel zal als volgt kunnen luiden:

#### **Artikel 143**

1. Organieke wetten zijn wetten die door de Grondwet gevorderd worden en die zien op de inrichting en organisatie van de Nederlandse Staat. De formele wetgever kan wetten aanmerken als wetten zijnde organieke wetten.
2. De formele wetgever kan bepalen dat voor het wijzigen van de organieke wet of onderdelen daarvan een bijzondere meerderheid is vereist.

Op deze wijze wordt de definitie van organieke wetten op positief staatsrechtelijk niveau verankerd. Tevens wordt ruimte geboden aan de formele wetgever om indien gewenst stabiliteit te waarborgen door (onderdelen van) organieke wetten aan de bijzondere wijzigingsprocedure te onderwerpen.

Opvallend is dat bovenstaand overzicht van het “nieuwe” hoofdstuk 7 van de Grondwet van aanzienlijk beperktere omvang is dan thans het geval is, maar wel meer omvattend is dan het voorstel van Kortmann en Scholten. Met het nieuwe hoofdstuk 7 van de Grondwet wordt enerzijds verzekerd dat de essentialia met betrekking tot provincies en gemeenten op Grondwettelijk niveau zijn verankerd. Anderzijds wordt met het nieuwe hoofdstuk 7 bewerkstelligd dat er ruimte is voor verdere ontwikkeling van het decentrale bestuur.

Zoals in de Belgische Grondwet verwoordt, zijn er een aantal beginselen welke het fundament van provincies en gemeenten vormen. In artikel 162 van de Belgische Grondwet worden de belangrijkste beginselen voor deze decentrale lichamen genoemd, zonder deze daarbij uitputtend op Grondwettelijk niveau te verankeren. Door deze beginselen wel degelijk in de Grondwet te noemen wordt gewaarborgd dat deze beginselen bij (bijzondere) wet nader worden uitgewerkt. Bovenstaand overzicht is analoog aan de in de Belgische Grondwet gevolgde methode vormgegeven. De bepalingen uit het “nieuwe” hoofdstuk 7 beschrijven slechts in algemene termen de bevoegdheden en inrichting van de provincies en gemeenten. Organieke wetten zullen nadere invulling geven aan deze bepalingen. Deze methode komt tevens terug in het door Scholten voorgestelde nieuwe hoofdstuk 7, dat uit slechts twee artikelen bestaat.<sup>139</sup> De meest fundamentele beginselen met betrekking tot de positie van

<sup>139</sup> P. Scholten, *Schets van een korte Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 66.



provincies respectievelijk gemeenten zijn in het in figuur 7 opgenomen overzicht wel degelijk op Grondwettelijk niveau verankerd. Hierbij kan worden gedacht aan de beginselen welke de verhouding tussen de decentrale overheden en het rijk regelen (autonomie, medebewind en de zelfstandige positie van de besturen van provincies en gemeenten ten opzichte van het rijk), de beginselen welke de verhouding tussen de gemeente en provincie regelen (het feit dat aan provincies en gemeenten eigen bevoegdheden toekomen welke naar eigen inzicht ingezet mogen worden en het feit dat de besturen van provincies en gemeenten niet ondergeschikt zijn aan elkaar) en de beginselen welke de verhouding tussen de gemeente en provincie en burgers regelen (de openbaarheid van financiën en vergaderingen van het hoofdschap van de provincies en gemeenten). Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de wens van Kortmann welke achter zijn voorstel tot herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet schuilt: *“Het huidige hoofdstuk 7 biedt in de praktijk nauwelijks waarborgen aan de gedecentraliseerde besturen. Het is ook buitengewoon lastig deze grondwettelijk te bieden. De voorgestelde tekst gaat uit van deze realiteit, maar maakt duidelijk dat de gedecentraliseerde besturen niet in een ondergeschiktheidspositie verkeren. Dat is belangrijk en wordt nu vaak vergeten, ook door de provinciale en gemeentelijke politici.”*<sup>140</sup> Ook wordt hiermee (deels) toegekomen aan de wens van de Raad voor het openbaar bestuur. In het nieuwe hoofdstuk 7 zijn immers de kernelementen van de verhoudingen tussen de bestuurslagen vastgelegd. Echter, de belangrijke organen van de verschillende bestuurslagen, de wijze van aanstelling van hun leden alsmede de bevoegdheidsverdeling tussen deze organen onderling, wordt niet op Grondwettelijk niveau verankerd. Wel is het toestandkomen van deze bepalingen bij organieke wet middels een opdracht op Grondwettelijk niveau gewaarborgd. Hiermee wordt de toekomstbestendigheid van de Grondwet gegarandeerd. De Grondwet verkrijgt de functie van ruggengraat, waarbij de organieke wetten de spieren vormen. Door in de “ruggengraat” enkel de meest fundamentele bepalingen op te nemen, blijft het geheel soepel om te bewegen en te manoueveren. Zo ontstaat er bijvoorbeeld ruimte om bij organieke wet te bepalen dat de burgemeester bij koninklijk besluit wordt benoemd. Wanneer in de maatschappij en politiek de wens ontstaat om de bij koninklijk besluit benoemde burgemeester te vervangen door de rechtstreeks gekozen burgemeester, kan dit worden bewerkstelligd zonder daartoe de grondwetswijzigingsprocedure uit artikel 137 Gw te volgen. Dit sluit aan op het initiatief-Grondwetsvoorstel-Schouw, waarin de aanstellingswijze van de burgemeester en commissaris van de Koning wordt gedeconstitutionaliseerd. De Staatscommissie Elzinga was al eerder tot het oordeel gekomen dat een dergelijke deconstitutionalisering is gewenst, waarbij de voorkeur werd gegeven aan deconstitutionalisering gepaard gaande met een Grondwettelijke bepaling waarin wordt vastgelegd dat de wetgever de aanstellingswijze regelt.<sup>141</sup> Volgens Schouw biedt deconstitutionalisering van de aanstellingswijze de wetgever de mogelijkheid om eenvoudiger en sneller in te spelen op toekomstige inzichten omtrent de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning. Tegelijkertijd

<sup>140</sup> C.A.J.M. Kortmann, ‘Wegwerprecht, oude dame of frisse juf?’ in: *De Grondwet herzien: 25 jaar later*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008, p. 19.

<sup>141</sup> D.J. Elzinga, *Dualisme en lokale democratie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2000, p. 410.



wordt de aanstellingswijze wel voorzien van een grondwettelijke basis.<sup>142</sup>

Het is zoals gezegd niet wenselijk dat het te gemakkelijk is om bepalingen welke van fundamenteel belang zijn voor de staatsinrichting en welke zijn overgeheveld naar de organieke Provincie- of Gemeentewet te wijzigen. Zulks kwam ook aan het licht tijdens behandeling van het initiatief-Grondwetsvoorstel-Schouw: *“Met deconstitutionalisering van de benoemingswijze kan de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris gemakkelijker worden gewijzigd. Slechts met een gewone meerderheid in beide Kamers der Staten-Generaal is dan wijziging mogelijk. Met de Raad van State is mijn fractie echter van oordeel dat hoe de aanstellingswijze er ook uit zou komen te zien, deze niet op ieder moment weer moet kunnen worden gewijzigd naar de inzichten of incidenten van de dag. Er dient sprake te zijn van een consistente wijze van benoeming van de burgemeester en de commissaris. Die wordt gewaarborgd door regeling in de Grondwet. Als eenmaal is uitgekristalliseerd welke vorm door een brede meerderheid wordt gedragen, ligt ook een soepele verankering in de Grondwet in de rede.”*<sup>143</sup> Deconstitutionalisering zou op deze manier de rechtszekerheid en stabiliteit van de Nederlandse staatsinrichting ernstig aantasten. Hier dient men voor te waken. Het is bijvoorbeeld de vraag of het verstandig is geweest om bij de grondwetsherziening van 1983 te besluiten om slechts de basis van de goedkeuringsprocedure voor verdragen in de Grondwet te verankeren en de rest bij rijkswet te regelen.<sup>144</sup> Dit te meer nu deze verdragen op grond van artikel 93 van de Grondwet rechtstreekse toepassing vinden en op grond van artikel 94 zelfs voorrang hebben boven nationale normen.

Om te voorkomen dat de organieke wet te gemakkelijk kan worden gewijzigd, dient er een wijzigingsprocedure te worden geïntroduceerd welke het wijzigen van organieke wetten slechts toelaat indien er wordt voldaan aan het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid. Dat deze gedachte niet nieuw is, blijkt uit het feit dat er in de politiek al eerder aandacht is besteed aan deze kwestie. Zo stelde de PvdA dat de Gemeentewet als organieke wet de hoofdlijnen van de gemeentelijke bestuursstructuur en -opzet dient weer te geven: de bestuursorganen, de wijze van hun functioneren, de taken en bevoegdheden van die organen en hun onderlinge verhoudingen en hun verhouding tot provincie en Rijk; de gemeentefinanciën en het administratieve toezicht. Gezien het feit dat de Gemeentewet een zeer belangrijke organieke wet is, vroegen zij zich af of niet moet worden bepaald dat voor aanneming en wijziging van deze wet een gekwalificeerde meerderheid is vereist. Dit zou de dam tegen verdere centralisatie versterken, aldus de leden.<sup>145</sup>

De grote hamvraag is echter voor welke bijzondere meerderheid moet worden gekozen. Dient het pad der afhankelijkheid bewandeld te blijven waardoor evenals in de grondwetswijzigingsprocedure van artikel 137 van de Grondwet dient te worden gekozen voor een bijzondere meerderheid van twee derde? Of dient er een nieuwe weg ingeslagen te

<sup>142</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 33 239, nr. 3 p. 4.

<sup>143</sup> *Handelingen I* 2014/15, 33 239, nr. 29.

<sup>144</sup> *Kamerstukken II* 1988/89, 21 214, nr. 3.

<sup>145</sup> *Kamerstukken II* 1986/87, 19 403, nr. 5, p. 10-11.





worden en te worden gekozen voor een andere gekwalificeerde meerderheid?

Het Nederlandse rechtsstelsel is het meest bekend met een bijzondere meerderheid van twee derde. Niet alleen is deze meerderheid vereist in de huidige wijzigingsprocedure van artikel 137 van de Grondwet, maar ook was deze meerderheid een vereiste in de voorgaande Grondwetten van 1814 en 1848, waarna dit vereiste vanaf de Grondwet van 1848 onveranderd is gebleven.<sup>146</sup> Daarnaast bepaalt artikel 91 lid 3 van de Grondwet ten aanzien van de goedkeuring van verdragen dat *“indien een verdrag bepalingen bevat welke afwijken van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaken, de kamers de goedkeuring alleen kunnen verlenen met ten minste twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen.”*

Met een meerderheid van drie vijfde zijn we in Nederland, anders dan in bijvoorbeeld Frankrijk, minder vertrouwd. Artikel 18 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden bevat wel een bepaling waar deze bijzondere meerderheid is vereist. Dit artikel stelt dat *“indien de Tweede Kamer nadat de Gevolmachtigde Minister zich tegen het voorstel heeft verklaard dit [voorstel] aanneemt met een geringere meerderheid dan drie vijfden van het aantal der uitgebrachte stemmen, de behandeling wordt geschorst en nader overleg plaatsvindt omtrent het voorstel in de raad van ministers.”*

Hetzelfde geldt voor een gekwalificeerde meerderheid van drie vierde. Deze meerderheid werd echter wel in de grondwetsherzieningsprocedure van de Grondwetten van 1815 en 1840 gehanteerd:

*“De Tweede Kamer der Staten-Generaal mag over geene voorstellen tot verandering of bijvoeging in de Grondwet, eenig besluit nemen, ten zij twee derde gedeelten der leden, die de vergadering uitmaken, tegenwoordig zijn.*

*De besluiten worden bij eene meerderheid van drie vierde gedeelten der tegenwoordige leden opgemaakt.*

*Voor het overige wordt in alles gevolgd hetgeen over het maken der wetten is bepaald.”*

Door te kiezen voor een bijzondere meerderheid van drie vierde van de uitgebrachte stemmen wordt de organieke wet wellicht te zwaar beveiligd. Het is immers niet zonder reden dat bij grondwetsherziening van 1848 van deze gekwalificeerde meerderheid als voorwaarde voor herziening van de Grondwet is afgezien en is gekozen voor het wijzigingssysteem dat we hedendaags kennen. *“Heeft men wel gedaan, bij ons artikel eene meerderheid te eischen van drie vierde, in plaats van zich met twee derde te vergenoegen? Kan men het doorgaan eener verandering of bijvoeging niet al te moeilijk maken? Welligt duchtte men in 1815 de nieuwheidszucht onzer zuidelijke broeders”*, aldus Thorbecke.<sup>147</sup> Het toepassen van deze gekwalificeerde meerderheid van drie vierde van de uitgebrachte stemmen heeft dan ook niet

<sup>146</sup> G.F.M. van der Tang, ‘Artikel 137’, In: P.W.C. Akkermans & A.K. Koekkoek, Supplement bij de Grondwet, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 16.

<sup>147</sup> J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, Amsterdam: Johannes Müller 1839, p. 311.



het gewenste effect van het vinden van een balans tussen rechtszekerheid, stabiliteit en flexibiliteit, waardoor het probleem omtrent de rigiditeit van de Grondwet niet wordt opgelost.

Een meerderheid van drie vijfde van de uitgebrachte stemmen ligt meer voor de hand. Hiermee wordt flexibiliteit van de in de organieke verankerde elementen welke zien op de Nederlandse staatsinrichting verzekerd. Echter is het wel de vraag of hantering van dit quorum wel zwaar genoeg is. Omdat fundamentele bepalingen welke thans op het niveau van de Grondwet worden geregeld, overgeheveld zullen worden naar de organieke wet, moet wijziging wel voorzien zijn van een zekere waarborg.

Het meest voor de hand ligt het dan ook om het ingeslagen pad van de tweederdemeerderheid te blijven volgen. Deze meerderheid werpt een barrière op voor het wijzigen van de organieke wet, zonder daarbij wijziging te veel te bemoeilijken. Daarnaast zijn de Tweede en Eerste Kamer al bekend met deze methode, waardoor de politieke praktijk niet veranderd hoeft te worden.

Het is echter volgens het nieuwe artikel 143 van de Grondwet aan de formele wetgever om te bepalen welke bijzondere wijzigingsprocedure wordt gehanteerd. Dit kan eventueel ook per organieke wet verschillen, waardoor per wet de perfecte balans tussen stabiliteit en flexibiliteit kan worden geboden.

Ter afsluiting rest een laatste vraag: dient dit vereiste van een gekwalificeerde meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen te worden gehanteerd ten aanzien van wijziging van de gehele Provincie- respectievelijk Gemeentewet? Of dient deze procedure slechts ten aanzien van de wijziging van bepaalde bepalingen van de organieke wet te worden gevolgd, terwijl voor een deel van de organieke de “gewone” wijzigingsprocedure gevolgd kan blijven worden? Mijns inziens dient deze verzwaarde wijzigingsprocedure enkel te worden ingezet voor de bepalingen die een belangrijke constituerende, attribuerende en/of regulerende functie vervullen. Hierbij kan worden gedacht aan artikel 6 van de Gemeentewet dat de verschillende gemeentelijke organen instelt, artikel 23 dat de openbaarheid van de vergaderingen van de gemeenteraad regelt, artikel 61 dat de wijze van aanstelling van de burgemeester regelt of artikel 189 dat dat het budgetrecht van de gemeenteraad vastlegt. Niet alle bepalingen vervullen een dergelijke functie. Wanneer dit niet het geval is, kan wijziging volgens de procedure uit artikel 81 van de Grondwet geschieden. Voorbeelden hiervan zijn artikel 39 inzake het tussentijds vrijkomen van een vacature voor wethouder, artikel 41a dat de af te leggen eed weergeeft of artikel 76 dat stelt dat bij koninklijk besluit wordt bepaald welke de onderscheidingstekenen van de burgemeester zijn en bij welke gelegenheden hij deze zal dragen. Een en ander kan worden bewerkstelligd door in de organieke Gemeente(of Provincie)wet per bepaling dan wel paragraaf aan te geven of de verzwaarde wijzigingsprocedure van toepassing is. Analoog aan het in België gehanteerde systeem zou dat er als volgt uit kunnen komen te zien:

#### **Artikel 6 Gemeentewet**

1. In elke gemeente is een raad, een college en een burgemeester.
2. *Dit artikel kan slechts worden gewijzigd door het volgen van de procedure als*



*neergelegd in artikel 292 van de Gemeentewet.*

#### **Artikel 61a Gemeentewet**

1. De burgemeester kan bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister worden herbenoemd voor de tijd van zes jaar.
2. De raad zendt een aanbeveling inzake de herbenoeming van de burgemeester tenminste vier maanden voor de eerste dag van de maand waarin de herbenoeming dient in te gaan, aan Onze Minister door tussenkomst van de commissaris van de Koning.
3. Voordat de raad een aanbeveling opstelt, overlegt hij met de commissaris over het functioneren van de burgemeester.
4. Na het overleg met de commissaris stelt de raad uit zijn midden een vertrouwenscommissie in, belast met de voorbereiding van de aanbeveling inzake de herbenoeming. De raad kan bepalen dat één of meer wethouders als adviseur aan de vertrouwenscommissie worden toegevoegd.
5. De commissaris brengt advies uit aan Onze Minister over de aanbeveling van de raad.
6. Onze Minister wijkt in zijn voordracht slechts af van de aanbeveling op gronden ontleend aan het advies van de commissaris dan wel op andere zwaarwegende gronden.
7. *Lid 1 van dit artikel kan slechts worden gewijzigd door het volgen van de procedure als neergelegd in artikel 292 van de Gemeentewet.*

#### **Artikel 292 Gemeentewet**

*Ter wijziging van de in deze wet aangewezen bepalingen, dient het voorstel tot wijziging met tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen in zowel de Tweede als Eerste Kamer te worden aangenomen.*

Door de op de voorgaande pagina's uiteengezette methode te volgen zal de gewenste balans tussen stabiliteit en flexibiliteit van het constitutionele recht eindelijk kunnen worden gevonden. Tevens zal de Grondwet in omvang afnemen, hetgeen niet alleen zal leiden tot manoeuvreerruimte, maar tevens zal leiden tot het herleven van de Grondwet onder burgers. Ten aanzien van bepalingen uit de organieke wetten welke niet van zodanig belang zijn voor de Nederlandse staatsinrichting, kan de "gewone" wijzigingsprocedure gevolgd blijven worden, waardoor deze bepalingen geen nadeel ondervinden van de voorgestelde (grondwets)herziening.

#### **§ 5.3 Deconstitutionalisering door middel van het introduceren van bijzondere meerderheidswetten**

De tweede methode waarmee het probleem omtrent de rigide Grondwet kan worden opgelost, is ontleend aan het Belgische systeem. Deze wijze van deconstitutionalisering is vergelijkbaar met de in § 5.2 uiteengezette methode. Echter, in plaats van dat in de Grondwet wordt bepaald dat de nadere uitwerking van bepaalde bepalingen plaatsvindt bij organieke wet, wordt in deze bepalingen opgenomen dat nadere uitwerking plaatsvindt bij bijzondere meerderheidswet. Vervolgens wordt in de Grondwet in een aparte bepaling opgenomen volgens welke procedure deze bijzondere wetten tot stand gebracht dienen te worden. Op deze manier wordt, evenals in België, een tussencategorie van wetten gecreëerd. Bij deze bijzondere meerderheidswet kan vervolgens nadere invulling worden gegeven aan de bepalingen uit de Grondwet. Tevens kan in deze bijzondere meerderheidswetten materie worden geregeld waartoe de Grondwet geen opdracht geeft, maar welke materie wel van



fundamenteel belang is voor de inrichting en organisatie van de Nederlandse Staat. Indien het materie betreft welke thans in de organieke Provincie- of Gemeentewet is geregeld, hebben de bepalingen uit de bijzondere meerderheidswet volgens de Latijnse leus *Lex superior derogat legi inferiori* voorrang; de wet met de hogere rangorde gaat immers boven de lagere wet. Deze bijzondere meerderheidswet neemt als het ware de organieke functie van de organieke wet over. Voor Nederland zou dit betekenen dat er op centraal niveau zowel een bijzondere Provincie- en Gemeentewet als een “gewone” Provincie- en Gemeentewet bestaat. De bijzondere Provincie- dan wel Gemeentewet bevat de meest fundamentele bepalingen betreffende de inrichting en samenstelling van de provincies en gemeenten, terwijl de minder fundamentele bepalingen verankerd blijven in de “gewone” Provincie- en Gemeentewet. De bepalingen uit de gewone Provincie- en Gemeentewet kunnen bij gewone meerderheid worden gewijzigd. Deze “gewone” wetten functioneren dus als “restwetten”; alle bepalingen van niet fundamentele aard maar welke wel zien op de organisatie en inrichting van de staat worden in deze wetten verzameld.

Hantering van deze methode zorgt voor een inzichtelijker wetssysteem dan bij de in § 5.2 uiteengezette methode het geval is. Immers hoeft niet per bepaling van de organieke Provincie- of Gemeentewet te worden bepaald welke wijzigingsprocedure van toepassing is. Omdat in de bijzondere meerderheidswet alleen de meest essentiële elementen met betrekking tot de organisatie en inrichting van provincies en gemeenten worden geregeld, wordt de gehele wet onderworpen aan dezelfde verzwaarde wijzigingsprocedure. Dit zorgt niet alleen voor een helder wetssysteem, maar tevens voor transparantie jegens burgers. Wanneer bepalingen in de bijzondere wet zijn opgenomen is het voor hen immers duidelijk dat van dergelijke bepalingen niet bij gewone wet kan worden afgeweken. Deze methode heeft echter wel als nadeel dat deze de positie van organieke wetten niet versterkt, maar juist verzwakt. De bijzondere meerderheidswetten nemen immers de bijzondere positie van organieke wetten over. Niet alleen worden de grondwettelijke opdrachten tot het ontwerpen en bestaan van organieke wetten vervangen door verwijzingen naar bijzondere meerderheidswetten, maar tevens zullen de belangrijkste organieke bepalingen uit deze organieke wetten hun werking verliezen, doordat deze materie niet langer meer in deze organieke wetten zal worden geregeld, maar in de bijzondere Provincie- dan wel Gemeentewet. Hierdoor verliezen de organieke wetten hun primair constituerende, attribuerende en/of regulerende functie. Wat resteert is een “gewone” wet met bepalingen van niet fundamentele aard die bij een gewone meerderheid gewijzigd kunnen worden.

Evenals bij de eerste methode is het filteren van alle (grondwettelijke) bepalingen op bepalingen van fundamenteel organieke aard een lastige exercitie waar veel tijd overheen zal gaan. Afweging van de vraag welke bepalingen als van fundamentele aard kunnen worden beschouwd vergt dan ook nader onderzoek. De in § 5.2 uitgevoerde exercitie met betrekking tot hoofdstuk 7 van de Grondwet kan hiertoe inspiratie bieden.



### **§ 5.4 Conclusie**

In dit hoofdstuk zijn twee methodes uiteengezet om de problemen omtrent de rigiditeit van de Grondwet op te lossen. Door middel van deconstitutionalisering van de Grondwet moet worden bewerkstelligd dat de Grondwet flexibeler wordt dan thans het geval is en weer gaat leven onder burgers. Bij beide methodes wordt ernaar gestreefd op grondwettelijk niveau enkel de essentiële bepalingen te verankeren. Hierdoor ontstaat er een sobere Grondwet welke als ruggengraat van het Nederlandse staatsbestel kan fungeren. Zoals is gebleken kan de Nederlandse organieke wet mogelijk een belangrijke rol bij het moderniseren van de Grondwet vervullen. Dit kan op twee manieren, waarbij de organieke wet meer direct dan wel indirect centraal staat.

Bij de eerste methode wordt de Grondwet gedeconstitutionaliseerd door middel van het overhevelen van materie naar de organieke wet. Hiermee wordt niet alleen bewerkstelligd dat de Grondwet toegankelijker en flexibeler wordt, maar tevens wordt hiermee de positie welke organieke wetten hedendaags in het recht innemen versterkt. Ter waarborging van de rechtszekerheid en stabiliteit van de Nederlandse staatsinrichting kan (een deel) van deze organieke wet vervolgens bij een bijzondere meerderheid van twee derde (of een andere bijzondere meerderheid) van de uitgebrachte stemmen worden gewijzigd. Duidelijk is geworden dat de afweging van de vraag welke bepalingen van de Grondwet als fundamenteel kunnen worden gezien een lastige en gevaarlijke exercitie is en daarnaast zeer subjectief en tijdsgebonden is.

De tweede methode vormt een afspiegeling van de in België gehanteerde methode. In de verschillende grondwetsbepalingen waarin nu een opdracht wordt gegeven tot het tot stand brengen van een organieke wet, wordt vastgelegd dat de desbetreffende materie bij bijzondere meerderheidswet moet worden geregeld. Vervolgens wordt in de Grondwet een bepaling gecreëerd waarin de totstandkomings- en wijzigingsprocedure van deze bijzondere meerderheidswetten wordt uiteengezet. Wanneer deze methode wordt gehanteerd ter bestrijding van het probleem van de rigide Grondwet, zullen de bijzondere meerderheidswetten de positie en rol van organieke wetten overnemen. Deze methode leidt dan ook niet tot een versterking van de positie van deze organieke wetten, maar eerder tot een verzwakking.



## Hoofdstuk 6. Conclusie

### § 6.1 Inleiding

*Kan een bijzondere wijzigingsprocedure voor “organieke wetten” een alternatief vormen voor de rigide grondwetswijzigingsprocedure in Nederland en op welke wijze kan aan een dergelijke wijzigingsprocedure vorm worden gegeven?*

Deze onderzoeksvraag stond centraal in mijn scriptie. Ter beantwoording van deze vraag is allereerst uiteengezet waarom is gekozen voor een starre, rigide grondwetswijzigingsprocedure en voor welke problematiek en uitdagingen dit zorgt. Daarna is de positie die organieke wetten in het hedendaagse rechtsstelsel innemen onderzocht. Om te kunnen beoordelen of organieke wetten een tussencategorie van wetten kunnen vormen in Nederland, is een blik over de landsgrenzen geworpen naar onze zuiderburen. Uiteengezet is waarom in België een dergelijke bijzondere categorie van wetten is geïntroduceerd en welke materie bij een dergelijke wettelijke tussencategorie wordt geregeld. Tot slot is belicht hoe aan een dergelijke tussencategorie van wetten vorm kan worden gegeven in Nederland.

### § 6.2 Beantwoording van de onderzoeksvraag

De Grondwet wordt gezien als een van de belangrijkste constitutionele wetten van Nederland. Tijden veranderen echter en het is de vraag of de Grondwet voldoende toekomstbestendig is. De Grondwet leeft weinig onder burgers en wordt gezien als star, omslachtig en te uitgebreid. Hij is te juridisch van aard en het zicht op essentie is verloren. Ondertussen staan de maatschappelijke veranderingen niet stil in Nederland. Er is behoefte aan ontwikkeling in de Nederlandse staatsinrichting. Zo bestaat er bijvoorbeeld onder het volk de wens om de aanstellingswijze van de burgemeester te deconstitutionaliseren. Aangezien de Grondwet stilstaat, is in deze scriptie een plan van aanpak ontvouwd. Met dit plan heb ik beoogd de discussie in Nederland omtrent de staatkundige hervorming van de Grondwet en de organieke wetten aan te wakkeren. Pas na het voeren van een goede discussie, zal de politiek immers bereid zijn om de benodigde stappen te zetten.

Het probleem omtrent de rigiditeit van de Grondwet ontstaat doordat de Grondwet slechts kan worden gewijzigd door het volgen van de strenge wijzigingsprocedure zoals neergelegd in artikel 137 Gw. Niet alleen moet het wijzigingsvoorstel in twee lezingen worden aangenomen, maar tevens wordt de Tweede Kamer tussentijds ontbonden en is in de tweede lezing een gekwalificeerde meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen vereist in beide kamers van de Staten-Generaal. Hoewel deze starre wijzigingsprocedure voor rechtszekerheid en stabiliteit zorgt, staat zij aan vernieuwing en modernisering van de Grondwet in de weg, wat ten koste gaat van de flexibiliteit en toegankelijkheid van de Grondwet. Daarnaast ontstaat door deze starheid de behoefte aan informele herziening van de Grondwet, namelijk; het bewerkstelligen van de beoogde wijziging door het door middel van interpretatie oprekken van de grondwetsbepalingen. Hiermee wordt de problematiek niet effectief aangepakt, maar slechts ontlopen en wordt tevens de ideologie van de Grondwet in



zeer ernstige mate aangetast.

Het probleem omtrent deze rigiditeit kan effectief worden aangepakt door (een vernieuwend) gebruik te maken van de instrumenten die in het Nederlandse rechtsstelsel voorhanden zijn en deze in te zetten om de problematiek op te lossen. De Nederlandse organieke wet is zo'n instrument. Onder organieke wetten worden in deze scriptie "*besluiten (al dan niet wetten in formele zin), waarvan het ontwerpen en bestaan door de Grondwet wordt gelast en welke primair een constituerende, attribuerende en/of regulerende functie vervullen*" verstaan. Nederland kent tal van wetten welke aan deze definitie voldoen, waarbij deze wetten kunnen worden verdeeld in wetten op rijksniveau en decentraal en functioneel niveau. De positie die organieke wetten hedendaags in het rechtsstelsel innemen is tot nog toe onderbelicht. Ook komt aan deze wetten formeel geen bijzondere status toe en kunnen deze wetten worden gewijzigd door het volgen van de gewone wijzigingsprocedure voor formele wetten. Deze wetten bevatten echter gedelegeerd grondwettelijk recht en vervullen daarmee een belangrijke functie in het recht.

In België bestaat er tevens een categorie van wetten welke gedelegeerd grondwettelijk recht bevatten. Anders dan in Nederland hebben deze wetten echter wel een bijzondere status: zij staan in de hiërarchie van de verschillende categorieën verbindende rechtsnormen hoger dan de "gewone" wet, maar lager dan de Grondwet. Deze wetten vormen hiermee een tussencategorie. Deze wetten kunnen slechts tot stand worden gebracht en worden gewijzigd door het volgen van een bijzondere procedure, zoals vastgelegd in artikel 4 van de Belgische Grondwet. Voor het tostandkomen van een bijzondere meerderheidswet moet de meerderheid van elke taalgroep aanwezig zijn, moet er in elke taalgroep een gewone meerderheid worden behaald en moet er in de gehele vergadering een tweederdemeerderheid worden verkregen. Deze categorie van tussenwetten wordt in België veelal ingezet om te kunnen ontsnappen aan de grondwetswijzigingsprocedure, welke evenals in Nederland als rigide wordt omschreven. Daarnaast wordt van deze tussencategorie van wetten gebruik gemaakt om communautair gevoelige materie te regelen. Door deze materie in de bijzondere meerderheidswet te betonen wordt enerzijds voorkomen dat zorgvuldig tot stand gebrachte compromissen te eenvoudig kunnen worden gewijzigd. Anderzijds wordt wel enige flexibiliteit behouden.

Deze Belgische bijzondere meerderheidswetten creëren dan ook de balans tussen flexibiliteit en stabiliteit waar in Nederland zo hard naar wordt gezocht. Deze balans zou tevens in Nederland kunnen worden gevonden, indien wordt overgegaan tot het creëren van een vergelijkbare tussencategorie van wetten. Door vervolgens delen van de Grondwet te deconstitutionaliseren met behulp van deze tussencategorie van wetten, wordt de inhoud van de Grondwet teruggebracht tot de meest essentiële bepalingen. Deze tussencategorie van wetten kan allereerst worden gecreëerd door de positie van organieke wetten te versterken. Door vervolgens in de organieke wet bij bepalingen van fundamentele aard aan te geven dat deze bepalingen slechts bij bijzondere meerderheid kunnen worden gewijzigd, wordt enerzijds stabiliteit van het recht geborgd. Anderzijds blijft flexibiliteit behouden doordat de wijzigingsprocedure van artikel 137 Gw niet dient te worden gevolgd. Daarnaast kan deze tussencategorie van wetten worden gecreëerd door het analoog aan het Belgische systeem introduceren van een geheel nieuwe categorie van wetten, namelijk; bijzondere



meerderheidswetten. Door vervolgens in de thans naar organieke wetten verwijzende bepalingen uit de Grondwet op te nemen dat de desbetreffende materie in plaats van bij organieke wet bij bijzondere meerderheidswet dient te worden geregeld, wordt een balans tussen rechtszekerheid en flexibiliteit gevonden. Tevens kan in deze bijzondere meerderheidswetten, wanneer de wenselijkheid zich daartoe voordoet, materie worden geregeld waartoe de Grondwet geen opdracht geeft, maar welke materie wel van fundamenteel belang is voor de inrichting en organisatie van de Nederlandse Staat. Al het recht dat ziet op de organisatie en inrichting van de staat maar dat niet van fundamenteel belang is kan worden geregeld op het niveau van de formele (organieke) wet. Deze bijzondere meerderheidswetten bevatten op deze manier al het semi-grondwettelijke recht. Het gevolg van het hanteren van deze methode is dat de bijzondere meerderheidswet de positie van de organieke wet overneemt. Al het semi-grondwettelijke recht uit de organieke wet zal immers worden overgeheveld naar de bijzondere meerderheidswet. Deze wetten vormen een tussencategorie tussen de Grondwet en de formele wet. In Nederland zou dit betekenen dat er naast een “gewone” organieke Gemeentewet, Kieswet en andere dergelijke organieke wetten tevens een “bijzondere” Gemeentewet, Kieswet et cetera tot stand wordt gebracht. Bepalingen met een primaire constituerende, attribuerende en/of regulerende functie worden opgenomen in deze “bijzondere” wetten, terwijl de minder fundamentele bepalingen worden verankerd in de “gewone” formele wet.

Duidelijk moge zijn dat uitvoering van bovenstaand plan, ongeacht voor welke van de twee uiteengezette methodes wordt gekozen, veel nauwkeurigheid en expertise vergt. De afweging omtrent de vraag welke bepalingen als essentieel kunnen worden aangemerkt en daarom op het niveau van de Grondwet moeten worden verankerd, de vraag voor welke methode moet worden gekozen en welke bepalingen uit de organieke wet moeten worden onderworpen aan de bijzondere wijzigingsprocedure dan wel welke bepalingen uit de organieke wet dienen te worden overgeheveld naar de bijzondere meerderheidswet, dient een politieke beslissing te zijn welke wordt genomen na doordachte onderhandelingen. Het in deze scriptie uiteengezette voorbeeld omtrent de wijze waarop hoofdstuk 7 van de Grondwet gedeconstitutionaliseerd kan worden, is dan ook slechts geschetst ter inspiratie.

### **§ 6.3 Aanbevelingen**

Mijns inziens is de tijd rijp om de Nederlandse staatsinrichting te hervormen. Op zijn tijd verlangt alles groot onderhoud. Dit geldt niet alleen voor belangrijke wetgeving als het Burgerlijk Wetboek of het Omgevingsrecht, maar tevens voor ons parlementaire stelsel. Het verdient aanbeveling hierbij onze zuiderburen en eventueel andere landen als voorbeeld te nemen. België heeft met succes bewezen dat door middel van een tussencategorie van wetten een balans tussen rechtszekerheid, stabiliteit en flexibiliteit kan worden gevonden. Wel dient ervoor te worden gewaakt dat de techniek van deconstitutionalisering door middel van delegatie van grondwetsbepalingen naar organieke wetten dan wel bijzondere meerderheidswetten enkel wordt ingezet voor de niet-essentiële elementen welke thans op het niveau van de Grondwet zijn geregeld. Indien deze techniek louter wordt gehanteerd om de





zware grondwetswijzigingsprocedure te vermijden, levert dit misbruik van het instrument op. Het probleem omtrent de rigiditeit van de Grondwet wordt hiermee immers niet opgelost, maar zelfs verergerd: flexibiliteit zal ten koste van de stabiliteit van de fundamenten van het staatsbestel gaan.

Het heeft mijn voorkeur om bij het vormgeven van deze speciale tussencategorie van wetten, gebruik te maken van de instrumenten welke thans voorhanden zijn in Nederland; de organieke wetten. Zoals in deze scriptie is gebleken is al vaker in de politiek geopperd deze organieke wetten een bijzondere status toe te kennen vanwege het onmiskenbare belang van deze regelingen. Door deze wetten in te zetten als vehicle voor het vinden van de gezochte balans, worden twee vliegen in een klap geslagen. Niet alleen kan door middel van deze instrumenten de Grondwet worden gedeconstitutionaliseerd waardoor deze wordt teruggebracht tot de essentie, maar ook wordt door het volgen van deze methode de bijzondere positie van de organieke wetten eindelijk erkend.

Anders dan Thorbecke in 1839 heeft gesteld ten aanzien van de keuze tot het verhogen van de benodigde gekwalificeerde meerderheid van stemmen om de Grondwet te kunnen wijzigen in de Grondwet van 1815, is het nu tijd om de “nieuwigheidszucht onzer zuidelijke broeders” te volgen. Een kleine vernieuwing hier en daar maakt ons staatsbestel nog niet toekomstbestendig, zoals Scholten al eerder heeft gesteld. Een grootschalige herziening van het parlementaire stelsel kan, of deze herziening nou wordt doorgevoerd door het volgen van de in deze scriptie uiteengezette methode of niet, dan ook niet uitblijven. Uiteraard dienen voor het bewerkstelligen van een dergelijke grootschalige wijziging niet alleen de organieke wetten te worden gewijzigd, maar tevens de Grondwet. Onoverkomelijk zal hiertoe de starre procedure van artikel 137 Gw moeten worden gevolgd. Desondanks verdient het mijn voorkeur om deze weg in te slaan. Uiteraard zou ook de wijzigingsprocedure van artikel 137 Gw an sich kunnen worden gewijzigd om de problematiek omtrent de rigide Grondwet op te lossen, maar dit leidt niet tot het gewenste effect. Dit kost immers evenveel tijd als wanneer de Grondwet in een keer goed onder handen wordt genomen, gezien het feit dat voor herziening van de grondwetswijzigingsprocedure eveneens een wijziging van de Grondwet is vereist. Na herziening van de wijzigingsprocedure komt eventuele inhoudelijke modernisering van de Grondwet pas aan de orde, waardoor de algehele herziening onnodig veel tijd in beslag neemt. In deze tijden waarin de spanning tussen verschillende bevolkingsgroepen hoog oploopt en waarin er behoefte is aan duidelijkheid, is deze tijd er niet. Onder het mom van “als je het doet, doe het dan goed” lijkt het mij daarom beter meteen de gehele Grondwet onder handen te nemen. Ik hoop dat de politiek er klaar voor is om deze discussie aan te gaan. Tegen de Nederlandse burgers zou ik tot slot willen zeggen “*have patience, better times are coming.*”



## Literatuurlijst

---

### **Alen 1994**

A. Alen, *Federalisme: staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen: Maklu Uitgevers 1994.

### **Alen en Muylle 2011**

A. Alen en K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen: Kluwer 2011.

### **Baron van Haersolte 1972**

R.A.V. Baron van Haersolte, *Inleiding tot het Nederlands Staatsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1972.

### **Belinfante en De Reede 2015**

A.D. Belinfante en J.D. de Reede, *Beginselen van het Nederlands staatsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

### **De Boer, Dekker, Haan, Nehmelman, van Rossum en Vetzo 2014**

M.E. de Boer, H.J. Dekker, K.E. Haan, R. Nehmelman, J.W.C. van Rossem en M.J. Vetzo, 'De Kiss of life voor de Grondwet: een voorstel tot aanpassing van de wijzigingsprocedure van de Grondwet', *NJB* 2014/1228, afl. 25, p. 1681-1684.

### **Bovend'Eert 2015**

P.P.T. Bovend'Eert, *Inleiding constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

### **Burkens, Kummeling, Vermeulen en Widdershoven 2006**

M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2006.

### **Buys 1883**

J.T. Buys, *De Grondwet. Toelichting en kritiek*, Arnhem: P. Gouda Quint 1883-1888.

### **Elzinga 2000**

D.J. Elzinga, *Dualisme en lokale democratie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2000.

### **Elzinga 2016**

D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2016.



**Floris, Burkens en Kummeling 1994**

O.A.M. Floris, M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, *Grondrechtenbescherming door algemene wetten*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

**Geudens en Judo 2007**

G. Geudens en F. Judo, *Confederalisme? Staatsrechtconferentie 2007 - Vlaamse Juristenvereniging*, Brussel: Larcier 2008.

**'s Jacob 1951**

E.H. s'Jacob, 'Gevaar voor verstening der grondwet', *NJB* 1951, nr. 26, p. 713–720.

**Konijnenbelt 1987**

W. Konijnenbelt, *De Gemeentewet als "bijzondere wet": onderzoek naar de plaats van de Gemeentewet en andere organieke wetten in ons recht*, Raad voor het binnenlands bestuur 1987.

**Kortmann 2008**

C.A.J.M. Kortmann, 'Wegwerprecht, oude dame of frisse juf?' in: *De Grondwet herzien: 25 jaar later*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008.

**Kortmann 2016**

C.A.J.M. Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

**Kranenburg 1925**

R. Kranenburg, *Het Nederlandse staatsrecht*, Haarlem: W.E.J. Tjeenk Willink 1925.

**Van Nieuwenhove 1998**

J. van Nieuwenhove, 'De herziening en de coördinatie van de Grondwet', in M. Van der Hulst & L. Veny (red.), *Parlementair Recht. Commentaar en teksten*, Gent: Mys en Breesch 1998.

**Van Nieuwenhove 2012**

J. van Nieuwenhove, 'De nieuwe overgangsbepaling bij artikel 195 van de Grondwet. Een herbruikbare tijdelijke afwijking van de herzieningsprocedure', *TVW* 2012/3, p. 156-172.

**Oud 1967**

P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1967-1970.

**Peters 2003**

A. Peters, *Wie beschermt onze Grondwet?* (Inaugurele rede UvA), Amsterdam: Vossiuspress 2003.



**Pierson 2004**

P. Pierson, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press 2004.

**Van der Pot 1940**

C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1940.

**Van Raalte 1966**

E. van Raalte, 'Proeve van een nieuwe Grondwet', *De Gids* 1966/192, p. 33-47.

**Rimanque 2007**

K. Rimanque, 'De Grondwet: een scan, een diagnose en een prognose', *RW* 2007/08, p. 1346-1365.

**Savornin Lohman 1912**

B.C. Savornin Lohman, *Over het begrip grondwet (oratie Utrecht)*, Utrecht: Oosthoek 1912.

**Scholten 2016**

P. Scholten, *Schets van een korte Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

**Struyven 2006**

L. Struyven, *Hervormingen tussen drang en dwang*, Leuven: Acco 2006.

**Van der Tang 1995**

G.F.M. van der Tang, 'Artikel 137', In: P.W.C. Akkermans & A.K. Koekkoek, *Supplement bij de Grondwet*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995.

**Thorbecke 1839**

J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, Amsterdam: Johannes Müller 1839.

**Velaers 2014**

J. Velaers, *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen: Intersentia 2014.

**Vande Lanotte, Goedertier, Haeck, Goossens en Pelsmaeker 2015**

J. Vande Lanotte, G. Goedertier, Y. Haeck, J. Goossens & T. De Pelsmaeker, *Belgisch Publiekrecht: deel 1*, Brugge: die Keure 2015.

**Visscher 2011**

Y.M. Visscher, *Praktisch staatsrecht*, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers 2011.



### **Voermans 2014**

W.J.M. Voermans, 'Onze oude onbemande Grondwet', *NJB* 2014/623, afl. 12, p. 776-780.

### **Zijlstra, Versteden, Nijendal en Tetteroo 2002**

S.E. Zijlstra, C.J.N. Versteden, G.A. van Nijendal, P.W. Tetteroo, *Het openbaar bestuur in de Grondwet: Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I*, Rapport Raad voor het openbaar bestuur 2002.

### **Kamerstukken**

*Kamerstukken II* 1973/74, 12 944, nr. 2.  
*Kamerstukken II* 1976/77, 14 213, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 1986/87, 19 403, nr. 5.  
*Kamerstukken II* 1988/89, 21 214, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 1988/89, 19 402, nr. 10.  
*Kamerstukken II* 1988/89, 19 403, nr. 39.  
*Kamerstukken II* 1993/94, 23 575, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2001/02, 28 331, nr. 2.  
*Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VII, nr. 36.  
*Kamerstukken I* 2003/04, 28 726, B.  
*Kamerstukken II* 2011/12, 33 239, nr. 3.  
*Handelingen I* 2014/15, 33 239, nr. 29.  
Wetgevingsstuk nr. 5-1561/1.  
Wetgevingsstuk nr. 5-1564/1.  
Wetgevingsstuk nr. 5-1736/1.  
Wetgevingsstuk nr. 5-1989/2.

### **Jurisprudentie**

Grondwettelijk Hof België 23 februari 2005, 44/2005.

### **Internetbronnen**

E. Hirsch Ballin & W. van der Woude, 'De vereiste van twee lezingen is te rigide', *SC Online* 25 maart 2014.

<http://www.sconline.nl/achtergrond/de-vereiste-van-twee-lezingen-te-rigide>

B. Van den Braak, 'Voor de wet van Halsema is het te laat', *Trouw* 4 maart 2015.

<https://www.trouw.nl/home/voor-de-wet-van-halsema-is-het-te-laat~a8929f42/>

E. Jurgens en B. Van den Braak, 'Tweede-Kamerleden schenden de Grondwet', *Trouw* 29 maart 2003.

<https://www.trouw.nl/home/tweede-kamerleden-schenden-de-grondwet~a1ed0ea1/>



B. Tromp, 'Een geval van staatkundige figuurzagerij; het nieuwe kiesstelsel', *Vrij Nederland* 2004.

[http://www.barttrompstichting.nl/publicaties/publicaties\\_item/t/een\\_geval\\_van\\_staatkundige\\_figuurzagerij\\_het\\_nieuwe\\_kiesstelsel](http://www.barttrompstichting.nl/publicaties/publicaties_item/t/een_geval_van_staatkundige_figuurzagerij_het_nieuwe_kiesstelsel)

[www.denederlandsegrondwet.nl](http://www.denederlandsegrondwet.nl)

[www.nederlandrechtsstaat.nl](http://www.nederlandrechtsstaat.nl)

### **Overige bronnen**

Advies nr. 679/2012 van 20 juni 2012, CDL-AD(2012)010.

Parlementaire redevoeringen van Mr. J.R. Thorbecke, I, 1840 – 1 November 1849, Deventer 1856.

Rapport nr. 469/2008 van 19 januari 2010, CDL-AD(2010)001.

R.v.St afd. Wetg., advies 18.757 van 23 november 1988.