



Onbekend maar niet onbemind

Wat weet en vindt de Nederlander van de Grondwet?

498

Terugblikkend op de Grondwetsherziening van 1983, deze maand 25 jaar geleden, blijkt vooral hoezeer dit een Haagse operatie was.¹ Met het installeren van een staatscommissie grondwetsherziening later dit jaar lijkt dit kabinet van plan om het anders te doen: de commissie zal onder meer advies uitbrengen over de voor- en nadelen van een preambule en de toegankelijkheid voor burgers van de Grondwet.²

Tegen deze achtergrond vond begin 2008 onderzoek plaats naar wat de gemiddelde Nederlander eigenlijk van de Grondwet weet en vindt, waarbij het wellicht tekenend is dat dit nooit eerder in Nederland werd onderzocht.³ Deze bijdrage biedt een voorlopig overzicht van de bevindingen, waarbij vooral het verschil opvalt tussen het grote belang dat Nederlanders hechten aan de Grondwet en de geringe kennis die zij hebben van de inhoud ervan.

DE GRONDWET: KENNIS EN BELANG

Op de vraag 'hoe belangrijk vindt u het dat er een Grondwet is' antwoordt 94% van de mensen 'tamelijk of heel belangrijk'. Hierbij is er nauwelijks verschil tussen allochtonen en autochtonen. Ouderen, hoger opgeleiden en mensen met een hoger inkomen vinden de Grondwet wel iets, maar niet significant belangrijker.

Er bestaat een groot contrast tussen hoe belangrijk mensen de Grondwet vinden en wat zij weten van de inhoud: 84% geeft aan de inhoud niet zo goed, of zelfs helemaal niet te kennen. Dit zelfbeeld blijkt te kloppen: van de zes kennisvragen had niemand alles goed, 10% alles fout, 24% er één goed, 40% twee, 22% drie, 5% vier en nog geen 1% vijf. Van de respondenten had dus 94% drie of meer vragen fout, en daarmee een onvoldoende. Ouderen, mensen met een hoger inkomen en hoger opgeleiden deden het iets beter, maar veel scheelde dit niet.

De gestelde vragen gingen telkens over een bepaald thema: de klassieke en de sociale grondrechten, de wijzigingsprocedure, het al dan niet bestaan van een preambule, de staatsinrichting en de verhouding met de internationale rechtsorde. Voor zover uit deze vragen iets af te leiden valt over het algemene kennisniveau over deze thema's weet de gemiddelde Nederlander verreweg het meeste van de klassieke grondrechten. Op de meerkeuze vraag 'wat staat er niet in de Grondwet' wist 77% van de mensen dat dit het recht op eigendom was, terwijl het recht op gelijke behandeling, de godsdienstvrijheid en de vrijheid van meningsuiting wel opgenomen zijn.

Een omgekeerd resultaat was te zien waar het ging over de sociale grondrechten. Hier wist maar 2% van de mensen dat *niet* in de Grondwet staat dat de regering moet zorgen voor de veiligheid, terwijl dit voor de werkgelegenheid wel het geval is. De staatsrechtelijke vraag – wat betekent 'de koning is onschendbaar' bleek weer makkelijker. Hier gaf 60% van de mensen aan dat het niet gaat om, bijvoorbeeld, een verbod op het beledigen van de koning(in) maar om het feit dat de ministers verantwoordelijk zijn voor wat de koning(in) doet en zegt.

De overige vragen beantwoordde gemiddeld een op de vijf Nederlanders goed. Zo wist 22% dat Grondwetswijziging twee lezingen vergt. Op de vraag 'hoe begint de Grondwet' kruist maar 18% artikel 1 aan: het gelijkheidsbeginsel. De rest denkt ofwel aan een preambule als bijvoorbeeld 'Wij, het volk van Nederland' (41%) of heeft geen idee (40%). Een vergelijkbaar resultaat is zichtbaar waar het gaat om de doorwerking van de internationale rechtsorde. Op de vraag of de regering een verdrag mag sluiten dat in strijd is met de Grondwet weet maar 14% dat dit alleen onder bepaalde voorwaarden kan, terwijl 71% denkt dat dit nooit mag.

DE POSITIE VAN DE GRONDWET VERSTERKEN?

De ambitie van het huidige kabinet, daartoe mede aangezet door de Nationale Conventie, lijkt te zijn om de positie van de Grondwet in de samenleving te versterken.⁴ In de zoektocht naar actiever burgerschap en de kernwaarden van de rechtsstaat zou ook de zichtbaarheid van de Grondwet vergroot moeten worden. Het onderzoek geeft inzicht in de mening van de gemiddelde Nederlander over hoe dit zou kunnen gebeuren:

– *Aandacht voor de Grondwet in het onderwijs*: 87% van de ondervraagden vindt dat alle jongeren op school zouden moeten leren wat er in de Grondwet staat. Het

1. Zie bijvoorbeeld T. de Graaf 2004. *Grondwet en Democratische Rechtsstaat: Toespraak opening academisch jaar academie voor wetgeving, 8 september 2004 en de bijdragen in de bundel 'De Onzichtbare Grondwet', op 27 februari 2008 gepresenteerd aan de Minister van Binnenlandse Zaken.*
2. *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamers fracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007, p. 37.*
3. *Voor dit onderzoek ondervroeg TNS-NIPO in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken een groep van 1246 burgers. De deelnemers werden geselecteerd uit het NIPObase bestand van 200 000 respondenten en kregen de vragen via een online-vragenlijst op het internet voorgelegd. De resultaten zijn na weging voor sekse, leeftijd, opleiding, regio representatief voor de Nederlandse bevolking.*
4. *Nationale Conventie 2006. Hart voor de Publieke Zaak: Aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21e eeuw. Den Haag, in het bijzonder de voorstudie 'Een Grondwet voor de 21e eeuw'.*

onderwijs blijkt dan ook de belangrijkste bron van bestaande grondwetskennis: 71% van de mensen leerde op school iets over de Grondwet. Toch valt dit type kennis momenteel niet onder de kerndoelen van het primair en voortgezet onderwijs en is het bijvoorbeeld geen onderdeel van het voorstel examenprogramma maatschappijwetenschappen Havo/Vwo.⁵

– *Het toevoegen van een preambule:* De Nationale Conventie pleitte voor een preambule bij de Grondwet, om 'de identiteit en aspiraties van Nederland als historische gemeenschap tot uitdrukking te brengen en als zodanig samenbindend te kunnen werken'.⁶ In een preambule zouden immers die waarden die niet in de Grondwet geëxpliciteerd staan, opgenomen kunnen worden: de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en eventueel de volkssoevereiniteit. Interessant genoeg lijkt 41% van de respondenten, zoals aangegeven, al in de veronderstelling dat de Grondwet al door een preambule voorafgegaan wordt, of deze nu luidt 'Wij, het volk van Nederland', 'Wij, Beatrix, de Koningin der Nederlanden' of 'Vanuit onze democratische traditie en geloof in de menselijke waardigheid'.

– *Naast rechten ook nadruk op plichten:* binnen het kader van de Nationale Conventie rees ook de vraag of de verantwoordelijkheden of plichten van burgers ook in de grondwet opgenomen zouden moeten worden.⁷ De regering lijkt ervoor gekozen te hebben om deze plichten niet in de Grondwet, maar in het nog op te stellen Handvest Burgerschap te verankeren.⁸ In dit kader zijn de antwoorden op de open vragen als 'waarover gaat de Nederlandse Grondwet' interessant. Hier noemt 38% van de Nederlanders spontaan het woord 'plichten' waar het gaat over de inhoud van de Grondwet. De Grondwet gaat dan volgens respondenten bijvoorbeeld over 'de rechten en de plichten van burgers' of 'alle rechten en plichten die Nederland en de

Nederlanders moeten naleven'.

– *Eenvoudig taalgebruik:* de staatscommissie grondwetsherziening lijkt zich ook te gaan buigen over de vraag of de Grondwet in eenvoudig Nederlands 'hertaald' zou moeten worden. Een recente uitgave van Heij en Visser biedt hiertoe een aanzet.⁹ Van de ondervraagden blijkt een kleine meerderheid voorstander van *plain language* ten faveure van de zorgvuldigheid. Met de stelling 'Het is belangrijker dat de Grondwet nauwkeurig is omschreven dan dat alles goed te begrijpen is' was 45% het eens, en 51% het oneens.

– *Constitutionele toetsing:* Een vaak gecopperde manier om, zoals Thorbecke het al formuleerde, de deur naar de Grondwet open te zetten, is met de introductie van constitutionele toetsing. Een initiatiefvoorstel van F. Halsema, ingediend in 2002, is momenteel onder behandeling in de Eerste Kamer.¹⁰ Een meerderheid van de respondenten is voorstander van constitutionele toetsing. In de keuze tussen 'alleen Regering en Parlement moeten nieuwe wetten kunnen toetsen aan de Grondwet' en 'Rechtvaardigen moeten wetten ook kunnen toetsen aan de Grondwet' kiest 60% voor de laatste optie. Slechts 27% geeft de voorkeur aan de huidige situatie, terwijl 13% het niet weet.

In de antwoorden op de open vragen over de inhoud en het belang van de Grondwet valt vooral op dat veel mensen aangeven graag meer van de Grondwet te willen weten: 'ik ben eigenlijk wel benieuwd naar de score van mijn antwoorden'. In deze antwoorden, wellicht nog sterker dan in de kwantitatieve uitslagen, wordt het contrast zichtbaar tussen de juristen die de huidige Grondwet steeds meer beschouwen als 'soft law', een 'juridisch anachronisme' of een 'marginaal product' en de overige Nederlanders.¹¹ Daar waar de minister zich op het standpunt stelt dat de Grondwet naast onzichtbaar ook 'onbekend en onbe-

mind' is, klopt deze constatering maar ten dele.¹² Onbekend zeker, maar onbemind zeker niet. ■

B.M. Oomen en H.T. Lelieveldt (hoofddocent rechten c.q. politicologie aan de Roosevelt Academy, het college van de Universiteit Utrecht in Middelburg)

5. Zie o.a.: *Wet op het Primair Onderwijs, 2007, Stb. 530; Wet op het Hoger Onderwijs, 2007, Stb. 445; Besluit Kerndoelen Onderbouw VO, 2006, Stb. 342, P. Schnabel, H. Noordink, SLO, and B. De Weme 2007. 'Het vak maatschappijwetenschappen: voorstel examenprogramma'. Enschede: Commissie Maatschappijwetenschappen.*
6. C. Zoethout, J.W. Sap, Roel Kulper en Omar Ramadan, 2006. *Een grondwet voor de 21e eeuw: Voorstudie van de werkgroep Grondwet van de Nationale Conventie, Den Haag: Nationale Conventie, p. 12.*
7. *Ibid.*, § 4.3 en *passim*.
8. Zie noot 2.
9. Karin Heij en Wessel Visser, *De Grondwet in eenvoudig Nederlands, Den Haag: SDU Uitgevers 2007.*
10. *Het initiatiefvoorstel Halsema constitutionele toetsing door de rechter, Kamerstuk 28 331, ingediend 11 april 2002.*
11. Zie bijvoorbeeld Jit Peters, *Wie beschermt onze grondwet?*, AUP Inaugural lectures, Amsterdam: Vossiuspers UvA 2003; Omar Ramadan, *Grondwet als sociaal contract tussen burgers*, NRC Handelsblad 15 februari 2006, p. 6.
12. Kamerstuk 31 200, VII, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2008, vraag 130.*