

Joyce Sylvester, Juliette Ronner en Naomi Smit

2.1

INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt de nadruk gelegd op het ontstaan van artikel 1 Grondwet als klassiek grondrecht en op artikel 21 Grondwet als sociaal grondrecht. Om te kunnen begrijpen hoe de huidige Grondwet en de grondrechten zijn ontstaan, is het belangrijk om terug te gaan naar hun ontstaansgeschiedenis. Dat doen we door eerst stil te staan bij de ontstaansgeschiedenis van Nederland en op het ontstaan van de Grondwet. Daarna wordt de geschiedenis van artikel 1 Grondwet en vervolgens artikel 21 Grondwet uitgelegd. Vervolgens kijken we naar de maatschappelijke veranderingen door de tijd heen en hoe de samenleving hierin meebeweegt. Dit hoofdstuk legt een basis voor de rest van het boek, waarin we onderzoeken of de Grondwet en de grondrechten nog wel aansluiten bij de actualiteit.

2.2

ONTSTAANSGESCHIEDENIS NEDERLAND

Tot 1795 werd Nederland (al bestond dat toen nog niet in de huidige vorm) bestuurd door ‘regenten’. Dat waren leden van aanzienlijke families, die als vrij gesloten groep bepaalde functies bezaten en die onderling verdeelden. In de steden had vooral het patriciaat de macht. Deze relatief kleine groep bestuurders, die een oligarchie vormden, had het voor het zeggen in stadsbesturen, op het platteland, in waterschappen, in de kerk, de handel en in het onderwijs (Parlement.com z.d.-b).

Deze regenten verdeelden de macht en daarbij speelden huwelijken en geld een belangrijke rol. Van grote betekenis was verder dat alleen leden van de Gereformeerde Kerk en protestanten toegang hadden tot ambten. Wie niet tot de formele staatskerk behoorde, was een tweederangsburger. Een tweede machtsfactor was de stadhouder. Dat was een functie in dienst van de Staten-Generaal, die was toebedeeld aan nazaten van Willem van Oranje. De stadhouder had belangrijke militaire taken, maar had tevens invloed op de benoemingen van bestuurders. Regenten en de stadhouderlijke entourage vormden samen de ‘orangisten’ of de staatsgezinden.

Vanaf omstreeks 1780 ontstond toenemend verzet van patriotten tegen deze gesloten elite. Onder invloed van ideeën van de (Franse) Verlichting streefden sommigen ook naar grotere gelijkheid in alle delen van de samenleving. In 1789 leidde

een revolutie tot afschaffing van de monarchie en invoering van een grondwettelijk, democratischer bestel in Frankrijk. Vanuit dat land verspreidden de revolutionaire ideeën zich over Europa. In 1794 startten de Fransen onder leiding van Jean-Charles Pichegru een offensief in noordelijke richting. In januari 1795 slaagden zij erin de Republiek te bezetten. Met Franse steun kwamen de patriotten aan het bewind; zij stichtten de Bataafse Republiek. In Europees Nederland zorgde de komst van dit bewind ervoor dat gelijke rechten werden ingevoerd voor iedereen. De oude stadhouderlijke instellingen, zoals de Staten-Generaal, verdwenen en de stadhouder vluchtte. Op 1 maart 1796 kwam een nieuw, gekozen, parlement bijeen: de Nationale Vergadering. Die kreeg als taak een Grondwet op te stellen, ook wel de Staatsregeling genoemd. De periode die volgde, kenmerkte zich door een strijd tussen voorstanders van een eenheidsstaat (unitariërs) en leden die meer macht bij de gewesten wilden (federalisten). Daardoorheen speelde een tegenstelling tussen voorstanders van meer democratie en leden die zich gematigder opstelden.

Uiteindelijk kwamen, na een door de Fransen gesteunde staatsgreep, in januari 1798 de radicaaldemocratische unitariërs aan het bewind. Zij werden echter na een half jaar, opnieuw met steun van de Fransen, aan de kant gezet en vervangen door een gematigder bewind. In de jaren 1798-1801 was er een uit twee Kamers bestaand parlement. Wat wij nu de Tweede Kamer noemen, was toen de Eerste Kamer. Het volksvertegenwoordigend lichaam splitste zich overigens pas na de verkiezingen in twee Kamers (Parlement.com, z.d.-b).

Nadat Nederland onafhankelijk was geworden van Frankrijk, kreeg het in 1814 voor het eerst een Grondwet. Deze Grondwet bepaalde onder andere de oprichting van een parlement, de Staten-Generaal. De ontwerp-Grondwet was gemaakt door een commissie onder leiding van Gijsbert Karel van Hogendorp. Deze commissie bestond zowel uit voormalige regenten en orangisten (Repelaer, Van Aylva, Van Hogendorp) als uit 'ambtenaren' en politici uit de Bataafs-Franse tijd, zoals Van Maanen, Elout en Röell. Er was verder rekening gehouden met regionale spreiding. Als vertegenwoordiger van Brabant werd D.N.J. Hondebeek Heerkens aangesteld. Vanuit Gelderland was W.A. Schimmelpenninck van der Oye het lid. (Parlement.com, z.d.-a).

Op 29 maart 1814 keurde een 'Grote Vergadering representerende de Verenigde Nederlanden' de door een commissie ontworpen Grondwet goed. Van deze uit 600 leden bestaande vergadering van notabelen zouden er tijdens de stemming 474 in Amsterdam verschijnen. Van hen stemden slechts 26 leden tegen, vooral katholieken, zodat het ontwerp met ruime meerderheid werd aangenomen (Parlement.com, z.d.-a). Dit wil niet zeggen dat de katholieken tegen een Grondwet waren. Zij wilden echter niet de bepaling steunen dat het staatshoofd per definitie niet katholiek kon zijn. Dit alles in een context en tijd waarin katholieken in het protestantse Nederland van maatschappelijk belangrijke posities werden geweerd als gevolg van de Reformatie.

De Grondwet, die ruim een jaar van kracht zou zijn, voerde een centralistische monarchie in, waarin de vorst veel en de Staten-Generaal weinig macht had. Tevens waren vrijheid van godsdienst en enige burgerlijke rechten vastgelegd. Na de vereniging van Noord- en Zuid-Nederland in 1815 kwam er een nieuwe Grondwet.

Zo'n dertig jaar nadat Nederland een eigen Grondwet had gekregen, braken in veel Europese landen hevige protesten uit waarbij de bevolking hervormingen eiste. In Nederland kwam het echter niet tot een revolutie. Er werd een commissie ingesteld die onder leiding stond van Johan Rudolph Thorbecke. Deze commissie stelde vergaande voorstellen voor. Zo werden ministers voortaan verantwoordelijk voor het beleid en niet de Koning. De meeste voorstellen werden op 3 november 1848 aangenomen. De wijzigingen maakten van Nederland een parlementaire democratie.

2.3 GESCHIEDENIS ARTIKEL 1 GRONDWET

De geschiedenis van artikel 1 van de Nederlandse Grondwet laat vooral zien hoe het gelijkheidsbeginsel sinds het einde van de achttiende eeuw steeds verder uitgewerkt is. We zien van 1798-2023 de volgende ontwikkeling (De Nederlandse Grondwet, z.d.-b). In de Staatsregeling (de voorloper van de Grondwet) van 1798 stond in artikel 3 al dat alle leden van de maatschappij 'gelijke aanspraak op derzelver voordeelen' hadden, zonder onderscheid op basis van geboorte, bezittingen, stand of rang. In de daaropvolgende grondwetten van 1801, 1805 en 1806 werd dit principe telkens herhaald en verfijnd, met nadruk op gelijke rechten en plichten voor alle burgers (De Nederlandse Grondwet, z.d.-c).

Vanaf 1815 werd dit gelijkheidsbeginsel concreter ingevuld in termen van rechtsbescherming. Zowel ingezetenen als vreemdelingen kregen gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen: 'Allen die zich op het grondgebied van het Rijk bevinden, hetzij ingezetenen of vreemdelingen, hebben gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen.' Deze bepaling bleef, met enkele aanpassingen, lange tijd de kern van het gelijkheidsbeginsel in de Grondwet. In 1840 werd er bijvoorbeeld aan toegevoegd dat de wet ook de toelating en uitzetting van vreemdelingen zou regelen. Zo bleef artikel 4 hetzelfde als voorgaande jaren: 'Allen die zich op het grondgebied van het Rijk bevinden, hetzij ingezetenen of vreemdelingen, hebben gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen' (De Nederlandse Grondwet, z.d.-d).

In 1848 werd het gelijkheidsbeginsel geplaatst in artikel 3 in plaats van artikel 4, en kwam het er zo uit te zien: 'Artikel 3: Gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen voor ingezetenen en vreemdelingen. Allen die zich op het grondgebied van het Rijk bevinden, hetzij ingezetenen of vreemdelingen, hebben gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen. De wet regelt de toelating en de uitzetting van vreemdelingen, en de algemene voorwaarden, op welke ten aanzien van hunne uitlevering verdragen met vreemde Mogendheden kunnen worden gesloten' (De Nederlandse Grondwet, z.d.-c).

In de jaren die volgden, werd het gelijkheidsbeginsel nog een aantal keren gewijzigd, om precies te zijn in 1887, 1917, 1922, 1938, 1948, 1953, 1956, 1963 en in 1972. Deze wijzigingen betroffen voornamelijk juridische en taalkundige preciseringen van het bestaande beginsel, waarbij het uitgangspunt van gelijke bescherming voor iedereen op Nederlands grondgebied telkens werd bevestigd (De Nederlandse Grondwet, z.d.-d).

In 1983 vond er een belangrijke wending plaats met de herziening van de Grondwet, waarbij artikel 1 zijn huidige naam en inhoud kreeg. Sindsdien luidt het: 'Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan' (De Nederlandse Grondwet, z.d.-a).

In de jaren hierna werd het artikel herhaaldelijk formeel vastgesteld bij grondwetsherzieningen, maar zonder inhoudelijke wijzigingen.¹ Het ging hier om technische herbevestigingen of contextuele aanpassingen binnen het geheel van de Grondwet. De meest ingrijpende recente wijziging vond plaats in 2023.

Naar het heden en de toekomst kijkend, verschilt het Nederland van nu hemelsbreed met de samenleving van de regenten, notabelen, adel en orangisten van destijds die zich bezighielden met het ontwerpen van de Grondwet. Dit blijkt ook tijdens de laatste wijziging in 2023. Artikel 1 luidt sindsdien: 'Gelijke behandeling en discriminatieverbod; Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook, is niet toegestaan' (De Nederlandse Grondwet, z.d.-a).

Hiermee is het discriminatieverbod uitgebreid met de gronden handicap en seksuele gerichtheid, waarmee de Nederlandse Grondwet explicieter is gaan aansluiten bij hedendaagse normen van inclusiviteit en mensenrechten. Tussen 1798 en 2023 is het gelijkheidsbeginsel dus herhaaldelijk aangepast, verfijnd en uitgebreid. Daarbij is het belangrijk te erkennen dat deze aanpassingen in overgrote meerderheid tot stand zijn gekomen binnen een politiek en juridisch bestel dat werd (en wordt) gedomineerd door een relatief kleine groep goed opgeleide en maatschappelijk invloedrijke personen.

2.4 GESCHIEDENIS ARTIKEL 21 GRONDWET

Als we kijken naar de ontstaansgeschiedenis van de Grondwet in relatie tot klimaatrechtvaardigheid en milieu, stuiten we op artikel 21 Grondwet. Dit artikel is pas in 1983 in de Grondwet opgenomen (De Nederlandse Grondwet, z.d.-e). In 1972 kwam het rapport 'Grenzen aan de groei' uit door de Club van Rome (een organisatie bestaand uit tientallen wetenschappers, politici en zakelijk leiders). Dit rap-

1 Zoals in 1987, 1995, 1999, 2000, 2002, 2005, 2006, 2008, 2017 en 2018.

port ging in tegen het paradigma van het streven naar continue materiële groei en oneindige economische uitbreiding (Club of Rome, z.d.).² Het milieu werd tien jaar na de verschijning van dit rapport een belangrijk politiek item. Artikel 21 Grondwet is geformuleerd als een typisch sociaal grondrecht. Het geeft echter op geen enkele manier aan hoe de overheid haar zorg voor het milieu zou moeten effectueren. Dat maakt dat artikel 21 Grondwet tot nu toe nauwelijks een rol in de milieuwetgeving speelt. Bovendien worden de belangrijkste milieumaatregelen op Europees niveau genomen. We moeten terug in de tijd tot 1798 om iets van de geest van dit grondrecht te ontdekken.

Artikel 54 van de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk luidde als volgt: 'De Maatschappij beveelt, ingelijks, de meeste bevordering van den Landbouw, en deszelfs bloei, bijzonderlijk ten aanzien der nog ledige en woeste gronden, door de gantsche Republiek.' In alle volgende versies van de Grondwet ontbreekt tot 1983 elke opmerking over het 'milieu' (De Nederlandse Grondwet, z.d.-e).

De Grondwetswijziging van 1983 kende een zeer lange voorbereidingstijd. Op 26 augustus 1967 werd de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet ingesteld, ofwel de Commissie Cals-Donner. De commissie stelde voor verschillende 'sociale zaken' in één Grondwetsartikel te regelen. Het moest artikel 82 Grondwet in Hoofdstuk VI Sociale grondrechten worden: 'De overheid draagt zorg voor de leefbaarheid van het land en treft maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid. Zij schept voorwaarden voor vrijetijdsbesteding en culturele ontplooiing' (De Nederlandse Grondwet, z.d.-a).

De regering besloot het artikel naar voren te halen en het onder te brengen in het eerste hoofdstuk van de Grondwet. Ook werd de tekst gesplitst in artikel 21 en artikel 22.

2.5 ONTBREKEN DIVERSITEIT IN HET OPENBAAR BESTUUR

De mensen die aan de basis stonden van de inhoud van artikel 1 Grondwet en, ondanks het feit dat dit dichterbij ons ligt in de tijd, artikel 21 Grondwet, behoorden tot de bevolkingsgroep van regenten, de elite en tot de hoger opgeleiden, tot zeer recent uitsluitend witte hoogopgeleide mannen. Zij dachten, naar we mogen veronderstellen, met de beste bedoelingen na over wat goed zou zijn voor de bevolking. Deze gedachten en opvattingen vonden een plek in de wetsontwerpen en werden aangenomen door de Eerste en Tweede Kamer, waar diezelfde regenten, elite en hoger opgeleide witte mannen onderdeel van uitmaakten. De samenleving is echter in vele opzichten van gedaante veranderd, niet in de laatste plaats qua (demografische) samenstelling. Allerlei groepen in de samenleving zijn in de loop der jaren naar voren gestapt en hebben hun rechten opgeëist. Van enige diversiteit in de

2 Zie voor meer informatie over de Club van Rome paragraaf 7.4.1.