



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De politiek en de proeve

Cramer, N.

Citation

Cramer, N. (1966). De politiek en de proeve. *Acta Politica*, 2: 1966/1967(2), 85-88. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450027>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450027>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

ACTA

TIJDSCHRIFT VOOR POLITICOLOGIE

POLITICA

REDACTIE

Dr. P. R. Baehr (secretaris), Dr. N. Cramer, G. H. van Es, Dr. A. Hoogerwerf, Dr. L. van der Land.

Dit tijdschrift wordt uitgegeven onder auspiciën van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek, op gezag van haar commissie voor de publikatie, bestaande uit: Prof. Dr. H. Daalder, Prof. Dr. H. Daudt, Prof. Dr. G. Kuijpers en Prof. Mr. L. G. A. Schlichting.

BIJDRAGEN

en alle andere stukken voor de redactie zende men aan de redactie-secretaris, Dr. P. R. Baehr, p/a Instituut voor Wetenschap der Politiek, O.Z. Voorburgwal 187, Amsterdam C (020 217878/3323).

De kopij dient persklaar te worden ingezonden, in tweevoud en in machineschrift.

BOEKEN TER RECENSIE

te zenden aan de redactiesecretaris. Teruzending van ongevraagde recensie-exemplaren kan niet plaats vinden.

ADMINISTRATIE

Voor abonnementen en advertenties richt men zich tot de uitgevers J. A. Boom en Zoon, Hoofdstraat 87, Meppel (tel. 05220/1341). Postrekening 806864.

Acta Politica verschijnt driemaandelijks. De abonnementsprijs bedraagt f 12,50 per jaar (voor instellingen f 18,— per jaar). Een studentenabonnement kost f 7,50 per jaar (maximaal gedurende 7 achtereenvolgende jaren). Losse nummers f 4,50.

Advertentietarieven: 1/1 pagina f 80,—; 1/2 pagina f 45,—; 1/4 pagina f 25,—. Bewijsnummers worden à f 1,— berekend.

Indien men het abonnementsgeld gireert voor een ander gelieve men op het girostrookje duidelijk naam en adres van de abonnee te vermelden, ter vermindering van dubbele incasso.

DE POLITIEK EN DE PROEVE

door N. Cramer

'Er was eens een land; dat land had een koning en een volksraad; en deze beiden hadden niets te doen. Recht was er in het land in overvloed en dus konden zij zich van rechtsvorming onthouden. Maar zij wilden niet werkeloos blijven, althans niet toonen, dat zij waren uitgeput; en daarom besloten zij om negentien wereldlijke mannen uit te noodigen de grondwet van het Rijk na te zien, of daarin niet iets voorkwam, dat gewijzigd kon worden, ten einde hare elegantie te verhoogen.'

H. Krabbe

Wat moet de politiek met de Proeve voor een nieuwe grondwet? In het verleden kon menige grondwetsherziening in verband worden gebracht met een volksbeweging. Wie herinnert zich niet, hoe Willem II in één nacht werd bekeerd — nadat 'zoo te 's-Haage en Amsterdam alles naar revolutie helde'¹ Zou het confessioneel volkspetitionnement van 1878, waarbij 300.000 handtekeningen Willem III smeekten de schoolwet-Kappeyne niet te bekrachtigen, niet van betekenis zijn geweest voor de grondwetswijzigingen van 1887 en 1917? Stellig zijn de Rode Dinsdagen van 1911-'12 ook van invloed geweest op de invoering van het algemeen kiesrecht.

Welk politiek verlangen heeft echter de totstandkoming van de Proeve gevorderd? Thans is het de minister van Binnenlandse Zaken die bij schrijven van 29 september 1966 een aantal instituten en organisaties, welke in staat en maatschappij een zekere rol spelen, heeft uitgenodigd hun standpunt over de Proeve te bepalen. Twee opeenvolgende ministeries — van tamelijk verschillende politieke samenstelling — het kabinet-Marijnen en het kabinet-Cals — achtten het van belang, dat het Nederlandse volk zou worden opgewekt zich te uiten, vóórdát door regering en volksvertegenwoordiging een beslissing zou worden genomen. Er werd dus een soort volksraadpleging verlangd, vèr vooruitlopend op de uitspraak, welke de staatsburger bij de klassieke kamerontbinding en verkiezing moet doen, aleer over de grondwetsherziening in tweede lezing kan worden beslist. Zelf gaf de regering geen leiding aan de vorming der openbare mening. Geen van beide kabinetten formuleerden een eigen standpunt over de Proeve; deze viel buiten hun

¹ Geciteerd door H. van der Goes van Naters, in: J. Valkhof e.a., *Grondwet en Maatschappij in Nederland*, 1948, p. 171.

ministeriële verantwoordelijkheid. Werden vroegere grondwetsplannen vaak gekoppeld aan bepaalde namen — Thorbecke, Heemskerk, Bos of Cort van der Linden — zo niet de Proeve. Deze bleef een anoniem ambtelijk werkstuk. Wil men: een Schets— zonder een Van Hogendorp!

Stellig is deze eigenaardige procedure ingegeven door de mislukkingen, welke na-oorlogse pogingen tot een generale grondwetsherziening hebben opgeleverd. De huisvlijt, welke zo menige ondergedoken politicus in bezettingstijd aan het ontwerpen van een nieuwe grondwet heeft gewijd, is zonder resultaat gebleven. Nadat echter in het allerjongste verleden het verlangen naar vernieuwing van het staatsbestel was herleefd en in figuren als Cals en Vondeling voortvarende vertolkers leek te hebben gevonden, bleek, toen zij samen een nieuw kabinet binnentraden, de zittingsperiode van het parlement te ver te zijn gevorderd om nog een grondwetsherziening op gang te brengen. De ervaring heeft uitgewezen dat zeker een periode van vier jaar aan voorbereiding is vereist.²

De vraag is nu: biedt de Proeve een goed uitgangspunt voor de komende kabinetsperiode? Van belang is vast te stellen dat, op een heel enkele uitzondering na, de partijprogramma's géén wensen in die richting uiten. Het antwoord op die vraag in een tijdschrift, gewijd aan politologie, moet ook anders uitvallen dan bijv. in een juristenblad. In dit nummer gaat de belangstelling niet zozeer uit naar de vernuftigheid der formuleringen. Onderzocht wordt wat de Proeve politiek voorstelt. Van Lasalle stamt de uitspraak dat de constitutie van een land wordt gevormd door de bestaande feitelijke machtsverhoudingen. Voor buitenstaanders maskeert de huidige grondwet de politieke machtsverhoudingen meer dan dat ze die verduidelijkt. Brengt de Proeve daarin verandering? Welke plaats is aan de monarchie gelaten? Hoe zal in de toekomst een kabinet worden gevormd? Krijgt de kiezer meer invloed? Blijven de politieke partijen hun grondwettelijk incognito behouden? Vallen de burger ook sociale grondrechten toe? Wordt het bestuur gekenmerkt door centralisatie of decentralisatie? — Ziedaar de vragen die door de auteurs van de hierna volgende artikelen aan de orde worden gesteld.

Past de Proeve in de historische ontwikkeling der grondwet? Sinds haar ontstaan, nu ruim 150 jaar geleden, is zij dertien keer gewijzigd. Daar zat — de Proeve constateert dat terecht³ — een zekere lijn in. Telkens werd de invloed der volksvertegenwoordiging uitgebreid en kregen de burgers meer rechten. De Proeve geeft die ontwikkeling ook duidelijk aan (blz. 26 e.v.). Welke trefwoord kenmerkt nu de Proeve zelf? De ontwerpers spreken vooral van 'modernisering'. Maar wat is modern? Indien de Gaulle er niet geweest zou zijn, was het wellicht 'modern'

² C. W. de Vries, *De liberale staat en de regeringsvoorstellen tot grondwetsherziening*, 1936, p. 1.

³ *Proeve van een nieuwe grondwet*, 1966, p. 26 e.v.

gebleken de grondwet verder aan te passen bij de opgang van Nederland in een grote, supranationale federatie van Westeuropese staten. Door meer aandacht te besteden aan rechtsvergelijking zou de Proeve althans het denken daarover hebben bevorderd. Nu wordt deze slechts terloops beoefend. Bij de behandeling der grondrechten wordt bijv. de vraag opgeworpen of het nog wel zin heeft, na het verdrag van Rome, deze in de Nederlandse grondwet op te nemen. Het antwoord luidt bevestigend. De bestaande Nederlandse grondrechten bieden door formulering en uitleg betere waarborgen dan het verdrag van Rome. Op grond daarvan wordt ons artikel 7 inzake de vrijheid van drukpers terecht gehandhaafd. Aan de andere kant is artikel 10 van het verdrag van Rome van wijdere strekking, doordat het over de vrijheid van meningsuiting meer in het algemeen — en dus ook over radio en televisie — handelt. Door die massa-communicatiemediën te negeren handelt de Proeve weinig modern. Zou na de Bidault-affaire voor radio en televisie ook geen grondwettelijke garantie tegen censuur te vinden zijn, welke beter is dan de regeling van Rome?

Niet in 'modernisering' doch in het streven de wetgever meer vrijheid van handelen te geven — hem los te maken van het grondwettelijk gareel ligt het trefwoord van de Proeve. Hiervoor wordt een ander modewoord 'openheid' gebezigd; maar het gaat in wezen om een oude kwestie; in zoverre past het ook wel in de historische ontwikkelingslijn der grondwet. 'Alle Demokratie,' zei Jellinek, 'hat die niemals ganz wegzubannende Tendenz die einfache Mehrheit zum allein entscheidenden Faktor zu erheben.'⁴

Dit streven roept herinneringen op aan de stormloop, welke Krabbe, Kleintjes en Oppenheim, kort na de eeuwwisseling, hebben ondernomen tegen een 'rigide' grondwet als de onze, die als hogere norm de gewone wetgeving aan banden legt, waardoor tenslotte de meerderheid der bevolking bij de minderheid zou worden achtergesteld.

Die aanval is toen als 'ongezonde lectuur' afgedaan, onder aanvoering van Struycken, die er in zijn opstel over 'De grondwet, haar karakter en waarde' (1915) aan herinnerde, wat de grond was geweest voor het invoeren van de eis van de gequalificeerde meerderheid: delicate punten als bijv. de vrijheid van geweten moeten niet gemakkelijk door een meerderheid in de wal geschoven kunnen worden.⁵ Struycken meende destijds aan te kunnen tonen, dat de gequalificeerde meerderheid nooit een belemmering was geweest voor noodzakelijke vernieuwingen. Voor George v. d. Bergh, die zoveel later leefde, was het bijna een voldoening te kunnen vaststellen: 'Op de 31ste juli 1952 stonden de Heren Zeven-

⁴ Geciteerd bij A. A. H. Struycken, 'De grondwet, haar karakter en waarde' (1915) p. 40 in *Verzamelde Opstellen* (1924).

⁵ Struycken, p. 2 en 15; H. Krabbe, *Ongezonde lectuur*, 1914.

tien als levende mensen voor ons.⁶ Zij verwierpen de uitbreiding van de Tweede Kamer, die in verband met haar internationale werk nodig werd geoordeeld.

Zestig jaar na Krabbe, vat de Proeve dit oude thema weer op. Niet door grondwet en wet radicaal gelijk te schakelen. Ook niet door de procedure tot herziening van de grondwet te vereenvoudigen. Het échec met de grondwetskamer moedigt niet tot herhaling aan. Doch wel door de inhoud van de grondwet te beperken 'tot het minste wat in de gegeven omstandigheden mogelijk is.' Aan de ontwikkeling van het constitutionele recht wordt grotere speelruimte gegeven. Meer dan thans wordt de nadere bepaling van het constitutionele bestel overgelaten aan de actuele staatkundige besluitvorming. Opzet van de Proeve is m.a.w. er toe bij te dragen: 'dat de politieke inbreng niet verstrikt geraakt in de technische complicaties van de constitutionele problematiek.'⁷

De Proeve verlegt het accent naar de wetgever — dus ook naar de Staten-Generaal. Bepaald een tekort is, dat daarbij voorbij wordt gegaan aan de actuele discussie over het prestige-verlies van het parlement en het in vele opzichten niet meer zo goed functionerend politiek bestel. Los daarvan zou herlezing van Struycken al tot studie aanleiding hebben moeten geven. In zijn opstel over de waarde van de grondwet, schreef hij nl. ook al over: de waardedaling van het parlementaire meerderheidsbesluit als gevolg van de vervorming van de politiek tot een openlijk 'game of interests' met bewuste speculatie op het eigenbelang der kiezers; verdringing van het 'government by free discussion' door het 'government by parliamentary machine and caucus'; het 'do-ut-des'-systeem der fractieregering; de daling van het beschavingspeil der volksvertegenwoordiging en de vrees voor de 'money power' — te nauw contact tussen betrekkelijk arme politieke leiders en vertegenwoordigers der haute finance.⁸ Allemaal klachten, waarmee men het niet eens behoeft te zijn. Maar die de politicologie ook niet mag negeren bij een voorstel tot uitbreiding van de werkingssfeer van het parlement.

⁶ G. v. d. Bergh, *Verzamelde staatsrechtelijke opstellen*, 3e bundel, 1957, p. 43.

⁷ *Proeve*, pp. 32-34.

⁸ Struycken, p. 31.

door G. Kuypers

Sommige mensen menen, dat het maken van een grondwet voornamelijk een kwestie van formuleren is. Dat is ook zo. Maar wel onder één voorwaarde: dat men van te voren goed weet waartoe men een grondwet maakt. Het is als met houtbewerking. Dat is voornamelijk een kwestie van snijden. Maar wat er te voorschijn komt, hangt van ons doel af. Wat willen wij er mee? Musiceren, vissen, zitten of droge voeten houden? Van ons doel zal afhangen of het hout in onze handen een blokfluit, een dobber, een stoel of een klomp wordt. Maar het is en blijft voornamelijk een kwestie van goed snijden, dat is juist.

Ook een grondwet is een maaksel van mensen. Dat wil zeggen: ook een grondwet maken we niet voor niets. Zij dient ergens voor. Misschien is het doel van een grondwet in het ene tijdsgewricht een ander dan in het andere. Of in het ene land een ander dan in het andere. Ach, dat is eigenlijk wel zeker. De Amerikaanse 'founding fathers' van 1778 stond bepaald iets anders voor ogen dan de Nederlandse 'negen-mannen' van 1844 en de Russische 'dekabristen' van 1825 trachtten met hun ontwerp natuurlijk iets heel anders te verwezenlijken dan de Duitse 'Sachverständigen von Herrenchiemsee' van 1948. Men kan zich verder afvragen, of één en dezelfde grondwet misschien niet meer dan één doel dient. Waarschijnlijk wel. Al zal in dat geval het ene doel centraler zijn dan het andere. Maar — en daar gaat het om — zonder doel is een grondwet nooit. Gesteld voor de taak een nieuwe Nederlandse grondwet op te stellen, dienen wij ons dus af te vragen: 'Wat is in deze dagen ten onzent het doel van een grondwet?'

De auteurs van de 'Proeve van een nieuwe grondwet' hebben deze prealabele vraag zeker niet expliciet behandeld. Wel, zoals meer geschiedt, impliciet. Incidentele doelomschrijvingen sluipen het betoog in, waar gesproken wordt van het 'karakter' van de grondwet, de 'opzet' van het ontwerp, de 'betekenis' van voorgestelde artikelen en der gelijke. Zo zou men uit verspreide tekstplaatsen kunnen afleiden, dat volgens de auteurs een grondwet ten doel heeft 'voldoende informatie' te geven (p. 23); 'stimulansen voor wetgeving te scheppen (p. 27); 'algemene politieke strijdpunten te beslechten' (p. 28); te registreren 'hetgeen bij de rechtsgenoten leeft' (p. 31); 'aan te sluiten bij de hedendaagse beweeglijkheid van de verhoudingen en ontwikkelingen' p. 32); 'beperkingen aan het overheidsoptreden' te stellen (p. 35); 'regels te geven, die voor de staatkundige samenleving van het Nederlandse volk noodzakelijk' lijken (p. 40); 'een grotere waarborg voor de burger' te bieden dan andere rechtsregels doen (p. 51).