



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Waarom eigenlijk?

Daudt, H.

Citation

Daudt, H. (1966). Waarom eigenlijk? *Acta Politica*, 2: 1966/1967(2), 135-140. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450159>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450159>

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

meerderheidsvorming die beslist over kabinetsformatie en regeringsprogramma speelt zich af in een sfeer die zowel aan de invloed als aan het waarnemingsvermogen van het electoraat is onttrokken. Dit laatst wordt op het ogenblik door de televisie die ons de bij formatiepogingen betrokken politici in levende lijven toont terwijl zij zich in ontwijkende dubbelzinnigheden uitputten nog eens in een extra schril licht geplaatst. Het grootste deel van het gebeuren voltrekt zich bovendien in feite ook buiten iedere verantwoordingsplicht om. Kortom, zo op enig punt van ons constitutionele recht herziening geboden is dan is dit het. De Proeve zwijgt erover. Zij zegt daardoor naar mijn mening hierover te weinig.

De richting die we op moeten is, dunkt me, duidelijk. We moeten af van een systeem dat een premie stelt op het zich niet binden en het kruit droog houden tot na de verkiezingen naar een systeem dat een premie stelt op het zich wel binden aan een regeringscombinatie en -programma vóór de verkiezingen. Om deze reden biedt m.i. het Zwitserse, conventionele stelsel, dat overigens een oplossing inhoudt voor de formatiemoeilijkheden, niet het juiste antwoord. De wijziging die het meest bij ons huidige stelsel past zou zijn, de mogelijkheid te openen dat verschillende partijen in een of andere combinatie vóór de verkiezingen een regeringsploeg aanwijzen en daarmee voor het electoraat treden.

Hiertoe zou in de eerste plaats lijstenbinding in één kiesdistrict mogelijk moeten worden gemaakt. Dit kan gebeuren door een eenvoudige wijziging van de Kieswet. Hiervoor zou bovendien moeten worden bepaald dat de leden van de regeringscombinatie die het grootste aantal stemmen verwerft daarmee tevens zijn aangewezen voor benoeming tot minister door de Koning. Voor alle zekerheid zou men kunnen bepalen dat nodig is dat een absolute meerderheid wordt verkregen en dat, indien dit niet in de eerste kiesronde het geval is, een tweede moet volgen waarin alleen de twee combinaties met de meeste stemmen candidaat zijn.

Technisch kan deze candidaatstelling van regeringsploegen nog op verschillende manieren worden geregeld. M.i. zou het voldoende zijn te bepalen dat de lijstaanvoerder van de partij of combinatie van partijen die het vereiste aantal stemmen verkrijgt is aangewezen als formateur tevens minister-president, aangezien overeenstemming over die ene figuur niet wel denkbaar is zonder overeenstemming over de samenstelling van het kabinet (en dus ook van het regeringsprogramma). Het kan echter ook anders.

Van een dergelijk stelsel zou druk uitgaan tot coalitievorming vóór de verkiezingen omdat ook de grootste partij niet zeker kan zijn dat zij niet zal worden overvleugeld door een combinatie van andere en om zich daartegen te wapenen moet omzien naar coalitiepartners. Het is duidelijk, dat voor de op één na grootste partij, en zo successievelijk

voor ieder van de partijen, een analoge redenering geldt. Wie niet meedoet aan de vorming van een regeringscombinatie vóór de verkiezingen schakelt zichzelf als regeringspartij bij voorbaat uit en kan uitsluitend een oppositierol in het parlement spelen. Voor de helderheid van de politieke verhoudingen lijkt dit alleen maar winst.

Het stelsel kan worden ingevoerd met behoud van evenredige vertegenwoordiging en zonder aantasting van de bestaansgronden en -mogelijkheden der partijen. Het dwingt hen slechts op een voor een democratische besluitvorming essentieel punt anders te functioneren dan zij tot dusver hebben gedaan. Het stelsel zou zelfs kunnen worden ingevoerd zonder grondwetswijziging, door vorming van staatsrechtelijke gewoonte die leidt tot een herinterpretatie van artikel 86, lid 2, Grondwet: 'Hij (de Koning) benoemt Ministers en ontslaat hen naar welgevallen.'⁵ Deze benoemingen zouden voortaan in plaats van op grond van de uitkomst van een proces van consultatie en onderhandelingen, wel niet geschieden op grond van duidelijke verkiezingsuitslagen. Een aantasting van de monarchie ligt daarin beslist niet besloten. Integendeel, want het is, om een uitspraak van Oud⁶ te parafraseren, een misverstand te menen dat men de monarch een dienst bewijst met onduidelijke verkiezingsuitslagen.

In principe is invoering van een dergelijk stelsel dus mogelijk zonder grondwetswijziging door vorming van staatsgewoonterecht en vereist alleen een verandering van de Kieswet. Ik verwacht daar echter niet veel van: het huidige stelsel werkt de vereiste gewoonterechtsvorming te sterk tegen. Verandering van de grondwet lijkt derhalve geboden.

WAAROM EIGENLIJK?

door H. Daudt

Bij eerste lezing van de 'Proeve van een nieuwe grondwet' komt men onder de indruk van de wijze waarop de samenstellers hun werk hebben verricht. De voorstellen zitten helder en overzichtelijk in elkaar en het boek is uitstekend geredigeerd: na een kort 'Ten geleide' volgt eerst de volledige tekst van de ontwerp-grondwet, dan een uitvoerige algemene toelichting op de verrichte taak, vervolgens een uitgewerkte verant-

⁵ De Proeve, artikel 29, lid 3, leest hiervoor: 'Hij benoemt en ontslaat de ministers.' Het *arcantum* blijft bewaard.

⁶ P. J. Oud, 'Over kiezen en delen', in: *Elsevier's Weekblad*, 6 februari 1965.

woording van elk hoofdstuk en van elk artikel en ten slotte een artikels-gewijze vergelijking van de bestaande grondwet met de ontworpen Proeve.

Maar als men dan nagaat wat al dit werk heeft opgeleverd, dan valt het toch wel erg tegen. Moet voor al die technische correcties nu een grondwet praktisch terzijde worden gesteld, die in de afgelopen 150 jaar toch best bruikbaar is gebleken? Ik kwam na herlezing dan ook tot de conclusie: de samenstellers hebben hun opdracht voortreffelijk uitgevoerd, maar de opdracht deugde niet.

Wat zijn de bezwaren tegen de bestaande grondwet? Het Ten geleide van minister Smallegen begint met de woorden:

‘Bij de behandeling van de voorstellen die hebben geleid tot de grondwetsherziening 1963 werd in de staten-generaal kritiek geuit ten aanzien van de grondwet, die op verschillende punten verouderd werd geacht en niet op de hoogte van de tijd. De wens leefde de problemen betreffende de grondwet onderwerp te maken van een studie, die wellicht zou kunnen uitmonden in een herziening.’

En op pag. 21 van de Toelichting wordt hier uitvoeriger over gezegd (en ik zal elk bezwaar in tegenstelling tot de tekst van de Proeve op een nieuwe regel laten beginnen):

‘Zo werd aangevoerd, dat menig artikel niet zonder historische documentatie begrijpelijk is en dat vele bepalingen overbodige details en ‘dood hout’ bevatten; een technische modernisering en besnoeiing zouden derhalve wenselijk zijn.

Tegelijk zou wellicht een strakkere opzet van de grondwet doorgevoerd kunnen worden; het gebruikelijke stelsel van herhaalde incidentele wijzigingen van de grondwetstekst zou ertoe hebben geleid dat de grondwet enigszins het karakter van een ‘lappendeken’ heeft gekregen.

Voorgesteld werd de grondwet te bezien in verband met de aanpassing aan het statuut voor het koninkrijk der Nederlanden.

De gedachten gingen voorts uit naar een verdere realisatie van de voorstellen van de commissie-Van Schaik.

Ook werd de wenselijkheid aangevoerd van een aanpassing van de grondwet aan het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Daarnaast werd kritiek geuit op de gangbare methode van periodieke grondwetsherziening.’

Dit betreft overwegend technische kritiekpunten, waaraan er dan elders in de Toelichting nog twee worden toegevoegd, die blijkbaar niet destijds door kamerleden maar door de samenstellers zelf zijn gevoeld.

Het eerste van deze bijkomende bezwaren vindt men op pag. 23 en luidt dat de bestaande grondwet zo lang is met 205 artikelen en dat

nu een bekorting is bereikt tot 90 artikelen. Hier wordt ook een vergelijking gemaakt met de lengte van de grondwetten in tien andere Europese landen, waaruit blijkt dat de Nederlandse grondwet ‘opmerkelijk uitgebreid’ is. Men vervolgt met de opmerking:

‘Het trekken van conclusies uit een overzicht als hier gegeven dient wel met de nodige voorzichtigheid te geschieden. Het overzicht leert niets omtrent eventuele verschillen in lengte en samenstelling van de artikelen in de onderscheiden grondwetten, noch iets omtrent de opbouw en de inhoud van die wetten.’

Wat het dan wel leert, wordt niet duidelijk, maar desondanks was die lengte zo storend dat men het aantal artikelen tot minder dan de helft heeft teruggebracht. Waarom? Wat interesseert mij de lengte van de grondwet als het een grondwet is die bruikbaar blijkt?

Het tweede bezwaar betreft de onoverzichtelijkheid van de bestaande grondwet. Op pag. 44 en 45 wordt hierover gezegd:

‘Aan de rangschikking van de bepalingen van de grondwet zijn in de loop van de tijd talrijke beschouwingen gewijd. Het stelsel van de bestaande grondwet heeft daarbij niet veel verdediging gevonden. De staatsrechtswetenschap volgt bij de behandeling van het grondwettelijk recht vrijwel nimmer de grondwettelijke systematiek. Van verschillende kanten is dan ook een andere rangschikking van de grondwettelijke bepalingen beproefd.’

Ik zou zeggen zolang staatsrechtsgeleerden eruit wijs kunnen worden en zolang zij in hun handboeken volgens hun eigen systematiek de inhoud van de grondwet kunnen duidelijk maken, is er geen reden om in een historisch gegroeid document te knoeien, tenzij men zou menen dat de nieuwe grondwet na herziening op een bestsellerslijst zou kunnen komen en op die manier zou kunnen bijdragen aan de politieke opvoeding van de Nederlandse bevolking.

Ziedaar de in de Proeve vermelde bezwaren op grond waarvan de gehele onderneming is uitgevoerd. En wat levert dit op? De samenstellers zelf zeggen op pag. 35:

‘Vergelijkt men de Proeve met de bestaande grondwet, dan springen onder meer de volgende karakteristieken in het oog:

- bekorting en vereenvoudiging;
- modernisering, zowel wat betreft de terminologie als wat betreft de redactionele opzet van de bepalingen;
- een meer overzichtelijke systematiek;
- een versterking van het normatieve karakter doordat programmatiese en niet-juridiese bepalingen zijn vervallen;
- een grotere ‘openheid’ van de voorschriften door schrapping van overbodige details, waardoor met name de wetgever ruimere vrijheid krijgt.’

Op het laatste punt na, waarop ik nog terugkom, gaat het om tech-

nische bezwaren, waarvoor efficiënte oplossingen worden voorgesteld. Men kan zeggen — en blijkbaar heeft men dat gezegd — dit alles is voldoende om een ontwerp te maken voor een geheel herschreven grondwet. Wanneer dit standpunt wordt ingenomen, dient men echter te bedenken dat men hierbij slechts zwicht voor de toevallige voorkeuren van enkele ordeliëvende ambtenaren en van enkele staatsrechtsgeleerden die niemand vertegenwoordigen, maar die een handiger en eenvoudiger naslagwerkje dan voorheen ter beschikking willen hebben.

Voor zover het om deze technische correcties gaat, is het onzinnig om aan te dringen op een gedachtenwisseling over dit ontwerp in brede kring; het betreft immers een zaak die alleen interessant is voor enkele technici en waarbij het staatsbestel niet wezenlijk in het geding is. De enige discussie die hierover in brede kring betekenis zou kunnen hebben, zou moeten gaan over de vraag: zijn technische bezwaren voldoende aanleiding tot herziening van een gehele grondwet of moet men een grondwet pas volledig herzien, indien nieuwe maatschappelijke en politieke ontwikkelingen niet meer zijn te kanaliseren binnen de bestaande grondwet of na wijziging van enkele gedeelten daarvan?

Het zal duidelijk zijn dat mijn voorkeur uitgaat naar het laatste. Mij stoort het niet te lezen dat 'De uitvoerende macht berust bij de Koning', zolang ik maar, dankzij het werk van de staatsrechtgeleerden, weet dat dit niet het geval is. Het heeft zelfs het voordeel, dat de handboeken over staatsrecht hierdoor gedwongen worden een overzicht te geven van de ontwikkeling van het Nederlandse staatsbestel. Juist omdat het mogelijk is gebleken in de afgelopen 150 jaar de gehele staatsinrichting ingrijpend te wijzigen binnen het oude kader, zie ik niet in waarom de oude tekst moet verdwijnen nu er geen sprake is van enigerlei politieke omwenteling, die haar neerslag zou moeten vinden in een geheel nieuw ontwerp. Mijn advies zou dan ook zijn: haal uit de bestaande grondwet datgene dat echte technische problemen oplevert, plak er enkele noodzakelijke bepalingen tussen en laat de bestaande grondwet een levend gedrocht blijven, waaruit met behulp van overzichtelijke staatsrechtelijke handboeken een deel van de Nederlandse staatkundige geschiedenis is af te leiden.

Men kan overigens terecht de tegenwerping maken, dat ik slechts een gedeelte van de voorgestelde wijzigingen heb belicht om mijn kritiek tot uitdrukking te kunnen brengen. Het ontwerp bevat immers ook een aantal voorstellen tot reële vernieuwing van het staatsbestel en daarop, aldus zouden de bezwaren tegen mijn tot dusverre geleverde betoog kunnen luiden, zou het oordeel over het ontwerp voornamelijk moeten worden gebaseerd. Dat is inderdaad het geval en op de punten, waarop men met reële vernieuwingen naar voren komt, heb ik dan ook de meeste kritiek.

Het is ronduit belachelijk, dat enkele anonieme ambtenaren met adviezen van enkele staatsrechtgeleerden politiek Nederland vertellen

wat er moet worden voorgesteld aan werkelijk politieke vernieuwingen. Wanneer de betrokkenen daar als staatsburgers meningen over hebben, dan dienen zij die in een vakblad tot uitdrukking te brengen. Deze particuliere voorkeuren dienen echter niet via overheidsorganen als ontwerp-grondwet ter discussie te worden voorgeschied aan diegenen die het initiatief tot vernieuwing behoren te nemen, wanneer zij menen dat dit werkelijk nodig is: namelijk de politieke partijen, alleen of in enigerlei combinatie. Het is de vreemdste uiting van een regentenmentaliteit die ik dit jaar in Nederland heb waargenomen en het is een blamage voor de politieke partijen indien zij deze bevoogding welwillend ontvangen als een nuttige bijdrage tot enige vernieuwing.

Wanneer er behoefte bestaat aan een recht van initiatief voor de Eerste Kamer dan dient de aandrang daartoe uit te gaan van de leden daarvan via hun partijen;

— wanneer er wijziging moet komen in het processieverbod, dan zullen diegenen die dat wensen daartoe actie moeten voeren via de normale politieke kanalen;

— wanneer de wetgevingsprocedure niet voldoet, dan dient een voorstel tot wijziging uit te gaan van de Kamers zelf.

Blijkbaar hebben de samenstellers zich bij deze hun opgedragen taak ook niet helemaal plezierig gevoeld. Als het even mogelijk was, hebben zij bij hun voorstellen tot echte vernieuwingen de voorkeuren in overweging genomen die zijn geuit in het rapport van de commissie-Van Schaik (1954), waarin behalve staatsrechtgeleerden ook politieke partijen, Staten-Generaal en regering waren vertegenwoordigd. En bij de beschouwingen over het kiesstelsel heeft men ingehaakt op het rapport van de staatscommissie-Donner (1958) inzake kiesstelsels en wettelijke regeling der politieke partijen.

Dat betekent, dat bij de voorgestelde werkelijke vernieuwingen de politieke inbreng minstens tussen acht en twaalf jaar oud is. Voor de ontwikkelingen nadien moesten de samenstellers evenwel op eigen kompas koersen en men krijgt de indruk dat enkele door hen voorgestelde vernieuwingen sterk onder de invloed staan van de toevallige politieke actualiteit; het betreft problemen die door de politieke partijen nauwelijks tot belangrijke programmapunten zijn omgebogen. Voorbeelden hiervan vindt men in artikel 10, dat zich richt tot elke willekeurige vrijheidsontneming en in artikel 12 over de onschendbaarheid van het telefoongeheime. Blijkbaar hebben de samenstellers gedacht: vooruit maar, daar wordt zoveel over geschreven. Iets soortgelijks ziet men o.a. bij artikel 19 over de mogelijke afwijking van de bepalingen omtrent de erfopvolging van de koning(in), in artikel 22 over de beëdiging en inhuldiging van de koning en in artikel 28 over het inkomen van de koning.

Het gaat er niet om of ik het al dan niet eens ben met deze voorstellen, van belang is dat dergelijke voorstellen tot wijziging dienen uit

te gaan van de Nederlandse politieke organisaties en niet van enkele ambtenaren. Maar op de politiek hebben de samenstellers het niet zo erg begrepen; blijkbaar zijn zij te eenzijdig jurist om in te zien dat de inhoud van de grondwet wordt bepaald door politieke situaties, waarvan zij slechts de juridische weerslag mogen formuleren. Op pag. 34 van de inleiding bereikt de a-politieke of zelfs anti-politieke ambtenarenmentaliteit een hoogtepunt in de volgende adembenemende passage:

'Bij de uitwerking van deze richtlijnen deed zich het vraagstuk voor, in hoeverre rekening moest worden gehouden met gevoeligheden die zich daarbij zouden kunnen voordoen. Deze gevoeligheden kunnen van velerlei aard zijn. Indien voorgesteld wordt organen die thans in de grondwet een plaats vinden, in de toekomst daarin niet meer te regelen, zal dit soms — en dat lijkt begrijpelijk — ervaren worden als een afbreuk aan de staatsrechtelijke positie of het staatkundig aanzien. Eenzelfde gevoeligheid kan zich voordoen wanneer een beknopter regeling wordt voorgesteld of een grondwettelijke binding met andere organen wordt los gemaakt. *Hoezeer voor een en ander ook begrip kan worden opgebracht, gemeend werd dat daarmee geen rekening mocht worden gehouden en dat alleen zakelijke motieven bepalend dienden te zijn voor de te kiezen uitwerkingen.*' (curs. H.D.)

Blijkbaar ziet men niet in dat achter de neutrale term 'gevoeligheden' de reële politieke problematiek schuil gaat. Het is typerend voor het ambtelijke, niet-politieke denken waarin het woord politiek wordt gereserveerd voor minder frisse zaken en waarin men driekwart van de politiek steeds onschadelijk probeert te maken door gebruik van termen als bestuur en beleid; men wil voor gevoeligheden, lees de politieke realiteit, wel begrip opbrengen, maar als het even kan geen rekening houden met deze storende elementen.

Ten slotte dit. Aangezien de enige (indirecte) politieke inbreng acht tot twaalf jaar oud is, zal het geen verbazing wekken dat de grote politieke problemen in ons land (o.a. de toenemende onregeerbaarheid van het land als gevolg van het ontoereikend functionerende partijstelsel) in het ontwerp niet aan de orde komen. Het gevaar bestaat echter dat door de aandacht, die zal worden besteed aan de Proeve, de illusie wordt gewekt dat wij serieus dokteren aan de basis van ons politieke bestel (men wil immers een geheel vernieuwde grondwet). Men dient dan echter te beseffen dat het niet meer is dan het aanhaken van een tuin, terwijl een aardverschuiving dreigt.

HET POLITIEKE PROTEST¹

door L. van der Land

In elke samenleving vindt politieke machtsuitoefening plaats. Deze machtsuitoefening is continu: dagelijks en op elk uur van de dag zijn de burgers eraan onderworpen. Zij beïnvloedt vele aspecten van hun leven en zij wordt soms ondergaan als onlustbeleving, wanneer bij voorbeeld op een deel van zijn inkomen of van zijn vrije tijd beslag wordt gelegd, soms wordt zij gunstig ontvangen en in veel gevallen is de reactie erop indifferent of neutraal; in het laatste geval dringt het niet tot het bewustzijn door, dat er van machtsuitoefening sprake is.

Deze machtsuitoefening roept tegenkrachten op. De overtuiging, dat deze tegen de machtsuitoefening gerichte krachten aandacht en respect verdienen, dateert al van de oude Grieken. Zij hebben in onze cultuursfeer voor het eerst duidelijk vastgesteld, dat de burger geen willoos voorwerp van politiek handelen behoort te zijn — zoals dat in Oosterse despotieën het geval was en soms nog is — maar dat de burger het recht moet worden toegekend deel te nemen aan het tot stand komen van beleidsbeslissingen, die de gemeenschap betreffen.

Deze overtuiging ligt ook ten grondslag aan alle varianten van de leer der volkssouvereïniteit. Hierbij moeten echter twee kanttekeningen worden gemaakt, die het probleem compliceren.

(1) Uit het postulaat, dat alle burgers het recht moeten hebben deel te nemen aan het tot stand komen van beleidsbeslissingen, mag men niet concluderen, dat het volk zou moeten 'regeren'. Geen enkele juridische constructie kan deze situatie in het leven roepen. Directe democratie, in de werkelijke zin van het woord, kan niet bestaan en heeft ook nooit bestaan. Er is noch uit de historie noch uit de culturele antropologie één voorbeeld van bekend, zeker niet het als voorbeeld zo vaak misbruikte antieke Athene uit de bloeitijd.

Zonder dat hij het zelf wilde, heeft Rousseau ons duidelijk gedemonstreerd tot welke absurditeiten men moet vervallen, wanneer men de regeerders en het volk wil identificeren.

(2) Ook wanneer het meerderheidsbesluit de juridische vorm is waarmee besluiten genomen worden, is het niettemin onjuist te zeggen, dat de meerderheid regeert. Deze formulering suggereert namelijk, dat de meerderheid een aanwijsbare groepering is; en dat is niet het geval. Men kan dat op eenvoudige wijze illustreren.

Wanneer men zich een besluitvormend orgaan voorstelt, dan is het mogelijk, dat dit beslissingen moet nemen op de volgende drie punten:

¹ Enigszins gewijzigde tekst van een college uitgesproken op de Amsterdamse Universiteitsdag, 29 oktober 1966.