



Universiteit
Leiden
The Netherlands

En proeve van weinig zeggen

Glastra Loon, J.F. van

Citation

Glastra Loon, J. F. van. (1966). En proeve van weinig zeggen. *Acta Politica*, 2: 1966/1967(2), 128-135.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450225>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450225>

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

bestuur op te bouwen. Voor een dergelijke doctrine zijn in de rechts-wetenschap, bestuurskunde en praktijk, bijvoorbeeld in jurisprudentie rakende algemene beginselen van behoorlijk bestuur, reeds belangrijke bouwstoffen aanwezig. Maar een algemeen aanvaarde bestuurlijke leer, die rekening houdt met de taken van de overheid in de toekomst, is naar mijn gevoelen nog onvoldoende onder woorden te brengen. Van daar de titel van mijn bijdrage. Want zonder voldoende zekerheid over de beginselen kan geen enkele grondwetsbepaling ons veel verder helpen.

EEN PROEVE VAN WEINIG ZEGGEN

door J. F. Glastra van Loon

Het welverzorgde en voor een stuk als dit zelfs joyeuse, bijna moderne uiterlijk van de *Proeve van een nieuwe grondwet*, 1966, accentueert het dorre en weinig bijdetijdse van haar inhoud. Blijkens het ministeriële *Ten geleide* is de totstandkoming van deze Proeve o.m. bevorderd omdat het van belang leek 'dat het Nederlandse volk in zijn vele geledingen, alsook de individuele Nederlanders, zouden worden opgewekt meningen naar voren te brengen ter zake van de grondslagen van ons staatsbestel . . .' Ik merk die opwekkende invloed niet. Het lijkt me zelfs dat er eerder sprake is van een domper.

Ik zou dan ook geen aanvechting hebben gevoeld naar aanleiding van dit uiterst degelijk maar steriel stuk vakmanswerk een woord op papier te zetten, als mij niet uitdrukkelijk de vrijheid was gegeven naar believen buiten het in de Proeve behandelde om te gaan. In zekere zin is dat in overeenstemming met de bedoelingen van de auteurs der Proeve die immers — naar mijn mening terecht — de inhoud van de nieuwe grondwet beperkt willen zien 'tot het minste dat in de gegeven omstandigheden mogelijk is' teneinde de ontwikkeling van het constitutionele recht de grootst mogelijke speelruimte te laten.¹ Weinig zeggen betekent in dit geval veel vrij laten.

Voor het welslagen van een zodanige opzet is evenwel vereist dat men

¹ Het maakt natuurlijk nog verschil wat voor maatstaf men bij het bepalen van het 'minst mogelijke' hanteert: een strict staatsrechtelijke b.v. of een van algemene begrijpelijkheid. Waar men het accent legt hangt dan weer af van de betekenis die men toekent aan algemene begrijpelijkheid als een bestanddeel van democratie of juist aan het bewaren van een stukje *arcanum imperii*.

zich grondig oriënteert omtrent de mogelijke ontwikkelingen waarvoor men in de grondwet ruimte zou willen openlaten. Met het oog daarop is het nodig dat men zich niet alleen verdiept in bestaande en mogelijke toekomstige staatkundige verhoudingen maar ook in de daaraan ten grondslag liggende sociale en economische processen. Ik heb van dat laatste weinig kunnen ontdekken. De Proeve en met name de toelichting geeft integendeel blijk van een zodanig uiterste aan zelfbeperking dat van het voorzien van mogelijke ontwikkelingen niet veel meer is terecht gekomen dan het noteren van enkele gedachten daaromtrent uit de literatuur.

De auteurs zelf kan men hiervan nauwelijks een verwijt maken. Het karakter van de Proeve is vooraf bepaald door de samenstelling van het gezelschap waaraan de opdracht tot haar vervaardiging werd gegeven: een ambtelijke werkgroep geadviseerd door een overwegend uit juristen bestaande commissie. Daarmee stond vast dat de Proeve zou worden een technische herziening met een behoudende inslag. Wel iets anders dan een opwekking tot discussie over de grondslagen van ons staatsbestel aan het adres van het Nederlandse volk in zijn vele geledingen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de opdrachtgever.

De vervaardigers van de Proeve hebben, zoals ik al aanstipte, een opzet gekozen die rekening houdt met de wenselijkheid zoveel mogelijk speelruimte voor constitutionele ontwikkelingen buiten de zware procedure voor herziening van de grondwet om. Dat zou worden voorgesteld de verzwaarde wijzigingsprocedure af te schaffen en zo grondwet en gewone wet gelijk te schakelen was niet te verwachten. Het zou een radicale verandering met onoverzienbare consequenties zijn geweest. Een andere kwestie is, of de bestaande herzieningsprocedure onveranderd moet worden behouden. De Proeve doet dit. De argumentatie hiervoor is laconiek en karakteristiek tegelijk: 'Men kan zich hierbij . . . moeilijk losmaken van de voorgeschiedenis, de mislukking van alle tot dusver ondernomen pogingen tot wijziging en de dus blijkbaar positieve waardering van de bestaande procedure. Handhaving van het bestaande stelsel, dat overigens op zichzelf genomen zeker niet slecht verdedigbaar is, lijkt daarom de voorkeur te verdienen.' Afgezien van een *non sequitur* (dat de mislukte wijzigingspogingen op een positieve waardering van de bestaande procedure zouden wijzen: dit kan eenvoudig zijn toe te schrijven aan gebrek aan overeenstemming over wat men ervoor in de plaats wil), kleeft aan deze gedachtengang het bezwaar dat er geen rekening in wordt gehouden met de opzet de grondwet tot het minst mogelijke te beperken en de mogelijke gewenstheid in verband daarmee, voor bepaalde onderwerpen een lichtere herzieningsprocedure te eisen dan voor andere. Wat niet is overwogen is, anders gezegd, of er niet onderwerpen zijn waarvoor een middenweg zou dienen te worden gevolgd tussen regeling in de grondwet zodanig dat verandering hiervan alleen mogelijk is via de bestaande procedure en het overlaten van de regeling

aan de gewone wetgever of de staatsrechtelijke gewoonte. De bestaande grondwet geeft al een aanknopingspunt voor zo'n tussenvorm. Indien de ontwikkeling van de internationale rechtsorde dit eist, kan een met de grondwet strijdig verdrag niettemin met twee-derden van de uitgebrachte stemmen worden goedgekeurd (art. 63 B.W.).

Een onderwerp dat voor onderwerping aan een dergelijke 'halfzware' wijzigingsprocedure in aanmerking zou kunnen komen is de verkiezing van de leden der eerste kamer binnen de grenzen van artikel 37, lid 2, der Proeve ('inachtneming van het beginsel der evenredige vertegenwoordiging'). Verkiezing van die leden b.v. door de tweede kamer in plaats van door provinciale staten of invoering van het Noorse stelsel zou een verandering zijn die niet dermate de grondslagen van ons staatsbestel raakt dat hiervoor de bestaande procedure vereist zou moeten blijven. In de gedachtengang van de auteurs der Proeve die invoering van het Duitse stelsel voor de verkiezing van de leden der tweede kamer door de gewone wetgever mogelijk willen maken (een minstens even ernstige ingreep) zou het hier voorgestelde systeem aanvaardbaar moeten zijn. M.i. gaan zij in hun streven ontwikkelingsruimte te scheppen t.a.v. de verkiezingen der tweede kamer zelfs rijkelijk ver en zou ook daarvoor een halfzware procedure (alweer binnen de grenzen van E.V.) meer op zijn plaats zijn.

Het is kenmerkend voor een bepaalde staatsrechtelijke beschouwingswijze dat de hele problematiek van de kabinetsformatie en de nadelige gevolgen van de bestaande consultatieprocedure voor het functioneren en de geloofwaardigheid van ons staatsbestel in de Proeve niet aan de orde komen. Evenmin dus de vraag, of er ruimte moet zijn voor veranderingen ten deze buiten de zware wijzigingsprocedure om. Met verschillende redeneringen kan worden betoogd dat die ruimte er al in voldoende mate is. Ik zal ze met enkele woorden de revue laten passeren.

Men kan in de eerste plaats opmerken dat het hele probleem zou zijn opgelost als de partijen zich maar anders opstelden, als deze nl. er maar toe overgingen, hetzij door duidelijke uitspraken met wie zij wel en met wie zij niet bereid zijn een regeringscombinatie te vormen, hetzij door coalitievorming voorafgaande aan de verkiezingen, de kiezers een duidelijk alternatief te presenteren. Dit zou inderdaad kunnen. Het gebeurt alleen niet en de reden hiervoor is niet duister. De kwestie is, dat ons huidige stelsel een premie stelt op het juist *niet* aan zichzelf opleggen van zodanige beperkingen en bindingen en integendeel ertoe aanmoedigt zoveel mogelijk de handen vrij te houden tot na de verkiezingen.

Een tweede redenering die men kan voeren is, dat de oorzaak van alle onduidelijkheden ligt bij de confessionele partijen die, om hun schaapjes bij elkaar te houden, zich nooit op een duidelijk links of rechts beleid kunnen vastleggen. Nog afgezien van het feit, dat de aan-

trekkingskracht van het midden bepaald niet alleen geldt voor confessionele maar voor bijna alle partijen die meerderheidspartij of althans een grote partij trachten te zijn, afgezien ook van het feit dat die aantrekkingskracht zich in bijzonder sterke mate doet voelen in de als zoveel natuurlijker afgeschilderde situatie van een twee-partijen-stelsel, wordt in deze redenering wel wat erg luchthartig heengewandeld over het feit dat politieke partijen niet vrije scheppingen van de geest maar historisch gegroeide, in de maatschappij gewortelde grootheden zijn die men niet naar believen kan opheffen, van karakter doen veranderen of vervangen door andere.

Vermoedelijk speelt in deze gedachtengang nog een rol de rationalistische opvatting die politieke besluitvorming ziet als een kwestie van meningsvorming van individuen waarin de politieke partijen slechts de betekenis toekomt die meningen in groepen te bundelen. Als politieke besluitvorming inderdaad een zodanig aan de belangen- en machtsfeer en de kracht der tradities onttrokken, in hoofdzaak door meningen beheerst proces was, dan zou het inderdaad mogelijk zijn tot opheffing en vervanging van bepaalde politieke partijen te besluiten en aan te sturen op een constellatie waarin wel duidelijker alternatieven aan de kiezers worden voorgelegd.

Wat hierbij over het hoofd wordt gezien is, dat politieke besluitvorming behalve meningsvorming minstens evenzeer en vermoedelijk nog meer een zaak is van 'legitimatie van het gezag', d.w.z. van het verwerven van de aanhang en het vertrouwen die nodig zijn om te kunnen regeren. De nog steeds gevolgde formatieprocedure voldeed aan de met het oog hierop te stellen eisen, zolang de samenhang van de individuen in de maatschappij hoofdzakelijk berustte op het prestige van en vertrouwen in de vertegenwoordigers van een bepaalde sociale elite. Naarmate de democratisering van de maatschappij veld wint, wordt deze procedure echter in toenemende mate inadequaat en stelt degenen die ermee moeten opereren voor steeds onmogelijkere opgaven. Zij heeft nu reeds, náást het steeds afnemen van het vertrouwen in en de legitimiteit van het gezag, een slijtage van politieke leiders en reputaties ten gevolge die wij ons kwalijk kunnen veroorloven.

Politieke partijen zijn veel méér dan katalysatoren en kanalisatoren van politieke meningen. Het zijn bovenal schakels in de keten der gezagslegitimatie. Om deze functie te kunnen vervullen moeten zij zijn verankerd in de maatschappij, d.w.z. hun basis hebben in bestaande maatschappelijke verbanden die hun cohesie via de partijen en hun leiders kunnen inbrengen in het grotere verband van de natie in het vertrouwen dat zij daartegenover een redelijk aandeel zullen verkrijgen in het welzijn van het algemeen, zoals dit zich mede dank zij hun inbreng ontwikkelt. Zonder een zodanige sociale verankering — b.v. als alleen maar verenigingen van individuen met gelijke politieke meningen — missen politieke partijen niet alleen levensvatbaarheid, maar zijn

zij ook niet in staat die voor een democratie essentiële functie te vervullen van integratie, samenbundeling van personen, als basis voor politieke besluitvorming en gezagsuitoefening.

Met dit alles is natuurlijk niet gezegd, dat een bepaalde bestaande partijenconstellatie als een onveranderlijk gegeven moet worden beschouwd. Wel volgt hieruit, dat politieke partijen slechts in geringe mate manipuleerbare grootheden zijn en dat veranderingen in een bepaalde constellatie tijd vergen en afhankelijk zijn van de vorming van nieuwe maatschappelijke verbanden met voldoende stoot- en levenskracht om de oude te verdringen en het harnas van de op hen gebaseerde partijen te doorbreken.

Zelfs indien het echter in ons land binnen afzienbare tijd zover zou komen, dan hoeft dat nog allerminst te betekenen dat dan een periode zal aanbreken van klare politieke verhoudingen en duidelijke alternatieven voor de kiezers. Noch sociaal, noch economisch gezien, noch vanuit een ander gezichtspunt zijn er gronden aan te wijzen waarom wij b.v. bij het verdwijnen van de confessionele partijen of een andere verandering in de partijenconstellatie uit een véél- in een twee-partijensysteem terecht zouden komen.² Ons kies- en regeringsstelsel werkt in ieder geval niet in die richting.

Het is één van die merkwaardigheden uit de discussie van dit moment, dat juist van degenen die een verandering van dat stelsel afwijzen als een ingreep van buitenaf waarmee men onze historisch gegroeide staatkundige instellingen wel zou kunnen ontwrichten, maar niet op een nieuwe leest schoeien, velen met onverstaanbaar optimisme pleiten voor een radicale verandering in de partijverhoudingen (met name door opheffing van de confessionele partijen) en verwachten dat daarmee meteen de formatieproblematiek zal worden opgelost. Bij een aantal hunner kan van invloed zijn, dat zij vanuit prominente posities in de leiding van een partij een perspectivisch vertekend zicht hebben gekregen op de manipuleerbaarheid van partijen. Waarschijnlijk speelt ook de al gesignaleerde rationalistische opvatting een rol, dat politieke partijen voortspruiten uit en berusten op politieke meningen. Hoe dit zij, het komt mij voor dat voorzover zij werkelijk verandering willen en niet alleen maar een politiek debat van de dag voeren tegen de confessionele partijen (die ongetwijfeld boter op hun hoofd hebben maar daarin niet alleen staan), zij een weinig gelukkig aanknopingspunt voor het realiseren van verandering kiezen.

Merkwaardig is ook, dat degenen die wel degelijk de wetgever een

² Men hoede zich voor de illusie dat verschijnselen van onlust en afbrokkeling van bestaande partijen noodzakelijk tekenen van structurele in plaats van alleen maar conjuncturele wisselingen zouden zijn. Onlust met het bestaande op zichzelf genomen is bovendien een nog slechtere basis voor het ontstaan van een hecht samenhangende democratische partij dan alleen maar een aantal nieuwe denkbeelden.

rol willen laten spelen veeleer denken aan *directe* beïnvloeding van de partijverhoudingen door invoering van een ander kiesstelsel dan aan *indirecte* beïnvloeding door middel van wijziging der formatieprocedure. Eén van de belangrijkste uitgangspunten voor de pleidooien tot verandering van het kiesstelsel is, dat een meerderheidsstelsel het ontstaan van slechts twee grote partijen of coalities van partijen in de hand zou werken. Deze verwachting berust echter op niet veel meer dan een oppervlakkige constatering van het samengaan van zodanige kiesstelsels met constellaties van twee partijen of coalities van partijen, gesteund door cijfermatige analyses van stembusuitslagen per kiesdistrict.

Verondersteld wordt dan dat het kiesstelsel als oorzaak (onafhankelijke variabele), de partijenconstellatie als gevolg (afhankelijke variabele) moet worden beschouwd. Ook hierbij wordt weer de taaiheid en de zelfstandige kracht onderschat van de sociale factoren waarvan partijvorming afhankelijk is. Bij nauwkeurigere historische beschouwing blijkt nl. dat veeleer een meerderheidsstelsel gehandhaafd is kunnen worden in die landen waar slechts twee grote partijen bestonden en dat daar waar het electoraat over een groter aantal partijen verdeeld was evenredige vertegenwoordiging werd ingevoerd om de willekeurigheden en onbillijkheden van meerderheidssystemen die vooral dan tot uiting komen op te heffen, dan dat omgekeerd meerderheidsstelsels tot het ontstaan van slechts twee partijen zouden hebben geleid.³

Eén van de hardste noten voor de aanhangers van de theorie dat het kiesstelsel bepalend zou zijn voor het verdelingspatroon van kiezers over partijen is de opkomst van de Labour Party dwars tegen de institutionele druk van het Engelse meerderheidsstelsel in en het voortbestaan van de Liberal Party in datzelfde stelsel. Men zet daar echter gewoonlijk zijn tanden niet in. Ook in ons land was het meerderheidsstelsel slechts te handhaven zolang er duidelijke maatschappelijke en politieke gronden waren voor een splitsing van de partijen in twee coalities (en binnen het kader van een beperkt kiesrecht). Het ziet er niet naar uit dat die omstandigheden zullen terugkeren.

Niettemin eist democratische besluitvorming *meerderheidsvorming*. Daartoe is in een pluralistische maatschappij compromis- en coalitievorming nodig. Het zoeken moet dus zijn gericht op een staatkundige organisatievorm die dit laatste op een optimale manier mogelijk maakt. Zoals het nu gebeurt en, gegeven onze staatkundige organisatievorm, ook moeilijk anders kan, worden zowel onze partijen als onze staatkundige instellingen in discrediet gebracht.⁴ We hebben weliswaar een heel democratische methode voor het verdelen van kamerzetels, maar de

³ Cf. G. Lavau, *Partis politiques et réalités sociales*. Contribution à une étude réaliste des partis politiques. Paris, 1953.

⁴ In zoverre als een monarchie in de moderne verhoudingen slechts kan bestaan op de basis van een gezonde democratie, ondergaat deze door dezelfde oorzaken hetzelfde lot.

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 wél 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.