



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## De discussie over de Proeve

Donner, A.M.

### Citation

Donner, A. M. (1967). De discussie over de Proeve. *Acta Politica*, 3: 1967/1968(1), 3-14. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450731>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450731>

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

## DE DISCUSSIE OVER DE PROEVE<sup>1</sup>

door A. M. Donner

Als jurist en als medeplichtige aan de 'Proeve voor een nieuwe Grondwet' opent men het aan dit werkstuk gewijde nummer van de Acta Politica met een gretige belangstelling. De jurist heeft in de afgelopen jaren vaak van de zijde der politicologen moeten horen, dat hij zich slechts met de franje en met de technische zijde van het staatsbestel bezig houdt en met de door hem gehanteerde hulpmiddelen en werkwijzen niet in staat is tot het wezen van de zaken door te dringen. Tegenover een stuk, dat zo onmiskenbaar juristenwerk is en dat op het karakter van de grondwet als rechtsregel zó de nadruk legt, als bij de Proeve het geval is, had dus de wetenschap der politicologie een uitgezochte gelegenheid om haar zienswijze naar voren te brengen, de leemten aan te wijzen van de juridische benadering, uit de doeken te doen, want naar haar inzicht, de functie en waarde ener grondwet zijn en aan de hand van die plaatsbepaling het juristenproduct te waarderen.

Laat mij maar aanstonds bekennen, dat het politicologisch antwoord op de uitdaging van de Proeve mij heeft teleurgesteld. Het ontbreekt niet aan kritiek — integendeel. De oordeelvellingen zijn lang niet mals: het stuk is dor, is puur juridisch vakwerk; het is weinig bijde-tijds, stelt zich op de basis van de status quo en heeft een behoudende inslag. Maar zulke kritiek is niet opbouwend, want zij laat na aan te wijzen, hoe de zaak dan wèl had behoren te zijn aangevat en wat er dan wèl in de Proeve had moeten staan. Aan de centrale vragen, waar een Grondwet voor dient en wat er dus in een hedendaagse Grondwet zou moeten staan, komen de verschillende schrijvers, op twee uitzonderingen na, waarover hieronder meer, niet toe. Dat leek mij nu juist de vraag, waaraan zich met vrucht liet demonstreren, waar de leemten van de juridische benadering steken en hoe die door de politicologie met haar 'wirklichkeitsnahe' aanvat zouden kunnen worden, aangevuld of geheel verholpen. Natuurlijk is dit de probleemstelling van een jurist en men mag een andere wetenschap zijn eigen benadering der dingen niet opdringen. Maar het moet gezegd, na lezing der Acta Politica 'je suis resté sur mon faim'. Vandaar dat ik geen kans heb gezien om op de opstellen als geheel in te gaan maar mij gedwongen zag ze ieder afzonderlijk te bespreken.

Ter inleiding begin ik met het laatste opstel: Waarom eigenlijk van Daudt. De kern van zijn betoog vinden wij op blz. 138—139: 'Het is

<sup>1</sup> Enigszins gewijzigde tekst van een lezing gehouden voor de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek op 8 april 1967.



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 voorgeschoteld 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. De reactie van de staatsburger Daudt heeft mijn sympathie, maar hij overschat, dunkt mij, de kracht van wat voor hem blijkbaar de enige legitieme motoren zijn van het politieke leven, n.l. de politieke partijen. Wat is immers het geval: al ongeveer sinds de bevrijding wordt een jaarlijks terugkerend punt bij de behandeling der begroting van binnenlandse zaken gevormd door de aandrang op de minister om tot grondwetsherziening over te gaan. Daarbij wordt tamelijk vaag over vernieuwing gesproken: al duidt men nu en dan op de meest vrijblijvende wijze aan, in welke richting die vernieuwing zou moeten worden gezocht, men laat het vooralsnog aan de regering over om dat begrip in te kleuren en met concrete voorstellen te komen. Vijftien jaar geleden heeft de regering de koe bij de horens gevat, de staatscommissie Van Schaik ingesteld en van deze een breed rapport ontvangen met allerlei voorstellen tot herziening van de Grondwet. Dat die voorstellen een enthousiast onthaal hebben gevonden, kan men niet zeggen. Er is in de loop der jaren een en ander van verwezenlijkt, maar verder zijn de Kamers doorgedaan op de gewone dreun de minister te vragen, of hij niet meende enz. enz.

Dat is dus het initiatief van de politieke krachten! Is het dan een wonder, dat minister Toxopeus — want aan hem komt de eer van het auteurschap van de idee ener Proeve toe, veel meer dan aan zijn opvolger Smallenbroek, die voor de publikatie verantwoordelijk heeft getekend — het gezanik moe, heeft gereageerd in de trant van: Dan zul je je zin hebben; ik lever je een stuk en zet daar dan je tanden maar eens in. De Proeve is geen ontwerp-Grondwet in de strikte zin van het woord; het is een wrijfpaal, de partijen en andere belanghebbenden vriendelijk aangeboden, opdat de aanraking daarmede hen tot een duidelijker en concreter standpuntbepaling brenge omtrent de veel gebruikte begrippen 'Grondwetsherziening' en 'vernieuwing'.

Naar mijn mening is de regering met dit initiatief allerminst haar boekje te buiten gegaan, maar ik zie het politieke krachtenveld van de

Nederlandse samenleving dan ook anders dan Daudt. Terwijl hij alleen de politieke partijen ziet, meen ik, dat de dagelijkse verwezenlijking van de samenleving en haar verdere ontwikkeling zijn bepaald door een dialectische betrekking tussen de regering enerzijds en de verschillende representatieve groeperingen, waaronder ik in de eerste plaats, maar niet alleen, de politieke partijen reken, anderzijds. Voor de evenwichtige bevrediging van de verschillende vaak onbestemde verlangens en behoeften heeft die regering een eigen rol te spelen. Zij moet, omdat zij beschikt over de gegevens en over het deskundig apparaat, telkens aangeven in welke vorm, in welke mate en in welke verhoudingen aan die behoeften en verlangens kan worden voldaan. Doet zij dat niet of onvoldoende, dan raakt zij de leiding der zaken kwijt en ontstaat verwarring. Zo ook hier: wanneer verschillende politieke partijen zich ertoe gezet hadden, elk een Proeve uit te werken, dan had men een aantal incongruente en incommesurabele stukken op tafel gekregen, waar veel debatstof aan te ontlenen ware geweest, maar helaas weinig anders. Door aan de discussie een zekere oriëntatie te geven, heeft de regering de kans geschapen, dat de verschillende reacties, ook al zijn zij tegenstrijdig, toch voldoende op elkaar zijn afgestemd om op een gegeven ogenblik beslissingen mogelijk te maken.

Om misverstand te voorkomen, voeg ik hier onmiddellijk aan toe, dat naar mijn mening de Proeve nog niet meer dan het vóór-voorstadium van een eventuele grondwetsherziening kan vormen. De gedane suggesties zouden niet pardoos aan de Staten-Generaal voorgelegd mogen worden. Thans is het stadium rijp voor een politiek beraad, dat alweer niet tot de politieke partijen of wat daarvoor doorgaat, moet worden beperkt, maar zich tussen de regering en de politieke mensen moet afspelen. Het klassieke middel daartoe is de instelling van een grondwetscommissie, onder voorzitterschap van een minister, als regel die van Binnenlandse Zaken, en samengesteld uit vertegenwoordigers der voornaamste kamerfracties, meestal de fractieleiders, tezamen met geestverwante staatsrechtsdeskundigen en een aantal anderen (vertegenwoordigers van de lagere lichamen b.v.; zij vormen geen politieke partij, maar wel een belangrijke en belanghebbende politieke factor). Naar de ervaring, die ik heb, vindt in zulk een commissie een zeer vruchtbare kruisbestuiving plaats tussen de politici en de staatsrechtswetenschap en aan het eind van haar besprekingen pleegt wel duidelijk te zijn en wat politiek haalbaar en niet haalbaar is, en welke de juiste vormen zijn waarin de verschillende denkbeelden kunnen worden verwezenlijkt.<sup>2</sup> Pas na zodanig overleg is de tijd rijp om for-

<sup>2</sup> Blijkens de aan de Tweede Kamer voorgelegde nota (Zitting '67 — no. 9181) stelt de regering zich ter voorbereiding der komende grondwetsherziening een

meel tot indiening van voorstellen tot grondwetsherziening over te gaan.

Is nu de Proeve een goed uitgangspunt om tot zulke grondwetsherzieningen te komen? In zijn inleidend artikel analyseert Cramer de strekking van het stuk zeer juist, wanneer hij opmerkt dat daarin niet zozeer wordt gepoogd allerlei vernieuwing vast te leggen en te bevorderen als wel om de weg voor vernieuwingen vrij te maken door de wetgever meer vrijheid van handelen te geven. Daarmede is dan tevens de vraag opgeworpen wat er nog wel in die wet dient te staan, m.a.w. wat haar functie en belang is. Cramer zelf laat zich daar niet over uit. Hij haalt de uitspraak van Lasalle aan, dat de constitutie van een land wordt gevormd door de bestaande feitelijke machtsverhoudingen, en merkt op dat de bestaande grondwet de politieke machtsverhoudingen eerder maskeert dan verduidelijkt. Helaas laat hij het daarbij, zodat men in het duister tast voor het antwoord op de vraag, wat hij dan wil. Meent hij dat de Grondwet als 't ware een landkaart van de bestaande politieke machtsverhoudingen zou moeten zijn? Het ware een miskenning van staat en constitutie als politieke en juridische kunstwerken, die weliswaar ontstaan zijn in wisselwerking met bestaande machtsverhoudingen maar tevens dienen om de heerschappij der pure, steeds veranderende machtsverhoudingen te breidelen en te kanaliseren. Het feit, dat Cramer kan vragen: krijgt de kiezer meer invloed? doet al blijken dat hier meer dan de machtsverhoudingen aan de orde komt, want de kiezer is een zuiver politiek cultuurproduct, welks bestaan op zichzelf reeds een principiële ontkenning van de heerschappij der werkelijke machtsverhoudingen betekent. En met de Grondwet is dat nog sterker het geval. Het zou verleidelijk zijn, dit nader uit te werken en een poging te doen tot verduidelijking van de relatie tussen constitutionele machtsverhoudingen, politieke machtsverhoudingen en wat dan slordig wordt aangeduid als werkelijke machtsverhoudingen. Dat genoeg moeten wij ons echter ontzeggen — hoe nuttig het ook zou wezen om eens wat orde te scheppen in het verward en verwarrend gebruik van de termen 'macht' en 'machtsverhouding'.

Van de schrijvers in het 'Proeve-nummer' der Acta Politica gaat Kuy-

---

andere gedragslijn voor. Er zullen twee commissies komen: één commissie van de Kamer en één uit twee of meer kamers bestaande commissie van niet-Kamerleden. Zo worden het politieke en het deskundige element gesplitst. Men kan zich met enige grond afvragen of deze verandering wel een verbetering zal blijken. Als de Kamercommissie zeer actief wordt, zet zij de regering voor min of meer voldongen feiten, althans debatten. Is zij minder besluitvaardig, dan wint de regering, gesteund door de deskundigen meer overwicht dan zij bij het oude procédé bezat. Terwijl bij de vroegere werkwijze in een gemeenschappelijke discussie duidelijk werd, wat men wilde, dreigt nu tweemaal, gescheiden wilsvorming. Wanneer de resultaten niet conform zijn, is de kans groot dat er ten slotte weinig tot stand komt.

pers het diepst in op de vraag, wat de functie van de Grondwet is. Met zijn uitgangspunt: de Grondwet is er om verworvenheden te waarborgen (blz. 90) ben ik het in grote lijnen wel eens. Een grondwet moet men niet tot een programma of een blauwdruk van de toekomst maken — alleen reeds omdat men de toekomst niet aan zijn eigen idealen moet willen binden. Zij moet wel de grondslagen aangeven, het kader trekken, waarop en waarbinnen de politieke ontwikkeling zich zal hebben te voltrekken. Die grondslagen en dat kader zijn niet van ideologische aard, maar vooral van historisch karakter. De politieke samenleving is op een bepaalde wijze gegroeid. Bij die groei hebben zich spanningen en conflicten voorgedaan en zijn, zo goed en zo kwaad als mogelijk, overwonnen. De aldus verworven consensus wordt in de grondwet neergelegd en als uitgangspunt genomen voor de toekomstige ontwikkeling. Het feit, dat men op dit verkregen resultaat niet meer terug wil komen, vindt zijn uitdrukking enerzijds in de uitdrukking, dat de Grondwet geldt, anderzijds in het vereiste van een bijzondere procedure voor grondwetsherziening (ontbinding der Staten-Generaal en tweederde meerderheid). Waarschijnlijk zullen velen weinig moeite hebben met de formule in te stemmen, dat een grondwet geen programma, maar een waarborg van verworvenheden moet zijn. De moeilijkheden beginnen meestal pas, wanneer in concreto door de één als verworvenheid wordt voorgesteld, wat voor de ander nog niet meer dan een programmapunt blijkt te zijn. Trouwens zelfs ten aanzien van de vaststaande verworvenheden moet men voorzichtig zijn met het waarborgen ervan: wat vandaag nog een verworvenheid lijkt, kan morgen als een obstakel worden gevoeld. Ieder werkt hier met zijn eigen ideologische maatstaven en zo is het moeilijk om tot een gemeenschappelijk resultaat te komen, wanneer er niet een wederzijdse bereidheid is om tot formuleringen te komen, die concreet aangeven wat er zal gelden en wat moet gebeuren en om zich te onthouden van indicaties, waaróm dat nu zo heeft te gelden. Bepalingen, die in het vage blijven omtrent de vraag, wat nu zal gelden — dikwijls omdat de auteurs daar zelf nog geen heldere voorstelling van hebben — en vluchten in een aanduiding, hoe men de zaken moet 'zien', of in het openen van een 'perspectief', zijn geen waarborgen, maar worden soms tot een soort dwingelandij, vaker tot 'franje'.

Daarom maak ik ook mijn reserves ten aanzien van de manier waarop Kuypers omspringt met de term 'doel'. De bepaling: 'Aan allen die zich in Nederland bevinden wordt gelijke bescherming van persoon en goed verleend' is niet alleen maar een 'doelstelling'. Rechtens is het zó en wat daarmee in strijd is wordt rechtens niet erkend. Dat betekent niet, dat er in feite geen discriminatie meer zou bestaan, maar wel dat deze vanwege de Nederlandse staat niet mag worden toegepast of aanvaard. Het moge zijn, dat de auteurs van de bepaling zich ten *doel*

hebben gesteld, discriminatie van overheidswege onmogelijk te maken; vanaf het ogenblik dat de bepaling er is, vormt zij geen doel meer, maar geldend recht. Daar ligt het verschil met bepalingen, die doelstellingen bevatten, m.a.w. iets in het vooruitzicht stellen, dat nog geen recht kan zijn. Van zulke doelstellingen moet men dan ook nog weer onderscheiden de opdrachten aan de wetgever: Kuypers zegt bezwaar te hebben tegen opdrachten als die tot instelling van administratieve rechtspraak en tot oprichting van lichamen met verordenende bevoegdheid, maar waar ligt hier het verschil met de opdrachten tot vaststelling van een Provincie- en een Gemeentewet of die voor de wetboeken van Burgerlijk- en Strafrecht? Ik zeg niet, dat er geen verschil is, maar zou willen aandringen op een verduidelijking daarvan. Waarschijnlijk zou dan blijken, dat het introduceren van de term 'doel', zoals Kuypers dat doet, eerder verwarrend dan verhelderend werkt.

Komend tot de speciale opmerkingen in zijn artikel, moet ik bekennen dat, al kan men in de hoogleraar Kuypers zijn verdriet over het schrappen van de bepaling 'Het onderwijs is een voorwerp van aanhoudende zorg der regering' wel waarderen, die bepaling toch nauwelijks meer als waarborg van een verworvenheid kan worden opgevat. Zij was indertijd nodig om duidelijk te maken, dat het onderwijs een rijksaangelegenheid (in oude stijl) was. Als zodanig is zij volstrekt overbodig geworden. Zij is zelfs ongewenst in zoverre als zij een aanknopingspunt zou vormen — en dat is bij Kuypers als ik het goed zie, het geval — om naar analogie daarvan allerlei wenselijkheden aan de 'aanhoudende zorg der regering' op te dragen. Bij voorbeeld de materie der sociale grondrechten.

Wat de schrijver daarover opmerkt heeft, althans op mij, wel indruk gemaakt. Toch moet men er niet aan denken, wat voor spraakverwarring er zou ontstaan, wanneer wij inderdaad in de grondwet zouden zetten, dat ieder aanspraak heeft op het opruimen van de staketsels die tussen de mens en zijn ontplooiing staan en, naar analogie van het voorgestelde voor de klassieke grondrechten, de rechter de toetsing van de wet aan die bepaling overlieten. Het begrip ontplooiing is daarvoor veel te subjectief. En het moet in 's hemelsnaam ook subjectief blijven, want wanneer wij gingen zoeken naar een objectivering, die ons een nationale schablone verschaft, wat onder menselijke ontplooiing is te verstaan, dan raakten wij zeer snel in de meest afschuwelijke bevoogding verstrikt. Dat behoeft intussen niet uit te sluiten, dat bepaalde concrete uitwerkingen van die gedachte in de grondwet worden waarborgd. Als men er genoeg mee neemt, dat die waarborgen hoogst onvolledig en tamelijk onsystematisch zijn, dan is er inderdaad op dit terrein iets te bereiken. Als! ... daar zit hem waarschijnlijk de moeilijkheid. Wij moeten er, om met Kuypers te spreken, nog maar eens

goed over denken.

Het opstel van Schlichting beperkt er zich toe de Proeve haar terughoudendheid te verwijten. Als ik goed zie, dan is hij het echter wel eens, dat een regeling van de politieke partijen niet gewenst is. Begrijp ik hem goed, dan vindt hij zoiets op het moment niet opportuun. Zelf zou ik verder willen gaan: wanneer er twijfel zou bestaan of de wetgever regels mag stellen omtrent de politieke partijen, dan zou het nuttig zijn om die bevoegdheid buiten twijfel te stellen. Nu die twijfel echter niet bestaat, is zulks overbodig en ongewenst. Ongewenst omdat men eenmaal zulk een bepaling neerschrijvend, vanzelf geneigd raakt te gaan aanduiden, wat de functie van een politieke partij behoort te zijn en wat haar derhalve wel en niet verboden en geboden mag worden. Het is begrijpelijk dat degenen die op grond van hun studie tot een bepaald inzicht in de aard en functie der politieke partij zijn gekomen, dat nu ook wel eens met rechtskracht aan de samenleving willen opleggen. Als niet-deskundige geef ik er echter verre de voorkeur aan de ontwikkeling van het partijwezen vrij te laten, de eventuele uitwassen inbegrepen. Wij zijn er in Nederland wel bij gevaren, dat steeds een zeker vertrouwen is gesteld in het gezond verstand van de bevolking. Wanneer de kiezer, zonder bevoogding of toezicht door de wet, het partijwezen behoorlijk houdt, dan is dat een kostbare verworvenheid, die men niet dan node moet loslaten.

Dat men op het stuk van het kiesstelsel beter had gedaan de zaken open te laten, ben ik met Schlichting graag eens. Geen enkel kiesstelsel is perfect en alle kiesstelsels zijn op den duur aan slijtage en bederf onderhevig. Daarom doen wij er beter aan, hier niet meer als verworvenheid te willen waarborgen dan het algemeen kiesrecht zelf. Het gevaar dat er daardoor telkens van kiesstelsel zal worden veranderd, lijkt mij niet groot. Meestal zijn de vested interests bij het geldend kiesstelsel groot genoeg om zijn verandering moeilijk te maken.

Natuurlijk ligt dat anders voor diegenen, die de grondwet tot een volledige regeling van het politiek proces of, zoals het tegenwoordig heet, tot een compleet stel spelregels willen maken. Maar die opvatting overtrekt de capaciteit ener constitutionele regeling. Volledige regelingen worden snel achterhaald en leiden tot een voortdurende constitutionele verandering. Ook hier doemt de onderscheiding weer op tussen de Grondwet als blauwdruk of landkaart en de Grondwet als vastlegging van de historisch gegroeide consensus. In dat verband ook is de slotopmerking van Schlichting over de aard van het tegenwoordigend stelsel het overwegen zeker meer dan waard.

Met het opstel van Daalder heb ik veel meer moeite. Het aan de moderne theologie ontleende begrip 'ontmythologisering' zal hem zelf, naar ik overeenkomstig de aard der liefde aanneem, wel duidelijk zijn. Zelf vraag ik mij af, of in deze bijdrage niet een nieuwe mythe wordt

opgebouwd, n.l. die van de ontmythologisering. Het is een voorbeeld van het leggen van allerlei, soms zeer aanvechtbare betekenissen, in de bestaande bepalingen om dan uit de schrapping of bekorting van die bepalingen weer andere, tegengestelde, bedoelingen af te leiden.<sup>3</sup> Wanneer Daalder, zoals men uit zijn stuk moet opmaken, de in de Proeve voorgestelde wijzigingen toejuicht, dan heeft hij met zijn opstel aan hun verwezenlijking wel een heel slechte dienst bewezen. Het zal immers menigeen zo gaan, dat hij na lezing van dit opstel vaststelt, dat het voorgestelde, wanneer het metterdaad de consequenties heeft, die Daalder er uit afleidt, beter niet kan worden aangenomen. Om het maar 'ad hominem' te zeggen: wanneer ik van de schrijver een goedkeurend schouderklopje krijg voor mijn ruime blik en voor mijn 'bereidheid te breken met veel stoffige A.R.-staatsdoctrines', dan voel ik mij in een boot met zeer zure appels genomen, waar ik mij allerm minst thuis voel. Dan voel ik mij toch meer aan degenen verwant, die Daalder met allerlei laetdunkende kwalificaties meent te kunnen afdoen.

Van Poelje is met Kuypers de enige, die zich verdiept in de vraag wat de functie van een Grondwet is en wat er derhalve wèl en niet in thuishoort. Zijn beschouwingen dragen het stempel van een juridische opleiding en denktrant en gaan ook niet buiten de de jurist vertrouwde alternatieven. Daar maak ik de schrijver geen verwijt van.

Niet zonder grond wordt geklaagd, dat de z.g. lagere lichamen er in de Proeve wel erg bekaaid van af zijn gekomen. De Provincies en gemeenten, eertijds de elementen waaruit de staatkundige samenleving was opgebouwd, worden praktisch op één lijn gesteld met geheel andersgeaarde lichamen als de waterschappen en met zulke nieuwbaksels als de bedrijfslichamen. Vooral dat de traditionele kroon der plaatselijke gemeenschappen, hun autonomie, niet meer wordt genoemd of aangeduid, zal op veel verzet stuiten — ook al moet van Poelje zelf toegeven dat het begrip meer in de theorie dan in de bestuurspraktijk leeft. Hij ontleent aan Mast de onderscheiding van de Grondwet als spel- dan wel als rechtsregel (blz. 120-121) en verdedigt de eerste benadering, om daaraan het verlangen vast te knopen, dat de Grondwet bij de lagere lichamen wat uitvoeriger zou stil staan. De onderscheiding is wel aardig, maar op de keper beschouwd, lijkt zij mij niet vol te houden. De ervaring zou spoedig uitwijzen, dat allerlei bepalingen, die werden behouden omdat de Grondwet een spelregel

<sup>3</sup> Met één voorbeeld zij volstaan. Het 'nieuwe' artikel 19, voorgesteld in de Proeve, wordt door Daalder (blz. 106/107), op het voetspoor overigens van Van Raalte, als illustratie gebezigd voor de gesignaleerde ontluistering van het koningschap. Dat het in wezen weinig anders is dan de weeropneming van een uit 1814 daterende en in 1922 per abuis geschrapte bepaling, bewijst reeds hoe subjectief zo een bewering is.

moet zijn, toch weer door de belanghebbenden als rechtsregel werden ingeroepen. Wij staan nu eenmaal voor het feit, dat de Nederlandse Grondwet door allen, vooral door anderen dan de 'deskundigen', als een rechtsregel wordt begrepen en gehanteerd. In dat rechtsregel-zijn ligt de aantrekkingskracht van de idee ener grondwet. Daar verandert geen leerstellig betoog of beweerd Belgisch voorbeeld iets aan.

Al geef ik van Poelje toe, dat men vooral de provincie en gemeente wat meer waarborgen van hun huidig bestand zou kunnen geven, ik zou er toch voor willen pleiten niet te ver boven het minimum, dat de Proeve voorstelt, uit te gaan. De behoeften aan ruimtelijke en bestuurlijke ordening, die zich aankondigen, maken het bepaald onraadzaam om op dit terrein teveel aan de verworvenheden vast te houden.

Met die nieuwe behoeften houdt zich Brasz bezig, wanneer hij een leer van het openbaar bestuur vraagt. Hij voelt zich beklemd door het gebrek aan eenheid in het bestuur en door het daaruit resulterend manco aan slagvaardigheid. Om dat te verhelpen moeten de grote lijnen van de bestuursorganisatie samenlopen bij de minister-president en moet in de Grondwet een doctrine voor het moderne democratische bestuur worden ontwikkeld. Daarvoor wil hij graag de thans geldende bepalingen over de lagere lichamen en misschien nog wel meer inruilen.

Het verhaal wordt vervelend, maar ik werp weer de vraag op, of de Grondwet daar nu de geschikte plaats voor is. Wanneer Brasz zèlf al over onvoldoende kennis en gegevens beschikt om uitputtend te kunnen aangeven, welke gevolgen de opdracht der leiding van het hele bestuur aan de minister-president zou hebben (blz. 126), wie kan het dan wel? Hij nodigt uit tot een sprong in het duister en vraagt niet om een grondwet in de gebruikelijke zin, maar om een plan. Tegenover het zich steeds uitbreidende en onoverzichtelijk geworden bestuursapparaat voel ik meer behoefte aan krachtiger waarborgen voor personen en groepen tegen onbehoorlijke bestuursbemoeiing, bv. aan een verder doorgevoerd recht van inspraak en controle op alle bestuursniveaus. Het euvel van de door Brasz gesignaleerde ontwikkeling is niet, dat het bestuur te zwak wordt, maar dat de greep van regering en vertegenwoordigende colleges op de bestuursactiviteit afneemt. Mijn neiging is de doelmatigheid van het bestuur te verhogen, niet door het de besturende makkelijker, maar door het hun moeilijker te maken. Het gaat er minder om, dat het bestuur overzichtelijk wordt voor de insider, dan daarom, dat het overzichtelijker en begrijpelijker wordt voor de man, die vóór het loketje staat. Brasz zal mij, — met recht — antwoorden, dat het één met het ander samenhangt, dat het twee zijden zijn van dezelfde medaille. Toegegeven! Maar dan is de juiste benadering voor een Grondwet niet die vanuit het bestuur en zijn verlangens, maar die vanuit de burgerij en haar behoeften. Om het

maar eens in rechterlijke termen te zeggen: Brasz is m.i. in zijn verlangen niet ontvankelijk, omdat hij het op een verkeerde, met de aard ener consitutie strijdige wijze formuleert.

Tenslotte het artikel van Glastra van Loon, dat bewust aan de Proeve voorbijgaat en zich in hoofdzaak richt op een onderwerp, dat daarbuiten ligt, het probleem van de politieke meerderheidsvorming. Men moet de schrijver gelijk geven, wanneer hij er van uitgaat, dat zich die meerderheidsvorming niet laat dwingen, althans dat men de ontwikkeling van de partijvorming niet in de hand heeft. Hij stelt zijn hoop meer op het staatsgewoonterecht dan op het grondwettelijk recht. Die laatste voorkeur is niet geheel verklaarbaar. Voor zover het staatsgewoonterecht oplossingen bieden kan, zou daartoe toch ook het grondwettelijk recht zelf in staat moeten zijn. Trouwens buiten het grondwettelijk recht zal de verkozen minister-president, die van Loon voor ogen staat, ook niet zijn te verwezenlijken: de bepaling, dat de Koning de ministers benoemt, heeft wel allerlei varianten toegelaten, maar het is zeer de vraag of zij ook een krachttoer als deze toestaat. Zie ik het goed, dan zoekt van Loon het bij het gewoonterecht, omdat hij de kans zijn denkbeelden via het grondwettelijk recht te verwezenlijken niet hoog aanslaat.

Is dat laatste ook de reden, waarom hij een meerderheidsvorming wil bevorderen, niet via de weg ener directe beïnvloeding van de partijverhoudingen door invoering van een ander kiesstelsel, maar langs de indirecte weg van een wijziging der formatieprocedure? Hij houdt vast aan de evenredige vertegenwoordiging en het daarmee corresponderende partijwezen, dat zijns inziens aan de pluralistische samenleving beantwoordt. Al zou ik er graag veel dieper op ingaan, ik moet mij beperken tot de opmerking, dat ik voor het terecht door van Loon gesignaleerde euvel de indirecte methode een gevaarlijker en dubieuzer geneesmiddel vind dan de directe. De verkozen minister-president zal pas aan de verwachtingen van van Loon beantwoorden, wanneer hij ook praktisch inamovibel is, d.w.z. hij moet niet weggestemd kunnen worden, maar hij moet ook niet weg kunnen gaan. Een minister-president en een Kabinet, die niet heen kunnen gaan, brengen ons echter heel dicht bij het conventionele stelsel, dat ook van Loon niet wil, zonder ons nochtans de voordelen op te leveren, die aan zulk een stelsel eigen zijn. Onder zulk een regime werden de verhoudingen nog dubbelzinniger en werd het staatkundig bedrijf nog ongeloofwaardiger dan ze thans reeds zijn.

Een verkozen minister-president komt op natuurlijke wijze voort uit een twee-partijen of een twee-blokken-stelsel. Hij is daar krachtig, omdat het lot van de partij of van het blok aan zijn persoonlijk lot verbonden is. Heeft hij succes, dan mag ook de hem steunende groepering op succes hopen bij de stembus. Maar daarvoor zijn de stembus-

coalities, die van Loon voorstelt, te licht van karakter. Zij zouden worden gevormd door lijstverbinding van verschillende partijen, die ieder om hun eigen stemmen werven met hun eigen programma en hun eigen propaganda. De verleiding elkaar de zwarte pietten toe te spelen zal niet minder groot zijn dan bij de huidige coalities.

Daarom zal men er niet om heen kunnen naar het kiesstelsel te kijken. Van Loon heeft natuurlijk gelijk, wanneer hij zegt, dat dat geen panacee is en dat men langs die weg de partijgroepering niet naar believen kan beïnvloeden. Dat neemt echter niet weg, dat er een zekere invloed van uit kan gaan en dat die invloed reeds snel merkbaar kan worden. Wil men in de bestaande verhoudingen een zekere polarisatie van de partijvorming bewerken en de partijen op een hellend vlak zetten, dat de reeds in gang zijnde beweging versnelt, dan zou een zekere wijziging van het kiesstelsel daarvoor wel terdege het geëigende middel kunnen blijken te zijn. Men behoeft niet te denken aan de wederinvoering van het oude districtenstelsel in optima forma. Een wijziging van de kieswet, die de mogelijkheid van verbinding van lijsten, in de 18 verschillende kieskringen ingediend, schrapt en dus de evenredigheid slechts binnen die kieskringen laat spelen, zou reeds een adequaat middel kunnen zijn. Of daar dan een polarisatie van partijen uit te voorschijn komt, als van Loon hoopte te bereiken, is natuurlijk een andere vraag. Hij zou van de confessionele partijen wel af willen, als ik hem goed begrijp; voor mij vormen die partijen nog altijd het meest levenskrachtige element van de Nederlandse politiek. Maar zulke vooroordelen mogen geen rol spelen; wanneer men de meerderheidsvorming werkelijk noodzakelijk acht, dan moet men aanvaarden dat er wel eens een heel andere meerderheid en minderheid uit de bus kunnen komen, dan men verwacht en gehoopt had. Durft men dat risico niet aan, dan moet men ook niet meer over de gebrekkige meerderheidsvorming klagen of trachten zijn doel te bereiken met middelen, die erger zijn dan de kwaal.

Zo komen wij dan tenslotte toch op het kernpunt van de discussie over de Proeve, de samenhang van constitutionele en politieke problemen. Wat de meeste schrijvers in de Acta Politica bezig hield, was de oplossing van door hen onderkende politieke problemen. Onder de middelen, die tot een oplossing kunnen bijdragen, behoort zeker ook de Grondwet en het middel van grondwetsherziening. Maar het is slechts een bescheiden middel, want de functie van een Grondwet is niet om politieke problemen op te lossen, maar het historisch en juridisch kader te verschaffen, waarin die oplossing kan worden nagestreefd. Zij vormt de waarborg, dat men in zijn oplossings-elan geen blijvende en algemeen aanvaarde waarden aantast of overhoop loopt en dat wanneer de bakens moeten worden verzet dit ook met de nodige omzichtigheid geschiedt. Het is wel begrijpelijk, dat men, bezig

met de politieke problematiek, de Grondwet als een dor, weinig bijde-  
tijds stuk ervaart en er vooral een verankering van de status quo in  
ziet. En toch heb ik de indruk, dat de politicologie zichzelf een dienst  
zou bewijzen en haar studieobject zou verbreden en verdiepen,  
wanneer zij zich ertoe zette, meer aandacht aan dat merkwaardig  
staatsstuk te schenken. Wanneer die bezinning als bijprodukt een  
betere communicatie tussen jurist en politicoloog zou opleveren, dan  
zou dat veel waard zijn.\*

---

\* De redactie ontving van Prof. G. Kuypers de volgende notitie bij het stuk  
van Mr. Donner:

'Had ik aanwezig kunnen zijn op de vergadering, waar Mr. Donner de lezing  
hield waarvan zijn artikel 'De discussie over de proeve' de enigszins gewijzigde  
tekst is, dan maak ik mij sterk, dat de toen gelezen tekst óók enigszins gewijzigd  
zou zijn op een punt, dat mij betref. Men zou thans kunnen menen (p. 8), dat  
ik voorstel in de grondwet te zetten, dat ieder aanspraak heeft op het opruimen  
van de staketsels, die tussen de mens en zijn ontplooiing staan. Dit heb ik echter  
*niet* geschreven en ik zou hier graag nog duidelijk maken, dat geen haar op  
mijn hoofd dááran denkt'.

KUYPERS

## DE POLITICOLOOG IN DE INTERNATIONALE ONDERNEMING

door I. Th. M. Snellen

Het doel van dit artikel is te laten zien, welke omstandigheden een  
onderneming ertoe kunnen brengen een of meer politicologen in  
dienst te nemen om politieke adviezen te verstrekken en welke vragen  
zich aan de bedrijfspolicoloog<sup>1</sup> in de uitoefening van zijn functie  
kunnen voordoen.

Voorzover ik heb kunnen nagaan bestaat er nog geen literatuur over  
dit onderwerp.<sup>2,3</sup> Verwonderlijk is dat niet, omdat in de praktijk van  
het internationale ondernemen nog maar betrekkelijk weinig bedrijfs-  
politicologen worden ingeschakeld. Slechts enkele, merendeels Ame-  
rikaanse, wereldconcerns hebben reeds langere tijd politicologische of  
politieke adviseurs in dienst.

Men mag echter verwachten, dat in de toekomst meer internationale  
ondernemingen politicologen in hun staven zullen opnemen wegens  
de toenemende hoeveelheid en ingewikkeldheid van de politieke vraag-  
stukken, waarmee die ondernemingen uit hoofde van hun werkzaam-  
heden geconfronteerd worden. De politicoloog zal daar naar mijn  
mening zijn plaats kunnen vinden naast en in samenwerking met de  
vele andere gespecialiseerde adviseurs, die reeds worden ingeschakeld  
om de veelsoortige risico's waaraan het internationale ondernemen  
onderhevig is, te onderkennen en daardoor zo mogelijk te beperken en  
aldus de continuïteit van dit ondernemen zo goed mogelijk te waar-  
borgen.

In deze bijdrage worden in het kort enkele algemene wijzigingen in de  
politieke milieus van de internationale onderneming beschreven, die

---

<sup>1</sup> Uit een onlangs door *Acta Politica* gepubliceerd overzicht blijkt, dat het  
bedrijfsleven in Nederland na het Universitaire Onderwijs en de Rijksoverheid  
de derde grootste 'afnemer' van politicologen is. Dit betekent overigens niet, dat  
dezen als 'bedrijfspolicologen' in de zin van dit artikel werkzaam zijn. 'Wat  
doen de Nederlandse afgestudeerde politicologen?' *Acta Politica*, jaargang II,  
1966/67, afl. 3, p. 245.

<sup>2</sup> Een rondschriften aan hoofdredacteuren van belangrijke Amerikaanse politi-  
cologische tijdschriften met de vraag of hun literatuur over het onderhavige  
onderwerp bekend was, leverde ontkennende reacties op. Hetzelfde bleek uit een  
antwoord van Professor Ithiel de Sola Pool en uit enkele reacties van Ameri-  
kaanse bedrijfspolicologen.

<sup>3</sup> Een vrij volledig overzicht van de opzichten waarin het bedrijfsleven tot op  
heden enige aandacht van de politicologie gekregen heeft, vindt men in Robert  
A. Dahl's opstel 'Business and Politics: A critical appraisal of political science',  
in *Social Science Research on Business: Product and Potential*, dat hij samen  
met Mason Haire en Paul F. Lazarsfeld onder auspiciën van de Ford Foun-  
dation schreef. New York 1959.