Grondwetspolitiek als sluier

H. Th. J. F. van Maarseveen

De Nederlandse grondwet is sinds 1966 onafgebroken in het politieke nieuws geweest. Steeds werden voornemens of berichten gelanceerd die betrekking hadden op vernieuwing van de grondwet en op de politieke veranderingen die door een algehele grondwetsrevisie zouden worden gerealiseerd. Elk kabinet, van Cals tot Den Uyl, heeft van grondwettelijke veranderingsdrift blijk gegeven. Althans in woorden, verbaal dus. Toch is er van een herziening niets gekomen. Een nieuwe grondwet is een verdwenen perspectief en geen ingewijde gelooft er nog in.

Wat is daarvan de reden? Hebben we te maken met de totale mislukking van een beleid en zo ja aan welke factoren is die mislukking te wijten?

Als men alle informatie en gegevens grondig overdenkt en tegen elkaar afweegt, verkeert het vermoeden dat er van een mislukt beleid sprake is, in zijn tegendeel. Het beleid blijkt volledig geslaagd te zijn. Tenminste in die zin, dat de doelstellingen van het beleid geheel werden bereikt.

Dat klinkt vreemd. Maar de verklaring is eenvoudig. Achter de openlijk beleden doelstellingen stonden de werkelijke, die verborgen werden gehouden. Wat naar buiten werd gebracht was fraseologie. Wat men werkelijk wilde was alles bij het oude laten. De doelstelling is na 1966 niet geweest: hoe brengen we een nieuwe grondwet tot stand. Dat werd alleen maar beweerd, dat was de fanfare. Die versluierde het werkelijke verlangen van de opvolgende kabinetten om niet aan een grondwetsvernieuwing toe te hoeven komen.

Grondwet en politiek

Zonder meer zal iedereen duidelijk zijn dat het probleem van grondwetsvernieuwing niet een juridisch-esthetisch vraagstuk is. Het gaat niet om de verfraaiing van het document, opdat het met mooiere woorden mooiere dingen zegt op een juridisch sluitender manier. Wie een grondwet openbreekt, breekt daarmede ook het politieke stelsel open. Minstens opent hij een aantal mogelijkheden om het politieke stelsel grondig te veranderen. Wie het openbreken van de grondwet weet tegen te houden, voorkomt — zolang er geen revolutie uitbreekt — het werkelijk schudden aan de politieke boom. Hiermee zijn twee tegengestelde werkingen van een grondwet aangegeven.

Enerzijds de grondwet als innovatie-instrument. Men kan door middel van een grondwet veranderingen en vernieuwingen in de politiek bewerkstelligen. Heel wat grondwetten, vooral die voortkwamen uit omwentelingen, zijn innovatie-instrumenten geweest. De grondwet start dan een nieuwe ontwikkeling op. Als juridische factor spelend in het politieke krachtenveld stimuleert de grondwet niet alleen tot veranderingen, ze dwingt er ook toe en forceert ze. Anderzijds de grondwet als confirmatie-instrument. Ze juridificeert dan een voltooide, afgesloten ontwikkeling en draagt daardoor bij tot handhaving en continuering ervan. Ze geeft de bereikte situatie een bepaalde vastheid, voegt daaraan een normatief aspect toe en vormt zodoende tevens een barrière tegen nieuwe ontwikkelingen en veranderingen.

In zeker opzicht is een grondwet een neutraal instrument. Men kan er tegengestelde richtingen mee uit. Meestal zal het overigens gaan om beide richtingen. Elke grondwet vertoont wel tegelijk aspecten van innovatie en confirmatie. Hoe men een grondwet ook wil gebruiken, zij wordt nooit doel op zichzelf. Toch speelt zij wel een eigen rol in het politieke spel.

Een grondwet geeft aan politieke actie een herkenbaar punt, waaromheen de politieke strijd zich kan concentreren. Omdat zij een juridisch-normatieve werking heeft, dingen dwingend voorschrijft, levert zij een dankbare vorm om er politieke denkbeelden in uit te drukken. Juist door de concrete formuleringen verschaft zij een helder strijdperk voor politieke tegenstellingen. In deze concentratie-theorie is de grondwet niet een autonome politieke factor.

H. Th. J. F. van Maarseveen (1926) is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Erasmus-Universiteit te Rotterdam (Faculteit der Sociale Wetenschappen). Publicaties over grondwettelijke vraagstukken, o.a.: *Over het verschijnsel grondwet*, tezamen met G. F. M. van der Tang (1973), Grondwetsconceptie, tezamen met G. F. M. van der Tang in *De Nederlandse Gemeente* (1972, blz. 488 v.), *Omtrent het parlement*, bijzonder nummer van het *Nederlandsch Juristenblad* over het rapport van de staatscommissie Cals-Donner (1971, blz. 19-31). Hij is redacteur van de documentatiereeks 'Naar een nieuwe Grondwet?'
Adres: Naayerstraat 6, Gouda

Zij is vooral politiek-instrumenteel. Gemakkelijk wordt echter over het hoofd gezien, dat als de grondwet het concentratie-punt is voor politieke strijd, zij de politieke krachten tevens dwingt zich te persen in het kader van juridische terminologie en juridische techniek. Daardoor legt men aan het politieke spel toch weer beperkingen op. Misschien brengt dat het voordeel mede, dat het politieke gevecht zich niet behoeft af te spelen in de sfeer van abstracte beginselen en ideologieën, maar zich kan richten op concrete formuleringen, waardoor het onverzoenlijke verzoenbaar wordt, althans in sommige gevallen.
In dit verband is ook van belang de technische moeilijkheid om tot tekstwijziging van de grondwet te komen. Vereist is een tweederde meerderheid in het parlement. Dit geeft de grondwet meer formele vastheid dan een gewone wet. Een van de gedachten daarbij is, dat men een toevallige politieke meerderheid niet de gelegenheid wil geven het gehele bestel via grondwetswijziging naar eigen hand te zetten. Er blijken evenwel grote nadelen. Een minderheid van eenderde kan alle wijziging tegen houden. Wat de voorouders maakten, blijft gelden totdat zelfs de meest behoudenden bekeerd zijn. Door deze techniek van grondwetswijziging is het verleden normatief gemaakt voor het heden. Men heeft het wel eens uitgedrukt met de woorden: de grondwet verleent de doden stemrecht. Het betekent voor de politieke strijd, dat men slechts een minderheid behoeft te mobiliseren als men vernieuwing wil tegenhouden. Er is een zeer grote meerderheid nodig om tot verandering te komen. De concentratie van de politieke strijd op de grondwet heeft dus zijn bezwaren. Grondwetsvernieuwing wordt gemakkelijker ontgaan dan gerealiseerd. Wie voorts kans ziet een door hem niet gewenste politieke verandering om te vormen tot en in de meningsvorming aanvaard te krijgen als grondwettelijk vraagstuk, heeft zijn positie procedureel zeer sterk gemaakt: laat de voorstanders van de wijziging maar eens proberen tweederde meerderheid achter zich te krijgen.

De beleidshistorie

De grondwetspolitiek strekt zich over een aantal jaren uit. Zoals veel politiek kent zij geen scherpe breukvlakken. Er heeft een principiële beleidsombuiging plaatsgehad, maar die verliep geleidelijk. De meest bepalende periode was die van het kabinet-De Jong. Weliswaar heeft in de eerste tijd daarvan het voorgaande beleid nageijld, maar er trad vrij spoedig een accentverlegging op. De politiek van dat kabinet is onder de kabinetten-Biesheuvel en -Den Uyl tot op heden voortgezet. Er zijn daarom drie perioden te onderscheiden. De periode tot midden 1967. Voor die tijd kan men spreken over het Toxopeus-beleid. De tijd van 1967—1971, wordt gekenmerkt door het Beernink-beleid. In feite loopt dat door tot nu. De ministers Geertsema uit het kabinet-Biesheuvel en De Gaay Fortman uit het kabinet-Den Uyl zijn als erfgenaam te beschouwen. Zij troffen de Beernink-doelstellingen in hun boedel aan, en hebben die erfenis als trouwe bewindvoerders intact gelaten.

Het Toxopeus-beleid

Mr. E. H. Toxopeus was minister van Binnenlandse Zaken van 1959—1965, in de kabinetten-De Quay en -Marijnen. In de lijdensweg die de grondwet sinds W.O. II was gegaan bleek hij de eerste minister te zijn die de zaken met politieke visie en moed aanpakte. Hij had gezien zijn politieke gaven kunnen uitgroeien tot een tweede Thorbecke, maar hij liet zich invriezen als provinciale commissaris ver van Den Haag.
Bij de onbelangrijke grondwetswijziging van 1963 was Toxopeus ervan overtuigd geraakt dat aan de grondwet iets moest worden gedaan. Hij had er niet zoveel eigen gedachten over, maar bezat de gave zijn ambtelijk apparaat te inspireren en onder druk te zetten zodat nieuwe ideeën boven kwamen.
De hoofddoelstellingen van zijn beleid werden:
a — de ontevredenheid rond de grondwet omvormen tot concrete hervormingsgezindheid;
b — rond de grondwet een mobilisatie van de politieke menings- en besluitvorming totstandbrengen.
Enkele subdoelstellingen waren:
c — decomplicatie; hij wilde de grondwettelijke vraagstukken uitsplitsen in politieke en juridisch-technische problemen; de technicalities zouden moeten worden toegespeeld naar de staatsrechtdeskundigen, zodat de politieke problemen ongehinderd door technische complicaties, zuiver konden worden gesteld; de decomplicering strekte tot verhoging van de zindelijkheid van de politieke discussie;
d — democratisering; rond de grondwet diende

een omvangrijk participatieproces op gang te komen; de gebruikelijke elitaire aanpak via een kleine staatscommissie en gedachtenwisseling tussen parlement en regering diende vervangen te worden door een brede advies- en inspraakprocedure; dit was de enige mogelijkheid om van een nieuwe grondwet ook een levende grondwet te maken, die een duidelijke band had met het maatschappelijk leven;
e — integratie van de publieke meningsvorming; als de meningsvorming oneindig zou uitwaaieren, zonder oriëntatiepunten en zonder een geïntegreerd kader, zou het resultaat alleen maar een oeverloze praat- en papierlawine worden.

Deze beleidsdoelstellingen noopten tot andere procedures. Dat leverde veel tegenstand op. Toxopeus hield voet bij stuk. Hoe scherp in de Tweede Kamer ook werd aangedrongen op de instelling van een staatscommissie, hij vertikte het en ging zijn eigen weg.
Hij liet door zijn ambtenaren in samenwerking met een kleine groep hoogleraren een ontwerp voor een nieuwe grondwet maken. Het stuk kwam niet voor de verantwoordelijkheid van de hoogleraren, maar bleef een ambtelijk produkt. Het werd gepresenteerd als een discussiestuk: *Proeve van een nieuwe grondwet*. Tot zover was dit al een andere aanpak dan de gebruikelijke. De verdere bedoeling was dat rond de Proeve een participatieproces zou worden bevorderd, aan het slot waarvan parlement en regering tot afweging van de resultaten en tot beslissingen zouden komen. Via allerlei beïnvloedingstechnieken zou in brede lagen van de bevolking de belangstelling en het meedenken gestimuleerd worden.
Wat nu verder precies de geplande beleidsinstrumenten waren moet kortheidshalve buiten beschouwing blijven.
Geen aanwijzigingen zijn voorhanden, dat Toxopeus andere oogmerken had dan hij naar buiten bracht. Natuurlijk werden de doelstellingen anders verwoord dan hierboven, minder systematisch ook, maar men kan ze in de parlementaire stukken duidelijk terugvinden. Hij liep met zijn publiek gemaakte doeleinden vrij wat politiek risico en dat alleen al is voldoende bewijs dat hij het meende.
Overigens is het beleid door anderen uitgevoerd. De Proeve werd gepubliceerd in april 1966 tijdens het kabinet Cals door minister Smallenbroek, de adviesprocedure startte in september van dat jaar onder verantwoordelijkheid van minister Verdam. Ofschoon het kabinet Cals wat terughoudend was, werd het Toxopeus-beleid onverkort voortgezet. Nieuwe elementen werden er niet aan toegevoegd.

Van grondwetsbeleid naar grondwetspolitiek

Men spreekt meestal liefst over grondwetsbeleid. Toch is het om meerdere redenen correcter om voor de periode 1967—1971 over politiek te spreken. Tot aan de Proeve van een nieuwe grondwet was namelijk met betrekking tot de grondwet vooral beleid gevoerd, in die zin dat het parlement, het maatschappelijk en het politieke leven niet zo heel veel belangstelling tentoonspreidden. Ofschoon wel discussies werden gevoerd, was er toch meer sprake van een door minister en departement gevoerd beleid, dat vanuit het parlement schoorvoetend en kritisch werd gevolgd. Na het verschijnen van de Proeve werden vraagstukken met betrekking tot de grondwet politiek zeer belangrijk. Dit kwam niet door de Proeve, er was veeleer een samenloop van omstandigheden.
Terwijl met name de staatsinrichting een politiek vraagstuk van de eerste orde werd, viel in die politieke ontwikkeling de publicatie van de Proeve. Dit had wel tot gevolg, dat in het politieke milieu een onmiddellijk verband werd geconstrueerd tus-

De Henriëtte Roland Holst-prijs 1973 is toegekend aan prof. dr. M. Mulder voor zijn onderzoek naar machtrelaties, waaruit vorig jaar de uitgave resulteerde van

Mauk Mulder
Het spel om macht

over verkleining en vergroting van machtongelijkheid
uitgave van Boom *f* 8,90

In dit boekje geeft de auteur een uiteenzetting van zijn machtafstandreductietheorie, waarmee vooral de kleine macht, de macht aan de basis van de samenleving geanalyseerd kan worden.

sen de grondwetsproblematiek en de vraagstukken van de politieke herstructurering. De grondwet ging plotseling fungeren als kapstok voor allerlei vraagstukken. Daarmede werd de grondwetsdiscussie in veel scherpere mate gepolitiseerd dan voordien het geval was. Juist wegens die politisering, kan men na 1966 ook maar beter niet meer spreken over grondwetsbeleid. Het was in volle omvang grondwetspolitiek geworden. Dat betekende in menig opzicht een breuk met de periode die voorafging. Zo tot ongeveer 1967 had het ambtelijk apparaat, dat belast was met de materie, nog wel wat vrijheid gehad om zelfstandig op te treden en initiatieven te nemen. Men liet er wat aan over en kon dat ook doen wegens de politieke stilte rond de grondwet. Plotseling werd echter bijna elke grondwettelijk vraagstuk een politiek hangijzer. Het politiek milieu maakt zich van de materie meester. Dus werd het ambtelijk apparaat teruggedrongen. Zijn mogelijkheden tot beleidsvoering verschraalden en de ambtelijk-technische serviceverlening werd weer hoofdzaak. Dat ook vanuit een technische deskundigheid nog heel wat invloed kan worden uitgeoefend is voldoende bekend. Maar het gaat erom, dat wat beleid was politiek werd en dat de grondwetsproblematiek naar andere kanalen en organen werd overgeheveld. Ook een ander zwaartepunt verplaatst zich. Was eerst de minister van Binnenlandse Zaken de meest op de voorgrond tredende bewindsman, nu gingen alle ministers zich ermede bezig houden en werd het volop zaak van de ministerraad. Eerste en Tweede Kamer gingen zich ook intens met de materie bemoeien.

De politisering van de grondwetsproblematiek heeft niet uitgemond in een rijpingsproces. Ondanks veler inspanning valt weinig te bespeuren van toegenomen convergentie over de centrale problemen, die in een nieuwe grondwet zouden moeten worden opgelost.

Ontwikkeling 1967—1971

Toen het kabinet-De Jong optrad, was de *Proeve van een nieuwe grondwet* net een jaar oud. Er was daarover een brede raadplegingsprocedure in gang gezet, maar die had nog nauwelijks resultaat opgeleverd. In de loop van de volgende jaren werd deze procedure afgerond. In januari 1970 verscheen het laatste advies.

De adviesprocedure had een bepaald gewicht, politiek zowel als maatschappelijk. In totaal werden 63 officiële adviezen uitgebracht en in de *Staatscourant* gepubliceerd. Met het opstellen van die adviezen zijn duizenden mensen bezig geweest. Vooral bij de adviezen die niet van overheidsorganen afkomstig waren, werden veel mensen betrokken. Dit heeft geleid tot een participatiegebeuren terzake van de grondwet zoals in de geschiedenis nog niet was voorgekomen. Daarnaast bleek de verhoogde participatie uit een stroom van publicaties en individuele reacties. De adviesorganen zijn in het verdere verloop van de procedure niet meer betrokken. De advies- en verdere participatieprocedure is een kortstondig en geïsoleerd gebeuren gebleven. Er is ook betrekkelijk weinig invloed van uitgegaan, al zijn het denken over de grondwet en de interesse sterk erdoor bevorderd.

Een nieuwe adviesprocedure begon met de instelling van de staatscommissie Cals-Donner. Deze commissie diende te adviseren over de totale problematiek van de grondwet, inclusief die van de kieswet. Daarmede groeide een nieuwe ontwikkelingslijn. De commissie had het om meerdere redenen zeer moeilijk. Ze stond onder sterke politieke druk. Haar samenstelling waarborgde dat zich in haar midden scherpe tegenstellingen zouden openbaren. Ze had voorts pas in de laatste fase van haar werk de beschikking over alle adviezen die inzake de Proeve waren uitgebracht. De commissie adviseerde onderdeelsgewijs.

Het eerste deelrapport kwam reeds in 1968 en betrof de herziening van de kieswet. Een tweede rapport, uitgebracht in 1969, behandelde een aantal weinig samenhangende onderwerpen, te weten de materie der klassieke grondrechten, het inkomen van de kroon, de regelingsbevoegdheid t.a.v. de financiële voorzieningen voor de leden van de Staten-Generaal, en als zwaarste probleem de verhouding tussen kiesrecht en parlementair stelsel. Het eindrapport werd in 1971 opgeleverd en behandelde de resterende vraagstukken. Het was een vreemde procedure. De volgorde van de onderwerpen die achtereenvolgens werden beadviseerd, leek uit wispelturigheid voort te komen, want ze bezat weinig systematiek. Hier toonde zich echter ten volle het effect van de politisering. Er was namelijk nauwelijks sprake van een vrije keuze door de commissie. De adviesvolgorde en de prioriteiten der

problemen werden min of meer door de regering bepaald, althans werden ze bepaald overeenkomstig het verzoek van de regering. Een oude juridische wijsheid zegt dat wie de procedure kan vaststellen een conflict alreeds half in zijn voordeel heeft opgelost. Dat werd ook hier bewaarheid.
Met haar verzoeken had de regering uiteraard bepaalde oogmerken. Door aan de verzoeken te voldoen — en zij kon moeilijk anders — diende de commissie die oogmerken. Het kan zijn dat zij met die oogmerken ook instemde, maar dat behoeft geenszins het geval te zijn geweest.
De rapporten van de commissie zijn — zoals bij staatscommissies gebruikelijk is — door de regering gemonopoliseerd. Zij werden niet in de Staten-Generaal in behandeling genomen, laat staan dat er parlementaire debatten aan zijn gewijd. Wel hebben zij in het overleg tussen regering en parlement een aanwijsbare rol gespeeld. Dat de beide voorzitters van de commissie een enkele keer binnenskamers een gesprek met een commissie uit de Tweede Kamer bijwoonden, doet niet af aan het feit dat elke formele, procedurele binding tussen het parlementaire werk en dat van de commissie ontbrak. Een en ander impliceerde dat zich in de Staten-Generaal een afzonderlijk proces van meningsvorming inzake de grondwet ontwikkelde, dat natuurlijk beïnvloed werd door het kabinet, maar toch een eigen zelfstandigheid bezat, en zich tevens voltrok in een zeker isolement. De Tweede Kamer en in mindere mate ook de Eerste Kamer, waren aanvankelijk niet zonder bezorgdheid, dat zich delen van de meningsvorming buiten hen om zouden voltrekken met zodanig dwingende kracht, dat zij eraan gebonden zouden zijn. Men accepteerde de instelling van de staatscommissie, maar wilde toch verhinderen dat kabinet en commissie tot een overleg zouden geraken, waar de kamers buiten zouden komen te staan. Er diende dus een eigen proces van meningsvorming te worden ontwikkeld. Vandaar dat de Tweede Kamer een bijzondere commissie in het leven riep die zich zou bezig houden met het beleid. In deze commissie zaten de belangrijkste parlementariërs en zij zou — beter dan de kamer in voltalligheid kon doen — het doen en laten van de ministers nauwgezet volgen. In het begin werd de houding vooral gekenmerkt door afwachten. Men keek wat de regering zou doen. Zelf nam men weinig initiatieven. Als er in commissievergadering wel eens in die richting wat werd gesuggereerd, hield de minister de zaak af met verwijzing naar het werk van de staatscommissie. Toch nam de kamer in een latere fase zelf meer initiatief, totdat bleek dat van het kabinet geen generale herziening meer kon worden verwacht.
Wat de Eerste Kamer betreft kan men in het begin een terughoudende, maar verhoogde waakzaamheid constateren. Aanvankelijk achtte men het kennelijk niet uitgesloten, dat zich ingrijpende vernieuwingen zouden voordoen, waardoor de positie van de Eerste Kamer in het geding zou komen. Ook hier werd een bijzondere commissie ingesteld. Later verslapte de beduchtheid en werd men gerust: er zou niet veel van komen zag men wel. Tenslotte werd de commissie dan ook opgeheven.

De gehele periode overziende, kom ik tot de conclusie dat de meningsvorming m.b.t. de gondwetsvernieuwing zich in geïsoleerde beddingen heeft voltrokken. Van een geïntegreerd proces is geen sprake geweest. Maatschappelijke en politieke organen hebben gedacht en geschreven, de staatscommissie deed hetzelfde, maar kon slechts beperkt rekening houden met wat tegelijkertijd elders gebeurde en het parlement ontwikkelde een eigen procedure, maar kon geen verbinding maken met de andere processen. Alle lijnen kwamen tezamen bij het kabinet. Dat vormde het coördinatiecentrum. Daar lag het zwaartepunt. Het kabinet bepaalde goeddeels wat er wel en niet zou gebeuren. Het heeft de grondwetspolitiek op een tactische manier zeer strak in de hand gehouden. Het stuurde volgens eigen doelstellingen. Dat betekent dat een beschouwing nodig is over de politiek die het kabinet gevoerd heeft.

De Beernink-politiek

Het kabinet-De Jong kwam begin april 1967 aan het bewind. De grondwetspolitiek werd als een van de centrale thema's van het regeringsbeleid aangemerkt. Vrij spoedig werd een driemanschap gevormd, dat zich speciaal met de materie zou gaan occuperen. Het waren de minister-president P. J. S. de Jong, de minister van justitie, mr. C. H. F. Polak en de minister van binnenlandse zaken, mr. H. K. J. Beernink. Het is daarom ook niet geheel correct om het beleid op naam van alleen de heer Beernink te schrijven. Hij was echter wel de eerst

verantwoordelijke minister.
Al meteen in de regeringsverklaring komt de te voeren politiek aan de orde. Voortzetting van het beleid werd aangekondigd. Met voortvarendheid zou gestreefd worden naar een voorlopige afronding vóór de verkiezingen in 1971. Voorts zou een staatscommissie worden ingesteld. Een nieuwe grondwet voor een nieuwe tijd werd in uitzicht gesteld. Deze daadkrachtige en doelbewuste tonen hebben in de loop van de volgende jaren steeds opnieuw geklonken. Telkens werd enthousiasme voor de vernieuwing van de grondwet uitgedragen. Even duidelijk werd voortdurend beklemtoond dat het allemaal zo gemakkelijk nog niet was. De staatscommissie diende adviezen uit te brengen. Daarna diende de zaak grondig bestudeerd te worden. Het interdepartementale overleg zou ook een belangrijke zaak zijn.
Als men de doelstellingen van het kabinet tracht te analyseren aan de hand van de gedane uitlatingen en gewisselde stukken krijgt men op het eerste gezicht de stellige indruk, dat het volijverig ernaar streefde om tot een nieuwe grondwet te komen, maar dat het wegens verhinderende factoren niet in zijn streven slaagde. Toch heeft men dan alleen maar de geëxpliciteerde doelstellingen in de hand. Waren er ook verborgen doelstellingen? Waren er oogmerken die men niet openbaar maakte?
Ik meen dat die er inderdaad waren en dat zij lijnrecht stonden tegenover datgene wat met de mond en de pen werd betoogd. Voor die stelling put ik uit wat tussen regering en parlement besproken werd en wat zich afspeelde tussen regering en staatscommissie.
In het verkeer met het parlement was de regering kwistig met allerlei toezeggingen omtrent het probleem der grondwetsvernieuwing, zolang een en ander zich op het vlak van voorbereiding afspeelde. Tot maatregelen die een vernieuwing daadwerkelijk dichterbij zouden kunnen brengen, bleek zij niet bereid. Gaarne wilde zij problemen laten bestuderen, het liefst door de staatscommissie, maar verder liet zij zich niet op het slechte pad brengen. In de verhouding tot de staatscommissie is geen van de betrokken bewindslieden ooit daadwerkelijk ingesprongen om de commissie te confronteren met eigen doelstellingen van de regering. Zij stimuleerde noch richtte het commissoriaal beraad inhoudelijk, dus anders dan procedureel, hoewel elk der betrokken ministers te allen tijde toegang had tot de vergaderingen van de commissie. Veeleer werd de commissie gebruikt als ontsnappingsmogelijkheid als in de kamer om eigen antwoorden van de regering werd gevraagd. Er kon in de kamers geen grondwettelijke kwestie te berde worden gebracht, of de regering haastte zich met veel vertoon van bereidwilligheid, de zaak naar de commissie te verwijzen ter nadere bestudering. De commissie bleek een handige vrieskist te zijn, waarmede men elke moeilijkheid de baas kon. De staatscommissie bracht op 29 maart 1971 haar eindrapport uit. Toen was het kabinet ongeveer aan het einde van zijn rit. Er kon niets meer gebeuren.
Men kan de globale doelstelling van de gevoerde politiek het best omschrijven als het afhouden van een grondwetsvernieuwing. Dat was een volledige omdraai van het Toxopeus-beleid. Men kan dan ook de volgende specificaties noteren:
a — het matigen van de hervormingsgezindheid, voorzover die gegroeid was en het afzwakken van gewekte verwachtingen;
b — het demobiliseren van de meningsvorming rond de grondwet door steeds te wijzen op de noodzaak van studieuze voorbereiding;
c — het isoleren van de verschillende processen en het voorkomen dat de meningsvorming zou integreren in een samenhangend kader;
d — het compliceren van de problematiek in het bijzonder door de technische en politieke problemen weer bij elkaar te brengen in de staatscommissie Cals-Donner, waar politici en deskundigen met elkaar geconfronteerd werden;
e — het afbouwen van de participatie, door de adviesorganen buiten spel te zetten en elke participatiestimulans uit te doven.
Deze doelstellingen kan men niet op zichzelf beoordelen. Men moet ze plaatsen in het licht van het totale politieke kader waarbinnen het kabinet opereerde.
Toen het optrad kreeg het kabinet te maken met de naweeën van het stille revolutiejaar 1966. Er was heel wat aan de kook geraakt — voor Nederlandse verhoudingen wel te verstaan — het politieke krachtenveld leek blijkens de opkomst van de politieke partij D'66 aan het wankelen en overal in den lande was er commotie en beweging. Ik pas op de winkel, schijnt minister-president De Jong eens gezegd te hebben en dat karakteriseert met

een vaderlandse handelsterm vrij precies wat het kabinet eigenlijk wilde. De zaken dienden niet uit de hand te lopen. Wat er gaande was diende allereerst gekanaliseerd te worden. De wilde stroom moest in bedding worden gebracht. Voor alles wilde men voorkomen dat de ontwikkelingen uit de beheersing zouden geraken.
Daarbij kwam een andere karakteristiek, die sterk te maken had met de politieke kleur van het kabinet. Het was een centrum-coalitie. Dat bracht met zich mede, dat men naar verzoening van tegenstellingen streefde, men verlangde ernaar conflictsituaties op vredige wijze op te lossen. Daarmede was het hoofddoel gegeven: men wilde stabilisatie
De gedachte leefde sterk dat men een overgangskabinet vormde: er zouden ooit wel belangrijke dingen moeten worden veranderd, maar vóór alles moest een meer stabiele toestand worden bereikt. Van daaruit zouden dan in een verre toekomst nieuwe initiatieven genomen kunnen worden. In dat streven kwam het heel slecht te pas dat de problemen rond de grondwet zo sterk gepolitiseerd waren geraakt en dat van een grondwetsvernieuwing het nieuwe politieke heil werd verwacht. Het kabinet voelde er niets voor om de hartstochten door middel van de grondwet verder aan te wakkeren. Waagstukken en experimenten waren voorlopig uit den boze. Dat de verschillende betrokken ministers ook niet zoveel zagen in een grondwetsvernieuwing op zichzelf, heeft vermoedelijk mede een rol gespeeld, maar was vermoedelijk minder van belang dan de meer algemene overwegingen.
Men kan het kabinet-De Jong niet het compliment onthouden, dat het — gegeven de eigen uitgangspunten en de eigen politieke kleur — op bekwame en tactische wijze zijn politiek heeft doorgezet en de beoogde resultaten heeft bereikt.
Toch dringt zich een vraag op. Discrepantie tussen geopenbaarde en verborgen doelstellingen is in de politiek niet ongewoon. Versluiering van eigenlijke oogmerken is soms bittere noodzaak. Maar was die noodzaak ook in dit geval aanwezig? Waarom stak het kabinet de fanfare over een nieuwe grondwet zonder die te willen? Ook al noemt men dit een kwestie van taktiek, dan nog blijft onopgelost, wat de objectieve redenen waren voor deze tactiek. Dat vraagt om nadere analyses.

Het perspectief nà 1971

Minister Geertsema uit het kabinet-Biesheuvel maakte de intenties van de Beernink-politiek tot de zijne. Dat is tussen de regels van de regeringsverklaring en de parlementaire stukken te lezen. In zoverre was er evenwel een onderscheid dat de fanfare achterwege bleef. Het belang van het grondwetsbeleid werd sterk afgezwakt. De presentatie van het beleid werd bescheiden en had nauwelijks nog pretenties.
Er werd een regeringscommissaris benoemd, de Rotterdamse staatsrechthoogleraar Simons, die ook lid van de staatscommissie Cals-Donner was geweest. Diens scepsis over een vernieuwing van de grondwet anders dan in technische zin was voldoende bekend en hij gaf daaraan ook publiek uiting. Toen het kabinet-Biesheuvel ten einde liep, was er aan beleidsresultaten niets naar buiten gekomen. Een toegezegde nota voor het parlement, het vertrouwde vertragingsinstrument als een regering zaken niet zelf wenst te initiëren was niet bijtijds klaar gekomen.
Het kabinet-Den Uyl noteerde in zijn regeringsverklaring enkele vrijblijvende opmerkingen over de democratisering en de vernieuwing van het staatsrechtelijk bestel. Het maakte weinig ophef over dit punt en beloofde concreet alleen een nota aan het parlement. Alle vertragingsmogelijkheden die een dergelijke nota biedt, worden benut. De nota blijkt — ondanks aandrang vanuit de Tweede Kamer — eerst om niet verplicht advies te gaan naar de Raad van State en zal op zijn vroegst in februari 1974 openbaar worden. Voorts is aangekondigd dat het kabinet er niet aan denkt een grondwetsherziening vóór 1977 rond te maken.
Het kabinet houdt op de klassieke wijze alle koorden hecht in handen. Het parlement berust daarin. Een ombuiging van de Beernink-lijn is niet te verwachten.
Zelfs als een ombuiging zou worden beoogd zijn er objectieve factoren die dit zullen verhinderen.
De eerstverantwoordelijke minister is de heer De Gaay Fortman sr. Hij is op staatsrechtelijk terrein geen specialist. Dat betekent, dat van hem normaliter geen eigen geavanceerde denkbeelden omtrent de grondwet kunnen worden verwacht. De regeringscommissaris, door wie hij zich evenals zijn voorganger Geertsema laat bijstaan, heeft duidelijk laten blijken dat hij ten aanzien van grond-

wetsvernieuwing de terughoudendheid niet schuwt. Hij is voorts de conceptie van een confirmatie-grondwet toegedaan en is er zeker de man niet naar om zich onder politieke druk van een standpunt te laten afbrengen. De voorbereidingen zijn voorts sterk verambtelijkt. De aanzienlijke omvang van de stafafdeling grondwetszaken, de coördinatieproblemen en bureaucratisering die daardoor veroorzaakt worden, stimuleren de voortzetting van het vertrouwde spoor. Het interdepartementale overleg, dat primair buiten de politiek verantwoordelijke bewindslieden om gebeurt, verzekert invloed aan de ambtelijke opvattingen vanuit de verschillende departementen, en die tenderen natuurlijkerwijze naar afvlakking van alle ingrijpende voorstellen.
Redelijkerwijs kan verwacht worden, dat de grondwetsnota in 1974 een vooral technische herziening van de grondwet zal voorstellen, in de lijn van Proeve en Staatscommissie.
Indien de nota trouw blijft aan de conceptie van een confirmatie-grondwet, staat vast dat het kabinet geen inhoudelijk nieuwe grondwet wenst.

Conclusie

Hierboven werd gepoogd te komen tot een beleidsbeschrijving. Zo'n beschrijving kan nooit meer zijn dan de neerslag van persoonlijke waarnemingen en interpretaties. Ik aarzel over de vraag of men daarbij wel voldoende recht doet aan de mensen die het beleid hebben gemaakt. Ik zie geen kans die aarzeling weg te nemen.
In meer algemene zin is bij mij de indruk achtergebleven, dat het grondwetsbeleid in zijn geheel genomen iets spookachtigs heeft gehad, iets onwerkelijks.
Er is — en dat is deels te wijten aan de staatsrechtwetenschap — betrekkelijk weinig onderzoek geweest naar functies en mogelijkheden van een grondwet. Als men niet zoveel weet over wat men met een grondwet kan doen, is het programmeren van een vernieuwing van een grondwet een slag in de lucht. Waarom een grondwet? Waartoe een nieuwe grondwet? Dat zijn grondvragen, waarop maar weinig antwoorden beschikbaar zijn.
Als een grondwet instrumenteel moet worden opgevat, kan men van een vernieuwing van een grondwet alleen dan enig heil verwachten, als men weet welk heil men ermede wil bereiken. Bij mij is de indruk sterker geworden, dat we ons, met veel fanfare over een nieuwe grondwet, fijn hebben weten te onttrekken aan de noodzaak expliciet aan te geven welke politieke vernieuwingen we nu eigenlijk via de grondwet willen realiseren. De grondwetspolitiek is een welkome sluier geweest.