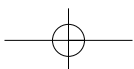
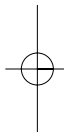
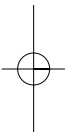


De functie van staatscommissies voor grondwetsherziening

*Regels en gebruiken in de commissies
-Beel (1946) en -Van Schaik (1950-1954)*



Inleiding

“Ten aanzien van de Grondwet, waarvan de laatste algehele herziening 25 jaar geleden van kracht is geworden, wordt door een staatscommissie advies uitgebracht over onder meer (niet limitatief) de voor- en nadelen van een preambule, de toegankelijkheid voor burgers, en de verhouding tussen de opgenomen grondrechten en de uit internationale verdragen voortvloeiende rechten..”¹ Met deze woorden legde het kabinet Balkenende-IV in februari 2007 in het regeerakkoord vast dat het wil bijdragen aan de voorbereiding van een mogelijke grondwetsherziening. Bijna traditioneel gebeurt dat door instelling van een staatscommissie. Maar wat mogen we eigenlijk van een staatscommissie verwachten?

Omdat er voor een ‘staatscommissie’ geen wettelijke richtlijn of draaiboek bestaat, ligt het voor de hand om het antwoord op deze vraag in het verleden te zoeken. Wat hebben staatscommissies voor grondwetsherziening tot nu toe tot stand gebracht? In vogelvlucht laat dat verleden sinds 1815 in totaal achttien grondwetsherzieningen zien, waarbij de laatste grote herziening dateert van 1983. Aan deze achttien herzieningen gingen in totaal negentien staatscommissies en nog eens een handvol andere commissies en werkgroepen vooraf.² Toch is het verband tussen het advies van de staatscommissie en de uiteindelijke grondwetsherziening soms ver te zoeken. Zeker zes van de achttien grondwetsherzieningen bijvoorbeeld werden niet direct voorafgegaan door een staatscommissie.³ Maar ook wanneer een grondwetsherziening wel was voorbereid door een staatscommissie hoefde dit niet te betekenen dat de adviezen van de staatscommissie ook echt waren opgevolgd. Uit dikke commissierapporten vol aanbevelingen werden in enkele gevallen slechts marginale hervormingen gerealiseerd.⁴ Vooral de periode na 1945 laat veel grondwetsherzieningen zonder staatscommissie en staatscommissies zonder grondwetsherziening zien.

Juist in deze periode werd dan ook volop geëxperimenteerd met andere vormen van voorbereiding van een grondwetsherziening. Een voorbeeld van zo’n experiment is de ‘Proeve van een nieuwe grondwet’, een discussiestuk waarover de hele samenleving zou kunnen meepraten. Deze Proeve was in de jaren 1963-1966 voorbereid door een stafafdeling van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, niet door een staatscommissie. Eveneens vernieuwend was recentelijk de Nationale Conventie, een breed samengestelde groep van mensen met veelal een wetenschappelijke

achtergrond die via internet de burgers bij haar discussies over hervormingen van het staatsbestel trachtte te betrekken.⁵

Op de maatschappijbrede discussie die de Proeve entameerde volgde een staatscommissie om de resultaten van die discussie in adviezen voor grondwetsherziening te verwerken. En uit het zojuist aangehaalde regeerakkoord blijkt dat ook enkele aanbevelingen van de Conventie nu dus worden voorgelegd aan een nieuw in te stellen staatscommissie. Hoe kan het dat herziening van de Grondwet kennelijk toch zo onlosmakelijk is verbonden met de instelling van staatscommissies?

De populariteit van de staatscommissies kan in elk geval niet louter berusten op de successen uit het verleden. Ik stel dan ook voor om niet de resultaten van eerdere staatscommissies, maar de beweegredenen voor de instelling ervan nader te bekijken. Wat verwachtte een regering die een staatscommissie instelde eigenlijk van die commissie? Met welke verwachtingen traden de leden toe tot een commissie? En hoe werd de instelling van een staatscommissie door bijvoorbeeld het parlement beoordeeld? Wat was, kortom, de functie van een staatscommissie volgens diegenen die er het nauwst bij betrokken waren?

In deze vragen staat de perceptie van de staatscommissie centraal. In mijn onderzoek naar deze perceptie is gebleken dat deze niet alleen een verklarende factor is voor de instelling van opeenvolgende staatscommissies. Tegelijk bleken de verwachtingen ten aanzien van de staatscommissie van groot belang voor het daadwerkelijke functioneren van de staatscommissie. Een verklaring daarvoor is al genoemd. De staatscommissie is namelijk een ad hoc adviesorgaan waarvoor geen vaststaande definitie of functieomschrijving bestaat. Ter vergelijking, voor permanente advieslichamen zoals de Sociaal Economische Raad bestaan wel regels, net als voor bijvoorbeeld een staatkundig orgaan als de ministerraad.⁶ Een staatscommissie bestaat echter pas als deze bij Koninklijk Besluit is ingesteld. In zo'n Koninklijk Besluit staat, voor elke staatscommissie opnieuw en doorgaans in zeer vage formuleringen, de enige functieomschrijving die er voor deze staatscommissie is.

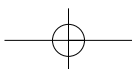
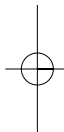
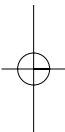
Regels zijn in het Koninklijk Besluit vaak nauwelijks te vinden. Er is voor de commissieleden, ministers en anderen die bij de staatscommissie betrokken zijn dus veel ruimte om over de eigen werkwijze te beslissen. Hoe verloopt bijvoorbeeld de selectie van de commissieleden? Hoe gaan deze leden in de commissie te werk? Wat doen pers en parlement met de door de commissie uitgebrachte adviezen? De regels die in deze concrete situaties worden afgesproken, berusten voor een

belangrijk deel op de verwachte functie van de staatscommissie. De selectie van commissieleden gaf in het verleden bijvoorbeeld weer of een regering een advies verwachtte dat vooral wetenschappelijk goed onderbouwd was. In dat geval nodigde zij vooral knappe koppen uit de wetenschap voor de commissie uit. Verwachtte de regering een advies dat in de eerste plaats goed uitvoerbaar was, dan selecteerde zij liever personen die bij de uitvoering betrokken zouden zijn.

Rondom bijvoorbeeld de selectie van commissieleden, maar ook voor andere situaties rondom de staatscommissie, hebben zich op deze manier ongeschreven regels ontwikkeld. Die ongeschreven regels hangen dus sterk af van de verwachtingen die ten opzichte van de staatscommissie bestaan. Daarmee zijn de regels aan verandering onderhevig: veranderen de verwachtingen van de staatscommissie, dan veranderen de regels vaak mee. Opeenvolgende commissies hadden op deze manier steeds verschillende regels. Maar ook ten opzichte van één enkele commissie konden verschillende verwachtingen bestaan. Verschillende personen kunnen uiteenlopende verwachtingen koesteren. De regering kan bijvoorbeeld een andere verwachting hebben van de staatscommissie dan de oppositiepartijen in het parlement. Ook dit werkt door in de verschillende opvattingen van de regels.

In praktijk kwamen zulke uiteenlopende verwachtingen dan ook tot uiting op het moment dat de verschillende opvattingen van de regels met elkaar in botsing kwamen. Dat gebeurde bijvoorbeeld in parlementaire debatten, maar ook binnen de commissie of in briefwisselingen tussen de commissie en de regering. Voor mijn onderzoek heb ik deze discussies over de regels bestudeerd. In het onderstaande zal ik enkele van deze discussies uitwerken en aan de hand van de bestreden regels op zoek gaan naar de achterliggende verwachtingen. Ik doe dit aan de hand van twee historische staatscommissies voor grondwetsherziening uit de periode 1946-1954: de Commissie-Beel en de Commissie-Van Schaik.⁷

De historische casussen zullen een beeld geven van de verschuivende regels en de wisselende verwachtingen over het staatkundige orgaan 'staatscommissies'. Door vooral ook de vaak onuitgesproken verwachtingen zichtbaar te maken wil ik, althans voor deze twee commissies, een antwoord geven op de vraag waarom zij werden ingesteld. De flexibiliteit van de regels zelf acht ik tenminste gedeeltelijk verantwoordelijk voor de populariteit van de staatscommissie in het algemeen. Ook dat wil ik met behulp van de historische voorbeelden duidelijk maken.



Regels, verwachtingen en twee staats- commissies

Om zicht te krijgen op werkwijze en regels van de staatscommissie is een ruime interpretatie van het begrip 'regels' nodig. Ik zal hiertoe niet alleen formele gedragsregels of wettelijke eisen rekenen, maar ook gewoonten en impliciete gedragsnormen. De traditie dat in staatscommissies voor grondwetsherziening meestal zowel wetenschappers als politici zitting hadden, beschouw ik dus ook als (ongeschreven) regel.

Bestudering van het functioneren van politieke processen en instituties in termen van regels en verwachtingen sluit aan bij recente inzichten in de historische en politieke wetenschap over het belang van tradities, cultuur, regels of *institutions*.⁸ Deze termen wijzen erop dat politiek handelen niet alleen verklaard kan worden uit een streven naar macht of uit het vervullen van eigenbelang. Behalve machtsverhoudingen en individuele en groepsbelangen kunnen ook ingesloten gewoonten of een heersende cultuur bepalend zijn voor keuzes die in de politiek gemaakt worden. Om de populariteit van staatscommissies ter voorbereiding van een grondwetsherziening te kunnen begrijpen, ondanks de beperkte resultaten van veel staatscommissies, ligt het onderzoeken van deze culturele verklaringen voor de hand. Daarmee is niet gezegd dat ook machtsverhoudingen en belangen geen rol van betekenis speelden bij het instellen en functioneren van staatscommissies. In praktijk lopen beide soorten verklaringen ook door elkaar. Een Kamerlid kon bijvoorbeeld zijn wens om in de staatscommissie zowel wetenschappers als politici terug te zien onderbouwen met een beroep op de ongeschreven regel waarin dit werd bepaald. Daarmee is echter niet uitgesloten dat hij zelf ook belang had bij een gemengde samenstelling van de commissie, bijvoorbeeld omdat hij dan zelf ook in de commissie zitting zou mogen nemen.⁹

In het onderstaande zullen echter de regels en verwachtingen centraal staan. Deze begrippen hebben - evenals het eerder gebruikte begrip 'functie' - met de staatscommissie gemeen dat zij voor veel interpretaties vatbaar zijn. Alvorens ik ermee aan de slag kan is een korte schets van deze begrippen en van de uitleg die ik eraan zal geven dus noodzakelijk.

Een staatscommissie is - op enkele uitzonderingen na - een tijdelijk adviesorgaan van de regering. Meestal wordt een staatscommissie opgericht ter voorbereiding van wetgeving: wanneer de wetsontwerpen eenmaal bij de Tweede Kamer zijn ingediend wordt de staatscommissie ontbonden. De functie van een staatscommissie bij de voorbereiding van wetgeving of beleid wordt in de literatuur beschouwd als tweeledig: een staatscommissie adviseert en/of legitimeert. De adviesfunctie bestaat uit de extra deskundigheid die een staatscommissie kan bieden bij de voorbereiding van wetgeving. Dit is normaal gesproken een taak van de ambtenaren van één of enkele departementen. Door een staatscommissie in te stellen kan de regering de expertise van deze ambtenaren uitbreiden met die van bijvoorbeeld wetenschappers of praktijkdeskundigen.

De legitimatiefunctie doet niet zozeer een beroep op de deskundigheid van de staatscommissie, als wel op het draagvlak dat de commissieleden hun advies kunnen bieden. De commissieleden zijn in dit geval vooral vertegenwoordigers van politieke partijen, belangengroepen of instanties op welke de wetgeving van invloed zal zijn. Door deze groepen te laten overleggen voorafgaand aan de eigenlijke wetgevingsprocedure in het parlement hoopt de regering haar plannen van extra legitimiteit te voorzien. Die legitimering kan zowel van voordeel zijn in het parlement (de belangrijkste partijen hebben al een compromis gesloten) als na aanneming van de wet (organisaties 'moeten' wel gehoorzamen, omdat zij zelf tot de wet hebben bijgedragen). Beide functies sluiten elkaar niet uit. Een staatscommissie die de regering adviseert op basis van de wetenschappelijke expertise van de leden kan daarnaast ook overwegen of dat advies wel overeenkomt met de wensen die er bestaan in het parlement of in de samenleving.¹⁰

In mijn analyse van de twee historische staatscommissies zullen de adviesfunctie en de legitimatiefunctie als centrale theoretische begrippen nog enkele malen terugkomen. Meer dan naar deze theoretische termen gaat mijn interesse echter uit naar de percepties van de functies van beide staatscommissies. Om het onderscheid tussen de theorie en de historische casussen aan te geven gebruik ik bij bespreking van de laatste de term 'verwachtingen'. Dit begrip geeft aan dat het niet gaat om een achteraf vastgestelde, theoretische analyse van de 'functie' van de staatscommissie, maar over de veranderlijke opvattingen die voorafgingen aan en gelijktijdig bestonden met de staatscommissie.

Verwachtingen over de functie van een staatscommissie zijn opgebouwd uit verwachtingen over de manier waarop aan die functie het best invulling kan worden gegeven. Schematisch zouden deze onderliggende verwachtingen misschien het

beste kunnen worden aangeduid als de eisen waaraan door de staatscommissie voldaan moet worden om aan een bepaalde functie zo goed mogelijk te voldoen. Die eisen kunnen zich op verschillende niveaus bevinden: voor de adviesfunctie van de staatscommissie kan de deelname van experts evengoed essentieel zijn als de eis dat die experts tijdens vergaderingen ook de gelegenheid wordt geboden om mee te denken. In de praktijk die ik onderzoek zijn deze uiteenlopende eisen het best aan te duiden als de 'regels' of 'gewoonten' van de staatscommissie. Ik onderstreep daarbij nogmaals dat die regels slechts zelden op schrift stonden. Een wet op de staatscommissies bestond immers niet en een intern reglement werd door de twee onderzochte commissies evenmin opgesteld.¹¹

Dat betekent dat de regels van de staatscommissie doorgaans pas duidelijk werden op het moment dat ze werden geschonden. Op die momenten ontsponnen zich discussies en werden de verschillende interpretaties van regels van de staatscommissie door de betrokkenen naast elkaar gelegd. Deze procedurele discussies vormen de kern van mijn betoog.

In praktijk van de twee onderzochte staatscommissies speelden de procedurele discussies zich echter af in de marge van het inhoudelijke debat. De staatscommissies waren opgericht om te adviseren over grondwetsherziening en de Grondwet domineerde dan ook de belangrijkste onderzochte debatten. Geanalyseerd zijn debatten in de commissies, tussen commissies en regering en tussen regering en parlement. Om de twee commissies, die in de tijd kort op elkaar volgden, goed te kunnen vergelijken heb ik dit omvangrijke inhoudelijke debat slechts op één onderdeel gevolgd. Dit is het debat over de eventuele herziening van het toenmalige dertiende hoofdstuk van de Grondwet. In dat hoofdstuk waren de regels voor grondwetsherziening vastgelegd. De Commissie-Beel (1946) was speciaal opgericht om over dit onderwerp te adviseren. De Commissie-Van Schaik (1950-1954) adviseerde over herziening van de gehele Grondwet, waarvan het dertiende hoofdstuk uiteraard deel uitmaakte.

Omdat het inhoudelijke debat in het onderstaande overschaduwd zal worden door de procedurele zijsprongen die daarin werden gemaakt, geef ik hier eerst nog een kort overzicht van het verloop van de discussie over het dertiende hoofdstuk. Het resultaat van de discussie kan in enkele woorden worden gegeven: de bepalingen veranderden tot 1983 niet. Waarom werden er dan toch twee staatscommissies aan gewijd en wat brachten deze commissies tot stand?

In hoofdstuk 13 van de Grondwet van 1938, die tot 1946 gold, was bepaald dat een wet, waarin een voorstel tot grondwetsherziening werd gedaan, twee maal door de Staten-Generaal moest worden aangenomen. Voor de tweede lezing van dit wetsvoorstel moest dan het parlement worden ontbonden en herverkozen.¹² Bij de tweede lezing door deze nieuw verkozen Kamers moesten de wijzigingsontwerpen bovendien met tweederde meerderheid van de Kamers worden aangenomen. Deze zware procedure onderscheidde de Grondwet van elke andere wet. Een tussentijdse raadpleging van de kiezer en de eis van een versterkte meerderheid waarborgde de Grondwet tegen wijzigingen die niet werden gesteund door de kiezers of die door een grote minderheid werden afgekeurd.

Herhaaldelijk waren vòòr 1946 deze bepalingen een zwaar slot op de Grondwet gebleken, dat ook voor breed gesteunde veranderingen de deur had dichtgehouden. Bovendien functioneerde met name de bedoelde kiezersraadpleging sinds de hervorming van het kiesstelsel in 1917 matig. In plaats van een Kamerontbinding speciaal voor de tweede lezing van de grondwetsherziening te organiseren werd de tweede lezing in praktijk uitgesteld tot na de reguliere Kamerverkiezingen. De kiezer had bij het uitbrengen van zijn stem dan meestal weinig rekening gehouden met de op handen zijnde grondwetsherziening. Bovendien was de ontbinding van de Eerste Kamer, nu deze getrap werd gekozen, overbodig geworden. Het kiescollege gevormd door de Provinciale Staten, werd immers niet ontbonden. Dit liet meestal nagenoeg dezelfde Eerste Kamer terugkeren.¹³

Over de herzieningsprocedure bestond dus al voor 1946 grote ontevredenheid. Daarnaast heerste vlak na de Tweede Wereldoorlog in brede kring de overtuiging dat er op staatkundig gebied snel grote veranderingen moesten plaatsvinden.¹⁴ De Grondwet, met zijn zware eisen voor herziening, stond die veranderingen in de weg. Acuter nog was dat de Grondwet een zware hindernis vormde in de onderhandelingen met de vertegenwoordigers van de Republiek Indonesia. Deze Indonesiërs wilden onafhankelijkheid voor de Nederlandse kolonie. Omdat Nederlands-Indië als gebiedsdeel in de Nederlandse Grondwet werd genoemd, was voor een wijziging van deze status formeel een grondwetsherziening nodig. De regering wist dat deze wijziging bij de bevolking erg gevoelig lag en vreesde dat toezeggingen die zij aan de onderhandelingstafel deed, na een langdurig proces door een minderheid van de Nederlandse bevolking zouden worden tegengehouden. Voor het kabinet-Schermerhorn/Drees waren deze omstandigheden een belangrijk argument om de grondwet tenminste gedeeltelijk te herzien. In maart 1946, iets meer dan twee maanden voor de verkiezingen, stelde de regering een

staatscommissie in die specifiek de opdracht kreeg herziening van de grondwettelijke herzieningsbepalingen te overwegen.¹⁵

Deze Commissie-Beel zou slechts iets meer dan een maand in functie zijn. De commissie overwoog in haar rapport onder andere om de grondwettelijke verplichting van een tweede lezing geheel te laten vervallen of om deze te vervangen door een referendum. Verder stelde de commissie voor om de eis van tweederde meerderheid eventueel te schrappen. De regering stelde op basis van deze adviezen een eigen wetsvoorstel op. In het wetsvoorstel werd de grondwettelijke tweede lezing vervangen door een tweede lezing door een speciaal te verkiezen Kamer voor grondwetsherziening. Daarnaast wilde de regering de eis van tweederde meerderheid terugbrengen naar een drievijfde meerderheid.

Het wetsvoorstel overleefde de eerste lezing, maar stuitte bij de tweede lezing in de Tweede Kamer op een te krappe meerderheid.¹⁶ Daarmee was de herziening van de herzieningsbepalingen voorlopig van de baan. Om de onderhandelingen met Indonesië te bespoedigen werd in 1948, na advies van een tweede staatscommissie-Beel een speciaal hoofdstuk in de Grondwet opgenomen.¹⁷ De ontevredenheid over het herzieningshoofdstuk en de drang tot staatkundige vernieuwing leidden in 1950 opnieuw tot de instelling van een nieuwe staatscommissie voor grondwetsherziening, de Commissie-Van Schaik. Met deze commissie was dan eindelijk de staatscommissie voor algehele herziening van de Grondwet ingesteld waar in het parlement en in politieke pamfletten al zo lang om werd gevraagd.¹⁸ Deze commissie moest volgens haar pleitbezorgers de vernieuwingsgeest die sinds de Tweede Wereldoorlog in verschillende kringen heerste, staatkundig gestalte geven.

De Commissie-Van Schaik had voor deze omvangrijke opdracht een kleine vier jaar nodig. Hoofdstuk voor hoofdstuk werd de Grondwet besproken en op actualiteit beoordeeld. Ook de herzieningsprocedure kwam daarbij aan de orde. In een interim-rapport, dat in 1951 verscheen, presenteerde de Commissie-Van Schaik een voorstel tot wijziging van deze procedure. Haar voorstel was nagenoeg identiek aan het wetsvoorstel van 1946. Gebleven was de speciale Kamer voor Grondwetsherziening uit het voorstel van 1946. In tegenstelling tot in 1946 wilde de Commissie-Van Schaik echter niet tornen aan de versterkte, tweederde meerderheid bij de tweede lezing van een grondwetsherziening.

Het voorstel van de commissie werd direct in 1951 in een wetsontwerp voor tussentijdse grondwetsherziening aan de Tweede Kamer voorgelegd. Bij deze tussentijdse herziening - een algehele herziening zou plaatsvinden wanneer het

eindrapport van de commissie af was - stelde de regering enkele urgente wijzigingen aan de orde. Hoewel de herzieningsbepalingen niet als urgent golden, zou een herziening hiervan de aankomende algehele grondwetsherziening namelijk kunnen vergemakkelijken. Het voorstel zou echter de Eerste Kamer niet eens halen. Bij de grondwetsherziening naar aanleiding van het eindrapport van de Commissie-Van Schaik, dat in 1954 verscheen, zag het toen zittende kabinet er dan ook van af om nogmaals voorstellen tot herziening van de herzieningsbepalingen in te dienen.

Met dit resultaat zouden de pogingen tot grondwetsherziening van 1946 en 1951-1952 bevestigen wat al sinds 1848 min of meer vaststond. De grondwettelijke herzieningsprocedure was weliswaar al sinds 1887 aan kritiek onderhevig, tot wijziging ervan kwam het pas in 1983 - en ook die wijziging was minimaal.¹⁹ Wat was, ondanks dit geringe succes, de functie van de staatscommissies-Beel en -Van Schaik geweest? Met welke verwachtingen werden zij ingesteld? In antwoord op deze vragen volgen hieronder schetsen van de procedurele discussies in en rond de twee staatscommissies. In drie fasen uit het bestaan van de twee staatscommissies, te weten de installatie, het functioneren en het moment van rapporteren, zal worden nagegaan welke regels en gewoonten er door de commissieleden werden onderscheiden en welke verwachtingen daarmee samenhangen.

Fase 1: Instelling van de staatscommissie

In een artikel in het tijdschrift Bestuurswetenschappen beschreef J.M. Kan, oud-secretaris-generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, in 1975 enkele elementen die naar zijn idee fundamenteel waren voor een staatscommissie voor grondwetsherziening. Als oud-lid of -secretaris van maar liefst vier (staats)-commissies was Kan goed ingewijd in de werkwijze van deze commissies. Noodzakelijk was volgens hem juist op het terrein van grondwetsherziening “een ‘breed samengestelde’ staatscommissie van ‘wijze’ mannen, die representatief kunnen worden geacht te zijn voor de verschillende stromingen”.²⁰ De ‘wijsheid’ en ‘representativiteit’ die Kan daarmee voorop stelde sluiten nauw aan bij de twee functies van de staatscommissie die in de theorie werden onderscheiden. Kan was echter vooral een man van de praktijk. Als chef van de afdeling Binnenlands Bestuur, in 1950 eveneens van de afdeling Wetgeving, was hij aan het begin van zijn carrière nauw betrokken geweest bij de instelling van zowel de Commissie-Beel als de Commissie-Van Schaik. Speelden verwachtingen van ‘wijsheid’ en ‘representativiteit’ ook toen al een rol?

Welke verwachtingen er bestonden van de kant van de regering is het best te achterhalen via de instellingsbesluiten van de commissies en de installatieredes waarmee de eerste vergadering van elk van beide commissies werd geopend. Het Koninklijk Besluit tot instelling van de Commissie-Beel droeg deze commissie in 1946 op om ‘op zoo kort mogelijke termijn te onderzoeken in hoeverre het wenschelijk is, wijziging te brengen in de bepalingen van de Grondwet (..), en aan Hoogstderzelve de noodige voorstellen terzake te doen.’ De staatscommissie werd dus zowel geacht de wenselijkheid van herziening te onderzoeken, in het bijzonder van het grondwetshoofdstuk waarin de herzieningsbepalingen stonden, als om daarvoor daadwerkelijke voorstellen te doen.²¹ De Commissie-Van Schaik kreeg in 1950 de opdracht om ‘de Regering van advies te dienen omtrent een herziening van de Grondwet’. Een toelichting op deze wel heel weinig concrete opdracht gaf minister-president Drees in zijn installatierede. De commissie zou moeten oordelen over de wenselijkheid van herziening van diverse, nader genoemde onderdelen van de Grondwet en voor deze onderdelen vervolgens uitgewerkte voorstellen presenteren.²² De wenselijkheid van een algehele herziening an sich achtte de regering, gezien de herhaaldelijke verzoeken hierom uit de Tweede Kamer, in 1950 gegeven.

De Commissie-Beel gaf in haar verslag expliciet aan dat zij bij haar beraadslagingen de taakomschrijving uit instellingsbesluit en installatierede als leidraad had gevolgd. Toch lijken de vage formuleringen die hierin werden geuit nauwelijks houvast te geven. Het enige punt waarop het instellingsbesluit heel duidelijk was geweest, was de eis dat de voorstellen van de commissie op 'zo kort mogelijke termijn' zouden worden gedaan. De haast die in deze formulering weerklonk was verklaarbaar: toen de Commissie-Beel werd ingesteld restten slechts nog twee maanden tot de beloofde verkiezingen - de eerste na de Tweede Wereldoorlog. Met het oog op de verplichte Kamerontbinding hoopte de regering vóór die verkiezingen de eerste lezing van de grondwetsherziening te hebben afgehandeld.

Volgens de staatsrechtgeleerde G. van den Bergh zou de Commissie-Beel voor de beperkte opdracht die zij had gekregen, niet meer dan enkele uren nodig hebben. Van den Bergh had zijn ideale herzieningshoofdstuk dan ook al op papier staan, zo bleek uit de reeks krantenartikelen die hij aan de kwestie wijdde.²³ Veel anderen vonden de haast waarmee de commissie zou moeten rapporteren, niet passen bij een serieuze zaak als grondwetsherziening. Noch de aankomende verkiezingen, noch de druk die de onderhandelingen met Indonesië op de Grondwet legden konden volgens deze critici de handelswijze van de regering rechtvaardigen.

De kritiek op de korte tijd die voor de grondwetsherziening beschikbaar was, was vaak zeer algemeen. De verontwaardiging over de situatie waarin de staatscommissie was geplaatst, gold eveneens de situatie van het parlement. De Kamerleden zouden zich immers net als de commissieleden met grote haast over het uiteindelijke wetsvoorstel tot grondwetsherziening moeten buigen. Daarnaast klonk veel kritiek op de bedoeling van de regering om de verplichte ontbindingsverkiezingen voor een grondwetsherziening te laten samenvallen met de gewone Tweede Kamerverkiezingen. Had niet juist de ontevredenheid over deze ingeslopen gewoonte een aanleiding gevormd om de herzieningsprocedure door de Commissie-Beel te laten bestuderen?²⁴ Naast deze algemene bezwaren bestond er ook kritiek op de haast die specifiek de staatscommissie moest betrachten. Deze kritiek hing samen met de verwachting die de critici van een staatscommissie hadden. De instelling van een staatscommissie suggereerde immers dat de regering een goed doordacht advies verwachtte, zo was in de installatierede nog onderstreept. Was dit op een zo korte termijn wel mogelijk?²⁵

Deze vraag kreeg extra lading door de samenstelling van de Commissie-Beel, die eveneens door haast leek ingegeven. In de vooroorlogse staatscommissies voor

grondwetsherziening was het gebruikelijk geweest zowel politici als staatsrechtgeleerden voor de commissie uit te nodigen. De Commissie-Beel bestond echter slechts uit politici. Minister voor Binnenlandse Zaken Beel had in zijn installatietoespraak verklaard dat de regering bewust voor een 'kleine' commissie had gekozen. Er was immers haast bij. Wel kon de staatscommissie, als ze dat nodig vond, wetenschappers uitnodigen voor een nadere toelichting. Ondanks aanvankelijke kritiek op de eenzijdig politieke samenstelling van de staatscommissie zou van deze mogelijkheid geen gebruik worden gemaakt.²⁶

In 1946 bleek dus sprake van een verwachting bij zowel commissieleden als Kamerleden, dat een staatscommissie een goed doordacht advies presenteerde. Deze verwachting kwam tot uiting in de veronderstelde gewoonten om een commissie de tijd te gunnen en om deze samen te stellen uit zowel personen met een politieke achtergrond als uit personen met een achtergrond in de staatsrechtwetenschap. Overigens waren zowel de verwachting als de gewoonten niet onomstreden. Het instellingsbesluit toonde dat volgens de regering haast en een goed advies elkaar helemaal niet uitsloten. Tevens bleek de regering niet gevoelig voor de 'traditie' van een brede samenstelling van de staatscommissie voor grondwetsherziening.

Met de instelling van de Commissie-Van Schaik in 1950 werd aan deze laatste veronderstelde traditie wel weer voldaan. Naast enkele ministers en de belangrijkste fractievoorzitters werden in deze commissie staatsrechtwetenschappers en enkele deskundigen op het gebied van rechtspraak en gemeenten tot commissielid benoemd. De Commissie-Beel had slechts bestaan uit in totaal twaalf ministers en fractievoorzitters. Door de benoeming van maar liefst vierentwintig leden werd het gewicht van de Commissie-Van Schaik duidelijk onderstreept. Toch ontstond er wel weer kritiek toen de regering de commissie verzocht om zo mogelijk ruim voor de reguliere Kamerontbinding van 1952 haar voorstellen klaar te hebben. De enorme opdracht - om de Grondwet in haar geheel te heroverwegen - zou daarmee opnieuw slechts in grote haast kunnen worden uitgevoerd. Had de regering niet kunnen voorzien dat een staatscommissie voor algehele grondwetsherziening veel tijd zou vergen en de staatscommissie al aan het begin van de kabinetsperiode (1948) kunnen instellen? De regering verdedigde de late instelling van de staatscommissie-Van Schaik met een beroep op de afhandeling van de Indische kwestie, die voor 1950 veel tijd en aandacht had gevergd. Zowel voor- als tegenstanders van de grondwetsherziening vonden echter dat twee jaar te kort was voor de behandeling van deze gewichtige materie in de staatscommissie én in het parlement.²⁷ Uiteindelijk zou de commissie in 1951 dan ook slechts een interim-advies

uitbrengen. Pas in 1954, onder een nieuw kabinet, bracht zij rapport uit over de wenselijkheid van een algehele grondwetsherziening.

Uit de discussies over de haast die beide commissies moesten betrachten blijkt het bestaan van een regel of traditie die stelt dat in een staatscommissie wetenschappers zitting moeten hebben. Tevens geldt als regel, dat een staatscommissie de tijd moet worden gegund. Deze beide regels kunnen worden gezien als een 'vertaling' van de verwachting van onder anderen Kan dat een staatscommissie een taak heeft op het gebied van wijsheid of deskundigheid. Deze verwachting hangt samen met de in de literatuur beschreven adviesfunctie van een staatscommissie.

Behalve aan wijsheid hechtte Kan voor een staatscommissie voor grondwetsherziening ook aan een brede samenstelling, van mannen die geacht werden 'representatief' te zijn. Deze representativiteit staat in verband met de functie van de staatscommissie op het vlak van legitimatie van het te nemen regeringsbesluit.²⁸ In de instellingsbesluiten van de hier onderzochte commissies werd ook deze legitimatiefunctie al benoemd. In het besluit, of in de installatierede, stond immers dat de commissies moesten adviseren over de 'wenselijkheid' van bepaalde herzieningen. Hoe de staatscommissies tot dit oordeel zouden moeten komen, bleek weer vooral uit de manier waarop zij waren samengesteld.

In het geval van de Commissie-Van Schaik koos de regering nadrukkelijk voor een brede samenstelling van de commissie. Met commissieleden afkomstig uit de regering, uit de Eerste en de Tweede Kamer, van verschillende universiteiten en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Raad van State en van de Hoge Raad hoopte de regering waarschijnlijk te kunnen rekenen op een groot draagvlak voor de voorstellen van de commissie.²⁹ Want hoewel de leden in principe op persoonlijke titel waren benoemd, was te verwachten dat de zij rekening hielden met de wensen van hun organisatie wanneer zij in de commissie een besluit namen.³⁰ In hun eigen organisatie vervulden deze leden bovendien behoorlijk hoge functies. Dat betekende dat zij ook zeker het 'gezag' bezaten dat nodig was om binnen de organisatie draagvlak te scheppen voor de adviezen van de staatscommissie. Een herziening die door de commissie 'wenselijk' werd geacht zou dan, eenmaal vormgeven als wetsvoorstel, ook buiten de commissie op steun moeten kunnen rekenen.³¹

De regel van 'representativiteit' die Kan aan de gebruikelijke 'brede samenstelling' toevoegde kan op dezelfde manier worden uitgelegd: de staatscommissie moet representanten bevatten van diverse organisaties. Waarschijnlijker is echter dat Kan hiermee doelde op de politieke representativiteit van de verschillende commissieleden. Deze kreeg bij de instelling van de Commissie-Van Schaik eveneens grote aandacht. De commissie was nadrukkelijk samengesteld uit vertegenwoordigers van de grotere politieke partijen die op dat moment in de Tweede Kamer vertegenwoordigd waren. Maar ook de wetenschappers en zelfs de leden van het secretariaat waren op politieke kleur geselecteerd.³²

De Commissie-Beel leek, met haar eenzijdige, politieke samenstelling, minder op het scheppen van draagvlak bij diverse organisaties gericht te zijn. Voor de opdracht die de commissie had gekregen, namelijk het adviseren over verandering van de herzieningsbepalingen, voldeed deze samenstelling echter behoorlijk. Alleen regering en parlement hadden in praktijk immers direct te maken met deze grondwetsartikelen. Aan de vertegenwoordiging van alle politieke stromingen in de staatscommissie was bovendien wel veel aandacht besteed. Alle partijen waren in de commissie vertegenwoordigd, waarbij het aantal commissieleden van een bepaalde partij overeenkwam met de grootte van de fractie in de Tweede Kamer.³³

Uit de verschillende manieren waarop de samenstelling van de staatscommissies kan worden uitgelegd, blijkt dat ook het in de instellingsbesluiten gebruikte begrip 'wenselijkheid' meerdere betekenissen kan hebben. Het begrip dekt enerzijds het beoordelen van het maatschappelijke draagvlak voor een voorstel. De regering verwachtte dat de commissieleden vanuit hun verschillende achtergronden zouden kunnen vaststellen in hoeverre hun adviezen voldeden aan de wensen van de verschillende delen van de samenleving die met de herziening te maken zouden krijgen. Voor een herziening van de grondwettelijke bepalingen over de gemeenten was het oordeel van de adjunct-directeur van de VNG bijvoorbeeld heel relevant.

Anderzijds kon het begrip wenselijkheid ook een nauwere, politieke betekenis hebben: zou het voorstel van de commissie in Tweede en Eerste Kamer wel met tweederde meerderheid kunnen worden aangenomen? Een commissielid dat tevens lid van het parlement was zou zich dan met het advies van de commissie meteen ook uitspreken over het oordeel van zijn partij en - uiteindelijk ook - van zijn kiezer. De zorg die de regering besteedde aan de verdeling van commissielidmaatschappen over de verschillende politieke stromingen wijst erop dat de regering ook zo'n oordeel van de staatscommissie verwachtte. Ook de aanwijzing van Drees aan de Commissie-Van Schaik om voorstellen te doen die een zodanige mate van

overeenstemming kenden 'dat in tweede lezing op de vereiste meerderheid van twee derden kan worden gerekend', wees op de bedoeling van een politiek en maatschappelijk draagvlak.³⁴

Deze beide interpretaties van de opdracht om advies uit te brengen over de wenselijkheid van grondwetsherziening werden echter niet door alle commissieleden gedeeld. In de ogen van de commissieleden impliceerde met name de tweede, politieke interpretatie namelijk dat zij zich als Kamerlid ook moesten binden aan het voorstel dat zij als commissielid ondersteunden. Deze gebondenheid wezen zij nadrukkelijk af. De discussie hierover tussen regering en commissieleden ontwikkelde zich vooral in de fase van rapportage van de commissie. Ook in de vergaderingen bleek deze kwestie echter een belangrijk punt van discussie.

Fase 2: De staatscommissie in vergadering

Niet onverwacht richtte Kan zich in zijn terugblik op de vele staatscommissies die hij meemaakte vooral op enkele adviezen over instelling van staatscommissies. Als ambtenaar had hij, in opdracht van opeenvolgende ministers, juist op dit moment invloed kunnen uitoefenen op het functioneren ervan. Over de functie die hij zelf het vaakst vervulde, die van secretaris, meldde hij alleen dat hij het van groot belang achtte 'voeling [te] houden met de verantwoordelijke bewindsman'. 'Een nauwe relatie tussen voorzitter en (of) secretaris met de minister(s) (..) betekent een niet te onderschatten voordeel.'³⁵ Was de secretaris in een staatscommissie vooral het verlengstuk van de regering? Welke relatie bestond er eigenlijk tussen regering en commissie?

Hoewel een staatscommissie per definitie door de regering is ingesteld - en dus niet met het heengaan van kabinet of minister zijn biezen hoeft te pakken - staat niet vast dat de regering haar voorstellen ook overneemt. Uiteindelijk oordeelt de regering of de voorstellen van de staatscommissie wel politiek verdedigbaar zijn, schreef Kan. Minister-president Drees wees hier ook uitdrukkelijk op in zijn installatierede Drees voor de Commissie-Van Schaik. Drees stelde dat overeenstemming over de voorstellen in de commissie van groot belang was om kans te maken op 'overneming van de voorstellen door de regering'. Kennelijk sprak die 'overneming' dus niet vanzelf.³⁶

Om deze kans te vergroten volgde de regering het verloop van de discussie in de staatscommissie zelf op de voet - hetzij, zoals Kan beschreef, via de secretaris, hetzij door het lidmaatschap, vaak zelfs voorzitterschap, van één of meerdere ministers.³⁷ In de Commissies-Beel en -Van Schaik waren ministers zelf voorzitter. Beel was, behalve commissievoorzitter, minister van Binnenlandse Zaken en dus verantwoordelijk voor de grondwetsherziening. In de commissie werd hij vergezeld door H.A.M.T. Kolschoten, minister van Justitie, en J.H.A. Logemann, minister van Overzeese Gebiedsdelen. Van Schaik was bij instelling van de commissie minister zonder portefeuille en verkeerde in het gezelschap van minister J.H. van Maarseveen van Uniezaken en Overzeese Rijksdelen.³⁸ De reden dat tweemaal de minister van Overzeese Gebiedsdelen betrokken werd bij de voorbereiding van een grondwetsherziening had vooral met de dekolonisatie van Nederlands-Indië te maken.

Naast het commissielidmaatschap van ministers bood dus ook het secretariaat een goede manier voor de regering om contact te houden met een staatscommissie. Getuige de vele nota's en notities die Kan als secretaris van de Commissie-Van Schaik wisselde met adjunct-secretaris A.J.M. van Nispen tot Pannerden, ambtenaar van het ministerie van Algemene Zaken, alsmede met zijn minister, werd deze taak serieus opgevat.³⁹ Dat het secretariaat van de Commissie-Van Schaik na verloop van tijd uit vertegenwoordigers van maar liefst vier departementen was samengesteld laat zien dat veel ministers graag via hun ambtenaren op de hoogte bleven van het werk van de commissie.⁴⁰ In de ministerraad kwam de grondwetsherziening dan ook alleen ter sprake bij instelling en rapportage van de staatscommissie en tijdens de voorbereiding van de wetsvoorstellen die op de rapportage volgde. Andersom konden voorzitter en secretariaat, als verantwoordelijken voor vaststelling van de vergaderagenda respectievelijk voor de voorbereiding van nota's en rapporten, invloed uitoefenen op de besluitvorming in de commissie. Toch benadrukte Kan dat voor een voorzitter juist terughoudendheid geboden was, wilden de beraadslagingen in de commissie tot goede resultaten leiden.⁴¹

De voorzitter van de Commissie-Beel leek aanvankelijk deze laatste overtuiging toegedaan. Bij de opening van de eerste vergadering kondigde Beel aan een open discussie te willen voeren, waarin hij en de andere ministers op de achtergrond bleven.⁴² Dit lijkt vanzelfsprekend, een ongeschreven regel bijna. Immers, met de instelling van een staatscommissie had de regering duidelijk gemaakt dat zij het aan die commissie voorgelegde probleem niet zelf kon of wilde oplossen. Door als voorzitter alsnog het heft in handen te nemen zou een minister dan ook vooral het signaal afgeven, dat de staatscommissie als zodanig overbodig was. Bovendien biedt een open beraadslaging de kans om de in de commissie samengebrachte deskundigheid ook echt naar voren te doen komen.

Toch kwam in werkelijkheid van het overlaten van het probleem aan de commissie niet altijd veel terecht. In de Commissie-Beel had de voorzitter in de eerste twee vergaderingen inderdaad het woord aan zijn commissieleden gelaten en was de inbreng van de verschillende ministers beperkt gebleven tot het indienen van hun wensen. De ministers stelden zich verder afwachtend op. In de derde vergadering echter gooide voorzitter annex minister Beel het roer om en nam een veel meer sturende rol in. Alle in de eerste vergaderingen ter tafel gekomen mogelijkheden voor vernieuwing van het herzieningshoofdstuk waren voor deze vergadering door het secretariaat in een nota verwerkt. Per onderdeel werd deze nota in stemming gebracht. In verschillende rondes stemden de commissieleden dus over bijvoorbeeld het afschaffen van de tweede lezing, het vervangen van de tweede

lezing door een referendum of door een grondwetskamer. Opmerkelijk was dat door dit systeem een commissielid, dat in één stemronde voor afschaffing van de tweede lezing had gestemd, maar daarin een minderheid vormde, ook weer meestemde over de vervanging van de tweede lezing in de twee Kamers door een referendum.⁴³

Hoewel deze gang van zaken goed te verklaren is uit de tijdsdruk waaronder de commissie haar advies moest uitbrengen en uit de besluiteloosheid die uit de eerste twee vergaderingen sprak, legde deze procedure ook veel invloed bij de voorzitter. Beel had via de stemrondes en de door het secretariaat voorbereide volgorde waarin deze verliepen duidelijk invloed kunnen uitoefenen op het uiteindelijke voorstel. Een bevestiging daarvan mag worden gevonden in het feit dat precies hetzelfde voorstel, ook vanwege de tijdsdruk, daags tevoren al was besproken en aanvaard door de ministerraad.⁴⁴ Beel kon tijdens de stemmingen bovendien profiteren van de stemmen van de drie ministers, die in de commissie van in totaal twaalf leden vaak beslissend waren voor de nipte meerderheden. Het meerderheidsvoorstel dat op deze manier tot stand kwam was dan ook - zo bleek na publicatie van het rapport - allesbehalve het resultaat van eenstemmigheid.

Dat de open besluitvorming en discussie in de staatscommissie ondanks deze praktijk als ongeschreven regel werd beschouwd, toont de werkwijze van de Commissie-Van Schaik aan. Bij het debat over de herzieningsprocedure was Van Schaik net als Beel geneigd om als voorzitter de discussie te dirigeren in een richting die hij als minister in de Tweede Kamer het best dacht te kunnen verdedigen. De voorzitter stuitte daarmee echter op kritiek van enkele commissieleden, waaronder oud-commissievoorzitter Beel (die inmiddels hoogleraar was geworden). Deze commissieleden betoogden dat zij niet verantwoordelijk waren voor het beoordelen van de politieke haalbaarheid van een voorstel. De staatscommissie moest zich volgens deze leden uitspreken over de meest wenselijke vorm van het grondwetsartikel op basis van staatsrechtelijke theorie en van het 'rechtsbewustzijn der bevolking'. Vervolgens zou de regering moeten beoordelen of het voorstel van de commissie ook politiek verdedigbaar was.⁴⁵

Van Schaik vond, de opdracht van Drees indachtig, dat de commissie wel degelijk rekening moest houden met de politieke haalbaarheid van haar voorstellen. Hij wilde niet akkoord gaan met het voorstel dat door een krappe meerderheid van de commissie werd gesteund. Dit voorstel was bijna identiek aan het voorstel dat in 1946 door de Tweede Kamer werd afgewezen. Alleen de afschaffing van de tweederde meerderheid, die de regering in 1946 nog door een drievijfde meerderheid had willen vervangen, ontbrak. Dit voorstel 'nogmaals' aan Tweede

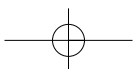
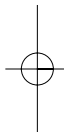
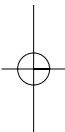
Kamer voorleggen was een scenario dat Van Schaik niet erg trok. Voor een meerderheid van de staatscommissie was dit echter geen argument om het ontwerp te wijzigen.⁴⁶

Een tweede poging van Van Schaik om zijn alternatieve voorstel nog een kans te geven bleek eveneens in strijd met de ongeschreven regels. De voorzitter had de commissie voorgesteld om, wanneer zij in meerderheid niet voor zijn ontwerp te porren was, eventueel twee verschillende adviezen uit te brengen: het advies van de meerderheid en het minderheidsadvies-Van Schaik c.s.. Dit werd door enkele commissieleden nadrukkelijk afgeraden. Een staatscommissie hoorde volgens hen slechts één advies uit te brengen. In het instellingsbesluit en de installatierede was immers de verwachting geuit dat een staatscommissie voorstellen van zo groot mogelijke overeenstemming presenteerde. Het enige middel om andere 'gevoelens' kenbaar te maken was de minderheidsnota, zo stond het in het instellingsbesluit.⁴⁷

De - in het geval van de Commissie-Van Schaik geschreven - regel dat een commissielid zijn afwijkende opvatting bekend kan maken door middel van een minderheidsnota lijkt gericht op een versterking van de onafhankelijke besluitvorming binnen de commissie. Hetzelfde geldt voor de ongeschreven regel dat een staatscommissie vrij de ruimte krijgt om te debatteren. Het belang dat vooral de commissieleden hechtten aan die onafhankelijke besluitvorming hangt samen met de verwachting, dat de staatscommissie een bij uitstek deskundig advies moest presenteren. Dit laat zich het duidelijkst illustreren door een vergelijking met de besluitvorming in het parlement. In tegenstelling tot de Eerste en Tweede Kamer vergaderden staatscommissies niet in openbaarheid - op zichzelf een belangrijke regel, die echter buiten alle discussie stond. De commissieleden werden dus niet controleerbaar gebonden aan partijprogramma's, coalitiewensen of wetenschappelijke dogma's. De afzondering van de vergaderingen schiep voor de commissieleden de mogelijkheid om in de gedachtewisseling hun bastions te verlaten en met vernieuwende ideeën te komen. In praktijk werd deze mogelijkheid slechts zeer voorzichtig gebruikt. Toch lijken de discussies in de staatscommissies wel meer dan in het parlement gericht op het vinden van gezamenlijke oplossingen. De staatscommissies beperkten zich zelden tot het puur uitwisselen van politieke standpunten. De inhoudelijke discussies werden gestimuleerd door de beslotenheid van de vergaderingen. De mogelijkheid tot het indienen van een minderheidsnota garandeerde bovendien dat commissieleden 'naar buiten toe' weer tot de eigen overtuigingen konden terugkeren, wanneer het meerderheidsstandpunt toch te ver van hen afstond.

De regering had niet altijd baat bij de theoretisch zuiverder maar politiek meer omstreden oplossingen die soms uit deze discussie voortkwamen - als er uit de discussie al oplossingen voortkwamen. De regering verwachtte niet alleen een deskundig advies van de staatscommissie, maar ook een advies dat op politiek en maatschappelijk draagvlak kon rekenen. Nadrukkelijk had zij deze verwachting bij de instelling van de commissies in het begrip wenselijkheid verwoord. Meer dan op wenselijkheid volgens het 'rechtsbewustzijn der bevolking' leek de regering daarbij te doelen op politieke haalbaarheid. De regels die de onafhankelijkheid van de commissieleden bevorderden, waren in de ogen van de ministers-commissieleden dan ook vooral een hindernis die ze in de praktijk meermalen trachtten te omzeilen.

De verwachting van de regering, dat de commissie voor draagvlak voor haar voorstellen zou zorgen, botste tijdens de vergaderingen van de commissie een aantal keren met de verwachting van commissieleden. Zij meenden juist dat zij onafhankelijk zouden mogen oordelen, om op die manier vooral een zo deskundig mogelijk advies te kunnen presenteren. Ook na de presentatie van het commissierapport veroorzaakten de regels die met deze tegenstelling samenhangen de meeste discussie.



Fase 3: De staatscommissie rapporteert

Wanneer een staatscommissie rapporteert is haar werk af. Toch worden juist veel verwachtingen en regels met betrekking tot het functioneren van de commissie pas zichtbaar in de periode direct daarna, als de staatscommissie al van haar verantwoordelijkheid ontheven is. Vooral de discussie over de binding van commissieleden aan het advies, die al bij de instelling van de staatscommissie ter sprake kwam, barstte met de publicatie van het advies pas echt goed los.

Na de ontbinding van een staatscommissie is allereerst de regering aan zet. Deze beoordeelt de voorstellen op politieke wenselijkheid, schaaft ze bij waar nodig en legt ze vervolgens voor aan het parlement. De eerste stap, in de woorden van Kan de beoordeling of het (politieke) 'getij gunstig' is, vindt voor een belangrijk deel plaats op basis van de minderheidsnota's die bij het commissierapport zijn gevoegd. Traditioneel zijn deze een goede graadmeter voor de slaagkans van het voorstel: de belangrijke Pacificatiecommissie bijvoorbeeld, die in 1916 met slechts één minderheidsnota's had gerapporteerd, zag al haar voorstellen slagen. Het rapport van de Commissie-De Beaufort was in 1907 vergezeld geweest van zeven minderheidsnota's van elk der zeven leden, over in totaal tweeëndertig grondwetsartikelen. Geen van de aanbevelingen van deze commissie werd door de regering overgenomen.⁴⁸

De veronderstelde relatie tussen minderheidsnota en politieke steun bleek in de praktijk van de Commissies-Beel en -Van Schaik echter een gevaarlijke. De regering dacht aan de hand van minderheidsnota's de toekomstige steun voor voorstellen in het parlement te kunnen voorspellen. Daarbij ging zij ervan uit dat commissieleden zich ook na ontbinding van de commissie aan de door hen al dan niet ingediende minderheidsnota's zouden binden. De door veel commissieleden nagestreefde onafhankelijke besluitvorming impliceerde echter dat een commissielid juist niet gebonden zou moeten worden aan de voorstellen waarmee hij of zij in de staatscommissie had ingestemd. Het zal dan ook niet verbazen dat deze dubbelzinnige uitleg van minderheidsnota's ernstige misverstanden opleverde.

Het eerste misverstand ontstond toen J.A. Jonkman, lid van de Commissie-Van Schaik, vlak na het verschijnen van het interimrapport van deze commissie publiekelijk verklaarde dat hij sterke bezwaren had tegen het commissievoorstel. In de voorgestelde wijziging van de herzieningsprocedure zag hij namelijk een

verslechtering van de positie van de Eerste Kamer, waarvan hij onlangs voorzitter was geworden. Vóór de publicatie van het rapport had Jonkman in de commissie niet geprotesteerd tegen het voorstel noch had hij via een minderheidsnota zijn afwijkende opvatting bekend gemaakt. Toch voelde hij zich door zijn aanvankelijke positieve houding als commissielid niet belemmerd om het voorstel als voorzitter van de Eerste Kamer negatief te beoordelen.⁴⁹

In de pers riepen de uitspraken van Jonkman bevreemding op. In de Tweede Kamer vonden zij echter steun toen het Kamer- en commissielid P.J. Oud enkele maanden later in een vergelijkbare situatie terecht kwam. In een debat over een herzieningsvoorstel dat gelijktijdig plaatsvond met het debat over wijziging van de herzieningsprocedure, zag ook hij zich gedwongen een ander standpunt in te nemen dan hij in de commissie had gedaan. Oud verontschuldigde zich hiervoor met de opmerking dat 'ook Homerus wel eens slaapt'. Hij had de commissievergadering over desbetreffend onderwerp gemist en was zich van geen kwaad bewust. Toen de regering hem zijn draai alsnog kwalijk leek te nemen, reageerde Oud echter fel. Bijgevallen door H.W. Tilanus, die eveneens het Kamerlidmaatschap met dat van de staatscommissie combineerde, merkte Oud op dat hij niet langer aan staatscommissies wilde deelnemen, wanneer hij te allen tijde aan de daarin ingenomen standpunten zou worden gehouden.⁵⁰

De standpunten van Jonkman, Oud en de Kamerleden die hun kant kozen, lijken zeer principieel te wijzen op het bestaan van de ongeschreven regel dat een staatscommissie onafhankelijk en ongebonden moet oordelen. De gebeurtenissen van 1946 doen echter vermoeden dat zo'n regel alleen werd erkend wanneer dat voor de verdediger ervan opportuun was. In 1946 betoogden Kamerleden die lid waren geweest van de Commissie-Beel namelijk juist dat ondertekenaars van het commissierapport daaraan ook gebonden zouden moeten zijn. De reden? Nu waren het niet de commissieleden uit de Tweede Kamer, maar de ministers-commissieleden die nog vóór het commissierapport officieel werd bekendgemaakt al een ander standpunt ingenomen bleken te hebben.

Gezien het sterk op de regeringswensen afgestemde advies van de Commissie-Beel had het zeer aannemelijk geleken dat dit rechtstreeks door de regering zou worden overgenomen. Toch diende de regering een ander, gematigder wetsontwerp bij de Tweede Kamer in. In de Tweede Kamer kwam deze handelwijze de regering op een storm van kritiek te staan. De fractievoorzitters, die allen lid van de commissie waren geweest, vroegen zich hardop af waar de staatscommissie nu precies voor had gediend. Maar vooral het feit dat de ministers een dag voor zij het

commissierapport tekenden zich al aan een gewijzigd voorstel hadden gecommitteerd wekte beroering. Ontstemd vroegen de Kamerleden zich af of het rapport nu eigenlijk nog wel geldig was. Tegenover deze kritiek, die voornamelijk van de tegenstanders van de herziening kwam, staat de vraag of de onafhankelijke oordeelsvorming binnen en buiten de commissie van Kamerleden ook wel voor ministers zou moeten gelden. Verdedigden de critici van de regering hier een ongeschreven regel, of was hun kritiek eerder een kwestie van politieke opportuniteit?⁵¹

Zoals hierboven al ter sprake kwam, was de regering als opdrachtgever van de staatscommissie enerzijds aan de conclusies van die staatscommissie gebonden. Anderzijds moest de regering echter beoordelen of de voorstellen van de commissie politiek wel verdedigbaar waren. In 1946 liet de regering zich klaarblijkelijk meer leiden door het tweede dan door het eerste principe. Bij het rapport-Beel waren - waarschijnlijk vanwege tijdgebrek - geen minderheidsnota's gevoegd. Formuleringen als 'de meerderheid vindt..' en '.. een grote minderheid was het hiermee niet eens..' duiden echter nadrukkelijk op het gebrek aan eenstemmigheid in de commissie. Het was daarom niet heel vreemd dat de regering een eigen voorstel deed, waarvoor zij meer politieke steun verwachtte.

Daartegen pleitte dat de staatscommissie eigenlijk alle alternatieven al had overwogen. De staatscommissie had bovendien bestaan uit alle fractievoorzitters, dezelfde leidende politici dus die ook in de Staten-Generaal het voorstel zouden moeten overwegen. De staatscommissie had zich in meerderheid voor een ander voorstel uitgesproken. Waarom zouden de Kamerfracties dan alsnog voor het regeringsvoorstel stemmen? Een verklaring voor het handelen van de regering zou kunnen zijn dat zij in de eerste lezing sowieso rekende op de regeringspartijen. Wanneer deze partijen tijdens de verkiezingen voldoende zouden groeien zou het ook mogelijk zijn het voorstel in de tweede lezing aangenomen te krijgen. Deze groei van de regeringspartijen bleek na de verkiezingen van mei 1946 echter te klein voor een tweederde meerderheid.⁵²

Net als in 1946 had de regering zich in 1951-1952, op basis van de minderheidsnota's bij het rapport van de Commissie-Van Schaik, niet hoeven committeren aan het commissievoorstel. Het rapport ging op het punt van de herzieningsprocedure vergezeld van twee minderheidsnota's, getekend door in totaal negen van de vierentwintig stemhebbende commissieleden. Zes van deze negen ondertekenaars waren bovendien lid van een regeringspartij. Toch zou de regering het commissievoorstel overnemen in haar wetsontwerp. In de Memorie van toelichting schreef zij

daarover dat 'het voorgestelde systeem niet [was] gekozen wegens zijn innerlijke volmaaktheid, maar om zijn waarde in vergelijking met andere systemen'.⁵³ Duidelijk is dat de regering op dit punt hoe dan ook een herzieningsvoorstel wilde doen. De keuze voor het voorstel van de commissie-Van Schaik leek daarbij onvermijdelijk: hoewel hiertegen al in de commissie een sterke oppositie had bestaan, had geen enkel alternatief een meerderheid gekregen. Maar ook achtte de minister-raad het principieel 'bezwaarlijk' om een voorstel in te dienen dat sterk afweek van het commissievoorstel. Mochten er in het parlement toch andere ideeën bestaan, dan was het meer een taak van de Tweede Kamer om daaraan via een initiatief-ontwerp uiting te geven, vonden de ministers.⁵⁴ Het zittende kabinet van 1951/1952 stond daarmee duidelijk anders tegenover de gebondenheid van de regering aan voorstellen van een staatscommissie dan het kabinet dat in 1946 had moeten beslissen.

Beslissend voor het slagen van de herzieningsvoorstellen was in 1951/1952 de vraag, of ook de ondertekenaars van de minderheidsnota's zich aan hun handtekening gebonden achtten. Voor de fracties van de Anti-Revolutionaire Partij (ARP) en de Christelijk-Historische Unie (CHU) leek het antwoord duidelijk. Alle commissieleden van deze kleur hadden in de minderheidsnota-Donner aangegeven tegen elke verandering van het herzieningshoofdstuk te zijn. De kans was dus groot, dat dit ook het standpunt van de fracties van ARP en CHU zou zijn. De opstelling van de Partij van de Arbeid (PvdA) was minder voorspelbaar. Onder de zes commissieleden van sociaaldemocratische huize waren er drie - M. van der Goes van Naters, H.J.D. Revers en R. Kranenburg - die in een minderheidsnota hadden aangegeven dat de voorgestelde wijzigingen hen niet ver genoeg gingen. Zij pleitten ervoor om, net als in 1946, de eis van versterkte meerderheid in de tweede lezing te vervangen door een gewone meerderheid of, als daarvoor betere argumenten bestonden, een drievijfde meerderheid. De andere PvdA-leden in de commissie hadden zich aangesloten bij het meerderheidsvoorstel. Jonkman, ook lid van de PvdA, had hier inmiddels alweer publiekelijk afstand van genomen.

De minderheidsnota van rechts werd tijdens de debatten in de Tweede Kamer door de ARP en de CHU nadrukkelijk als uitgangspunt genomen voor de discussie. Betekende dit dat de Kamerleden van deze partijen zich gebonden voelden aan de nota, die onder andere was getekend door hun beide fractievoorzitters? Of hadden de commissieleden zich al laten leiden door de politieke wensen van de fractie? Donner ontkende in een interview dat van nauw contact tussen fractie en commissieleden sprake zou zijn geweest. De commissie was in de ogen van deze anti-revolutionaire hoogleraar op onafhankelijke en puur wetenschappelijke wijze tot

haar oordeel gekomen.⁵⁵ Of de ARP-Kamerleden zich vervolgens door zijn onafhankelijke en wetenschappelijke nota hadden laten inspireren bleef onbesproken. Zeker is dat deze rechtse fracties, evenals hun commissieleden, het herzieningsvoorstel afwezen.

De houding van de PvdA-fractie bleef in tegenstelling tot die van ARP en CHU zelfs binnen de partij lang onduidelijk. Net als de commissieleden waren de fractieleden sterk overtuigd van het belang van versoepeling van de herzieningsprocedure. De fractie, en daarachter de partij, kon het echter niet eens worden over de vraag of het regeringsvoorstel wel voldoende verlichting van de procedure bood. Na fel intern debat zou uiteindelijk Van der Goes van Naters namens de PvdA-fractie enkele amendementen indienen om de gewenste versoepeling alsnog in het regeringsvoorstel aan te brengen. Deze amendementen vonden in de Tweede Kamer geen meerderheid. De PvdA stemde vervolgens tegen het voorstel van de regering.⁵⁶ Daarmee verviel al in de eerste lezing elke kans op een meerderheid voor het voorstel tot wijziging van de herzieningsprocedure.

Hoewel de Kamerleden daarmee - op enkele sociaal-democraten na - hun handtekeningen onder het commissierapport trouw waren gebleven, was minister Beel verbolgen over het verloop van het debat. Beel was in 1951 weer minister van Binnenlandse Zaken geworden en moest dus het voorstel van de Commissie-Van Schaik in de Tweede Kamer verdedigen. Kennelijk had hij daarbij de kansen van het voorstel verkeerd ingeschat. Naar eigen zeggen had hij zich laten leiden door toezeggingen uit het overleg met de Seniorenconventen van Tweede en Eerste Kamer en door de standpunten die in de staatscommissie waren ingenomen. In de ministerraad zou Beel na de verwerping van het voorstel door de Tweede Kamer verzuchten dat het overleg dat hij in deze gremia had gevoerd 'misleidend' was.⁵⁷ De krappe meerderheid die in de commissie, in getal én in de daaraan 'verbonden' Kamerzetels, voor herziening van het dertiende grondwetshoofdstuk had bestaan was in de Tweede Kamer in rook opgelost. Toch hadden de verschillende fracties in grote lijnen vastgehouden aan wat hun voormannen bij deze gelegenheden hadden gezegd. Waarschijnlijk had Beel echter meer waarde gehecht aan de in principe welwillende houding van de PvdA ten opzichte van hervormingen. De kritiek vanuit deze partij op de uitwerking van die hervormingen had hij wellicht niet zwaar genoeg ingeschat.

Zo had het rapport van de staatscommissie-Van Schaik met de minderheidsnota's van Donner en van Van der Goes van Naters c.s. *toch grotendeels vooruitgewezen* op de afwijzende houding van enkele de fracties van ARP, CHU en PvdA.

De meeste leden die geen minderheidsnota hadden ondergetekend, zetten in de Tweede Kamer deze instemmende houding voort. Alleen de volksvertegenwoordigers van de PvdA lieten zich niet binden aan de opstelling van de PvdA-leden in de staatscommissie. Daarmee brachten alleen zij uiteindelijk in praktijk wat Donner had gezegd over de onafhankelijkheid van commissieleden ten opzichte van hun politieke partij - of omgekeerd: de onafhankelijkheid van de partij ten opzichte van de commissieleden.

Het Tweede Kamerdebat over het herzieningsvoorstel dat in 1946 werd gevoerd, toonde, afgezien van de van standpunt verwisselde ministers, een vergelijkbaar tafereel. De verschillende fracties bleven bij de standpunten die hun leiders al in de staatscommissie hadden ingenomen. De veranderingen die de regering in het commissievoorstel had aangebracht haalden aanvankelijke tegenstanders ook niet over om van standpunt te veranderen. Hoezeer het debat in de Tweede Kamer daarmee, ook in argumentatie, een herhaling van zetten vormde werd pas goed zichtbaar toen in het debat in de Eerste Kamer wel degelijk nieuwe argumenten op tafel werden gelegd. Toch bleven ook in de senaat de verschillende fracties vasthouden aan de koers die in de staatscommissie was uitgezet. De Commissie-Beel had daarmee in de besluitvorming over de herzieningsprocedure vooral als voorparlement (of: achterkamer) gefunctioneerd.

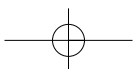
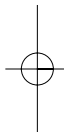
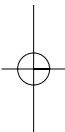
Opvallend is dat in de verwachting van een consequente dan wel een onafhankelijke houding van staatscommissieleden niet alleen verschillen zijn op te merken tussen de regering en de commissieleden. Ook de verwachtingen van regeringszijde en van de commissieleden zelf bleken aan verandering onderhevig. Wat Beel en zijn medeministers in 1946 niet mochten, werd Jonkman in 1951 oogluikend toegestaan. En waar de regering in 1946 haar hand niet voor inconsequentie omdraaide, werd zij daarvan, in de ogen van Beel, in 1952 het slachtoffer. Meer dan in de eerdere fasen gebeurde het bij de rapportage dat betrokkenen de regels, afhankelijk van situatie en moment, op verschillende manieren uitlegden. Wat bijvoorbeeld te denken van de principiële uitspraak van de ministerraad in 1951, dat het niet aan de gezamenlijke ministers was om wijzigingen aan te brengen in een voorstel dat de staatscommissie had gedaan? Een dergelijk principe had in 1946 nog niet bestaan.

In de eerdere fasen was er al wel sprake van dat verschillende betrokkenen de regels verschillend interpreteerden. Maar vooral in de laatste fase lijken de verschillen in interpretatie het gevolg van achterliggende politieke visies en belangen. In de wijziging van standpunt van de regering tussen 1946 en 1951 bijvoorbeeld lijkt opportuniteit een belangrijke rol te spelen. Ook de plotselinge ommekeer van

Jonkman viel niet toevallig samen met diens benoeming tot voorzitter van de Eerste Kamer in de zomer van 1951.

Achter de uiteenlopende interpretaties zijn wel regels te onderscheiden. Ten eerste geldt voor zowel de regering als de commissieleden de verwachting dat zij niet afstappen van de standpunten die zij in de staatscommissie hebben ingenomen. De draai van Jonkman werd, net als die van Oud, toegelaten. Toch werd deze ook duidelijk niet op prijs gesteld. Vooral de verontwaardigde reacties in de pers deden vermoeden dat Jonkman en Oud een ongeschreven regel overtraden. Voor de regering bestond op dit punt een vergelijkbare, maar toch net andere regel. Afwijking van het advies dat de staatscommissie had gegeven vond evenmin veel waardering. Maar het hoorde wel bij de taak van de regering om nog eens extra goed te kijken naar de politieke kansen van het commissievoorstel. Individuele ministers daarentegen moesten zich weer houden aan de regels die ook voor de andere commissieleden golden. Dit bleek wel uit de verontwaardiging die in 1946 over het stemgedrag van de bewindslieden ontstond.

Centraal staat bij alle regels rond de rapportage de vraag naar gebondenheid van commissieleden en regering aan het rapport. Tot hoever ging deze gebondenheid, en waar lag ruimte voor juist een onafhankelijke opstelling? De regering bleek in de casussen de verdediger van een consequente houding van commissieleden. Voor haar was de draagvlakfunctie van de staatscommissie kennelijk van groter belang dan de adviesfunctie. De commissieleden streefden, met hun beroep op onafhankelijkheid, juist vooral een betere vervulling van de adviesfunctie na.



Tot slot

Wat verwachten betrokkenen nu van een staatscommissie voor grondwetsherziening? Toen Kan na zijn pensionering door de wetenschappelijk onderzoeker Jan Pelle werd gevraagd naar de functie van staatscommissies voor grondwetsherziening, noemde Kan die commissies vooral 'gezellig geklooi'. Hij stelde: 'Ik nam geen zitting in zo'n commissie omdat ik dacht grote dingen te kunnen doen.' 'Ik weet wat u wilt vragen: waarom doe je het dan? Omdat je er geweldig goed staatsrecht van leert.' Kan was, zo gaf hij toe, cynisch geworden over het nut van staatscommissies voor grondwetsherziening: al vanaf de vroege jaren vijftig was hij betrokken geweest bij pogingen tot algehele grondwetsherziening. Die herziening kreeg uiteindelijk pas in 1983 gestalte.⁵⁸

Eerder had dezelfde Kan in een artikel enkele vereisten voor een staatscommissie op een rijtje gezet. Een staatscommissie moest mensen met wijsheid verzamelen, maar ook representatief zijn voor de verschillende denkrichtingen en groepen in het land. Deze twee elementen, die samenhangen met de in de literatuur beschreven advies- en legitimatiefuncties van een staatscommissie, stonden ook centraal in de praktijk van de twee onderzochte staatscommissies. Vooral de verwachting dat een staatscommissie een bepaald besluit of beleid zou moeten legitimeren riep echter veel vragen op. Tot hoe ver ging die legitimerende functie? Moesten de commissieleden dat draagvlak scheppen in hun directe omgeving, of representeerden zij in de staatscommissie ook hun politieke partij? En hoe verhiel zich deze functie tot de onafhankelijkheid van de commissieleden, die juist weer van belang was om tot een inhoudelijk sterk, 'deskundig' advies te komen?

Antwoorden op deze vragen werden verpakt in wat ik in het bovenstaande 'regels' heb genoemd. Commissieleden, ministers, Kamerleden en pers beriepen zich op deze regels, die zij vaak afleidden uit de gang van zaken in eerdere staatscommissies of in vergelijkbare organen. Omdat het instellingsbesluit nauwelijks geschreven regels voor de staatscommissie gaf konden deze ongeschreven regels en gewoonten een belangrijke rol spelen in het functioneren van de commissie. Ook op het resultaat van de commissie waren de ongeschreven regels van invloed. In 1946 bijvoorbeeld verkleinde de regering de kansen van een grondwetsherziening aanzienlijk door tegen de gewoonte in een eigen wetsontwerp te presenteren. In 1951/1952 was het falen van de grondwetsherziening op het gebied van het herzieningshoofdstuk juist ten dele het gevolg van het letterlijk overnemen van het

commissieadvies. De regering verwachtte - in tegenspraak met de traditionele onafhankelijkheid van de commissie - nu namelijk ten onrechte dat een meerderheid in de staatscommissie ook een meerderheid in het parlement zou betekenen.

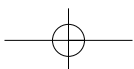
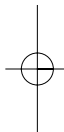
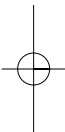
Twee maal strandde daarmee de poging om de grondwettelijke herzieningsprocedure te veranderen. Twee maal lagen 'regels' daaraan ten grondslag - maar wel twee maal een andere regel voor dezelfde situatie. Een handleiding 'Regels staatscommissie' lijkt daarmee verder weg dan ooit. Wel duidelijk is echter hoe in de discussies over het commissieadvies de belangen en overtuigingen vaak werden verdedigd met een beroep op de regels. De ongeschreven gewoonten van de staatscommissie zijn, bij het ontbreken van vaste regels, een belangrijk wapen in de strijd om inhoudelijke resultaten. Beel schermde met de regels toen hij in 1946 de ongebondenheid van de regering aan het commissieadvies verdedigde, maar ook toen hij in 1952 de teleurstellende ongebondenheid van enkele commissieleden moest verwerken. De scherpste pijlen over de haast waartoe de staatscommissie in 1946 werd gedwongen werden afgevuurd door diegenen, die toch al tegen de voorgestelde herziening waren.

De ongeschreven regels van de staatscommissie zijn dus niet alleen een weerpiegeling van de verwachtingen over de staatscommissie. De regels zijn ook speelbal van machtspolitiek en particuliere belangen. Bestudering van de steeds veranderende regels verliest daarmee niet aan waarde. Juist vanwege de informatie die zij geven over de verwachte functie van de staatscommissie is het, ook voor de toekomst, zinvol om deze regels én de achterliggende boodschap te kunnen herkennen. Misverstanden, zoals de valse verwachting van een parlementaire meerderheid die in 1951/1952 het besproken wetsvoorstel de das omdeed, kunnen daarmee wellicht worden voorkomen. Misschien ook kan het vastleggen van enkele regels in bijvoorbeeld een commissiereglement onduidelijkheden over de functie van de staatscommissie uit de weg helpen.

Tegelijk echter moet hier worden geconstateerd dat wellicht juist deze onduidelijkheden de aantrekkingskracht van de staatscommissie bepalen. Waarom anders wordt steeds weer teruggегrepen op deze voorbereiding van een grondwetsherziening? Na het mislukken van de algehele grondwetsherziening die de Commissie-Van Schaik had voorbereid was de staatscommissie aanvankelijk uit de gratie geraakt. In plaats daarvan liet de regering in 1963 een ambtelijke stafafdeling adviseren over een nieuwe Grondwet, daarin bijgestaan door een werkgroep van hoogleraren. De Proeve van een nieuwe Grondwet die hieruit in 1966 resulteerde

zou worden besproken door vele maatschappelijke organisaties, terwijl politici en politieke partijen bewust op afstand werden gehouden. Toch keerde de regering na deze 'brede maatschappelijke discussie' weer terug naar een staatscommissie, de Commissie-Cals/Donner.⁵⁹ Hoewel uit deze staatscommissie actieve politici werden geweerd, geschiedde de samenstelling van de commissie uitdrukkelijk naar politieke kleur van de betrokken hoogleraren, oud-politici en andere aangezochte leden. Discussies over gebondenheid en onafhankelijkheid, deskundigheid en draagvlak werden daarmee opnieuw aangewakkerd.

Deze discussies, en daarmee de kneedbaarheid van de politieke vorm 'staatscommissie', vormden voor opeenvolgende kabinetten misschien juist de charme van dit staatkundige orgaan. Doordat de regels niet waren vastgelegd, en de functie vaag was geformuleerd, konden personen en partijen die anders geen reden tot samenwerking hadden worden verenigd, ondanks uiteenlopende visies en belangen. Deze personen en partijen waren en zijn hard nodig voor het bewerkstelligen van een herziening van de Grondwet, zo lang de grondwettelijke eis van 2/3 meerderheid in tweede lezing niet uit de Grondwet is verdwenen. Of dit ook de reden is dat het huidige kabinet weer een staatscommissie voor grondwetsherziening in voorbereiding heeft? Dat hangt van de interpretatie van de regels en gebruiken af.



Bijlage 1

Chronologische lijst van (staats)commissies voor grondwetsherziening, opgenomen in de archiefgids van het project Constitutionele Commissies van het ING.

De commissies zijn steeds aangeduid met de naam van de voorzitter. Vervolgens is de officiële naam en/ of opdracht uit het instellingsbesluit gegeven.

1883-1884 Commissie-J. Heemskerk Azn.

Staatscommissie tot Onderzoek der vraag, van welke bepalingen der Grondwet herziening noodzakelijk en thans raadzaam is.

1905-1906 Commissie-De Beaufort

Staatscommissie tot het onderzoek der vraag, welke andere wijzigingen dan die van de artikelen 80, 127 en 143 nog in de Grondwet moeten worden gebracht.

1910-1912 Commissie-Th. Heemskerk

Staatscommissie tot het onderzoek der vraag welke wijzigingen in de Grondwet behooren te worden aangebracht.

1913-1914 Commissie-Oppenheim

Staatscommissie voor het evenredig kiesrecht.

1913-1916 Commissie-Bos

Staatscommissie voor het onderwijs.

1918-1920 Commissie-Ruijs de Beerenbrouck

Staatscommissie aan welke is opgedragen de voorbereiding van eene herziening van de grondwet.

1936 Commissie-De Wilde

Staatscommissie aan welke is opgedragen de voorbereiding van eene partieele herziening van de Grondwet.

1946 Commissie-Beel

Staatscommissie voor onderzoek naar de wenselijkheid van een wijziging van de Grondwet.

1946-1967 Commissie-Van Walsum

Staatscommissie voor de zaken van de Erediensten.

1947-1948 Commissie-Beel

Staatscommissie, aan welke is opgedragen te onderzoeken of en in hoeverre ter voorbereiding van de hervorming van de staatkundige structuur van het Koninkrijk, verandering in de Grondwet gewenst is.

1950-1954 Commissie-Van Schaik

Staatscommissie ingesteld bij Koninklijk Besluit van 17-4-1950.

1950-1951 Commissie-Van Eysinga*

Commissie nopens samenwerking tussen regering en Staten-Generaal inzake het buitenlandse beleid.

1953-1958 Commissie-Teulings

Staatscommissie van Advies inzake het Kiesstelsel en Wettelijke Regeling der Politieke Partijen. N.B. deze coommissie werd naar de tweede voorzitter ook wel de Commissie-Donner genoemd.

1954-1955 Commissie-Kranenburg*

Commissie van Advies inzake nadere Grondwetswijziging betreffende de buitenlandse betrekkingen.

1963-1966 Werkgroep-Donner**

Contactgroep hoogleraren

1967-1971 Commissie-Cals/Donner

Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet.

*De commissies-Van Eysinga en -Kranenburg waren geen staatscommissies, maar ministeriële commissies.

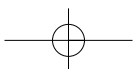
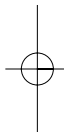
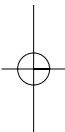
**De Werkgroep-Donner was geen staatscommissie, maar een bij ministeriële beschikking ingestelde werkgroep.

Bijlage 2

Samenstelling Commissie-Beel

Naam, functie in commissie	Functie	Politieke partij
L.J.M. Beel (voorzitter)	Minister van Binnenlandse Zaken	KVP
H.A.M.T. Kolfschooten (vicevoorzitter)	Minister van Justitie	KVP
J.H.A. Logemann (vicevoorzitter)	Minister van Overzeese Gebiedsdelen	PvdA
S.E.B. Bierema	Fractievoorzitter Tweede Kamer	Liberaal Staatspartij
L.N. Deckers	Fractievoorzitter Tweede Kamer	KVP
M. van der Goes van Naters	Fractievoorzitter Tweede Kamer	PvdA
A.M. Joekes	Lid Tweede Kamer	VDB / PvdA
J.C.A.M. van de Mortel	Fractievoorzitter Eerste Kamer	KVP
M.A. Reinalda	Fractievoorzitter Eerste Kamer	PvdA
J. Schouten	Fractievoorzitter Tweede Kamer	ARP
H.W. Tilanus	Fractievoorzitter Tweede Kamer	CHU
G. Wagenaar	Fractievoorzitter Tweede Kamer	CPN
Secretariaat		
M.J. Prinsen (secretaris met adviserende stem)	Secretaris-generaal ministerie van Binnenlandse Zaken	
B.H. Kazemier (adjunct-secretaris)	Referendaris ministerie van Justitie	

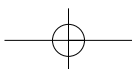
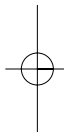
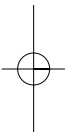
Bron: instellingsbesluit. De gegevens omtrent politieke kleur zijn ontleend aan www.parlement.com. Bij de beschrijving en benaming van functies en partijen is uitgegaan van de dag van instelling van de staatscommissie. Wanneer twee partijen vermeld zijn, wisselde de betreffende persoon gedurende het bestaan van de staatscommissie van partij.



Bijlage 3:**Samenstelling Commissie-Van Schaik**

Naam, functie in commissie	Functie	Politieke partij
J.R.H. van Schaik (voorzitter)	Vice-minister-president; minister zonder portefeuille	KVP
J.H. van Maarseveen (vicevoorzitter)	Minister voor Uniezaken en Overzeese Rijksdelen	KVP
R. Kranenburg (vicevoorzitter)	Voorzitter Eerste Kamer	PvdA
L.J.M. Beel	Hoogleraar R.K. Universiteit Nijmegen	KVP
G. van den Bergh	Hoogleraar Gemeenteuniversiteit Amsterdam	PvdA
A.M. Donner	Hoogleraar Vrije Universiteit	ARP
J.P.A. François	Raadadviseur ministerie van Buitenlandse Zaken	
M. van der Goes van Naters	Fractievoorzitter Tweede Kamer	PvdA
M.P. Gorsira	Vertegenwoordiger voor de Nederlandse Antillen in Nederland	
J.P. Hooykaas	Advocaat-generaal bij de Hoge Raad; adviseur-honoraire ministerie van Justitie	(ARP)
J.A. Jonkman	Lid Eerste Kamer	PvdA
W.J.A. Kernkamp	Hoogleraar Rijksuniversiteit Utrecht	CHU
J.H.A. Logemann	Hoogleraar Rijksuniversiteit Leiden	PvdA
A.N. Molenaar	Fractievoorzitter Eerste Kamer	VVD
P.J. Oud	Fractievoorzitter Tweede Kamer; burgemeester van Rotterdam	VVD
R.H. Pos	Algemeen vertegenwoordiger voor Suriname in Nederland	
H.J.D. Revers	Adjunct-directeur Vereniging van Nederlandse Gemeenten	(PvdA)
C.P.M. Romme	Fractievoorzitter Tweede Kamer	KVP
A.A.L. Rutgers	Lid van de Raad van State	ARP
J. Schouten	Fractievoorzitter Tweede Kamer	ARP
H.W. Tilanus	Fractievoorzitter Tweede Kamer	CHU
P.J. Witteman	Lid Eerste Kamer	KVP
Secretariaat		
W.C.L. van der Grinten (secretaris / lid)	Staatssecretaris van Economische Zaken	KVP
J.M. Kan (secretaris / lid)	Raadadviseur in Algemene Dienst bij het ministerie van Binnenlandse Zaken	liberaal
Mej. H.S. Bok (adjunct-secretaris)	Kabinetschef van de burgemeester van Groningen	(PvdA)
M.J.P.D. Harinxma thoe Slooten (adjunct-secretaris)	Referendaris bij het ministerie van Oorlog	(CHU)
A.J.M. Van Nispen tot Pannerden (adjunct-secretaris)	Referendaris ministerie van Algemene Zaken	KVP

Bron: instellingsbesluit. De gegevens omtrent politieke kleur zijn ontleend aan www.parlement.com. Bij de beschrijving en benaming van functies en partijen is uitgegaan van de dag van instelling van de staatscommissie. Wanneer de partij tussen (haken) staat, zijn de gegevens niet absoluut maar slechts indicatief voor de politieke kleur van die persoon. Deze gegevens zijn ontleend aan archivalia.



Eindnoten

- 1 Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA PvdA en ChristenUnie 7 februari 2007, http://www.kabinetsformatie20062007.nl/Images/Coalitieakkoord%20CDA-PvdA-CU_tcm149-92516.pdf (02-04-2007).
- 2 In de archiefgids 'Grondwetscommissies 1883-1983' die het ING in voorbereiding heeft worden 16 afzonderlijke staatscommissies, ministeriële en andere commissies beschreven. Zie Bijlage 1 voor een lijst van deze commissies. Grondwetsherzieningen vonden plaats in 1840, 1848, 1887, 1917, 1922, 1938, 1946, 1948, 1952, 1956, 1963, 1972, 1983, 1987, 1995, 1999, 2000 en 2003. Zie C.W. van der Pot en A.M. Handboek van het Nederlands staatsrecht, bewerkt door L. Prakke, J.L. de Reede en G.J.M. van Wissen (14e druk, Deventer 2001), 122-141.
- 3 De grondwetsherzieningen van 1956, 1963, 1987, 1995, 2000 en 2003. Maar ook voor de herzieningen van 1840 en 1983 waren de laatste staatscommissies 8 resp. 12 jaar voor voltooiing van de grondwetsherziening ontbonden, wat een direct verband twijfelachtig maakt.
- 4 Het bekendste voorbeeld daarvan is de Commissie-Van Schaik. Vergelijk ook de Commissie-Teulings en de vooroorlogse commissies-Th. Heemskerck; -Ruijs de Beerenbrouck en -De Wilde. Zie Bijlage 1.
- 5 Proeve van een nieuwe grondwet (Den Haag, 1966); Hart voor de publieke zaak. Aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21e eeuw (Den Haag 2006).
- 6 Vergelijk de 'Wet op de bedrijfsorganisatie' en ondergeschikte regelingen en het 'Reglement van orde voor de ministerraad'.
- 7 In de lopende tekst worden de verschillende staatscommissies aangeduid met de naam van de voorzitter Zie voor de volledige naam Bijlage I.
- 8 Vergelijk Henk te Velde, 'Repliek', Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden 118 (2003) 3, 217-221, aldaar 219-220; James G. March en Johan P. Olsen, Rediscovering institutions. The organizational basis of politics (New York en Londen 1989), aldaar 37-38.

- 9 In mijn in voorbereiding zijnde dissertatie over dit onderwerp (te verschijnen najaar 2010) hoop ik op beide verklaringsfactoren nader in te kunnen gaan.
- 10 Vergelijk F.H. van der Burg, 'Commissies ad hoc', Bestuurswetenschappen 29 (1975) 425-443; G.H. Scholten, 'Politisering en het krakende radenwerk', in: Politisering van het openbaar bestuur. Congresbundel Vereniging voor Bestuurskunde (Den Haag 1974), 107-122. Tevens K.G. Wheare, Government by committee (Oxford 1955).
- 11 Dit deden o.a. de Commissie-J. Heemskerk Azn. en de Commissie-Bos wel. Zie Bijlage 1.
- 12 Sinds 1995 geldt de verplichte ontbinding slechts nog voor de Tweede Kamer.
- 13 Deze ontevredenheid werd nog gevoed door het feit dat er slechts zeventien leden van de Eerste Kamer nodig waren om een grondwetsherziening tegen te houden. Dit gebeurde voor het eerst in 1938. Vergelijk G. van den Bergh, 'Staatsrecht-puzzle I', Het Vrije Volk (06-03-1946) en G. van den Bergh, 'Staatsrecht-puzzle II', Het Vrije Volk (07-03-1946).
- 14 Vergelijk hierover bijvoorbeeld M. van der Goes van Naters, De leiding van de staat (Haarlem 1945); A.N. Molenaar, Staatkundige perspectieven (Leiden 1945); C.P.N. Romme, Nieuwe grondwetsartikelen (Amsterdam 1945); Madelon de Keizer, De gijzelaars van Sint Michielsgestel. Een elite-beraad in oorlogstijd (Alphen a/d Rijn 1979) 47-79, 116; maar ook het program van het kabinet Schermerhorn/Drees, dat zich concentreerde op 'herstel en vernieuwing': F.J.F.M. Duynstee en J. Bosmans, Het kabinet Schermerhorn-Drees 1945-1946 (Assen/Amsterdam 1977), 79-87.
- 15 Installatierede Beel. Nationaal Archief (NA), archief Ministerie van Binnenlandse Zaken: Afdeling Wetgeving en Juridische Zaken 1946-1954 nummer toegang 2.04.62, inventarisnummer 2A.
- 16 Notulen van de staatscommissie-Beel. NA, BiZa / Wetgeving, 2.04.62, inv. nr. 2A; Duynstee en Bosmans, Schermerhorn-Drees, 553-569.
- 17 Het betreft het 'Veertiende Hoofdstuk. Bijzondere bepalingen nopens de overgang naar een nieuwe rechtsorde voor de in artikel 1 genoemde grondgebieden' van de Grondwet 1948.

- 18 Behalve in brochures (zie noot 14) werden in het parlement veel oproepen tot vernieuwing gedaan. Zie voor een overzicht J.J. Pelle, In de staatsrechtgeleerde wereld. De politieke geschiedenis van hoofdstuk 1 van de Grondwet 1983 (Rotterdam/ Deventer, 1998), 400 (noot 1).
- 19 Hart voor de publieke zaak, 47-50; Verslag der staatscommissie, benoemd bij Koninklijk Besluit van 11 Mei 1883, no. 1 om te onderzoeken van welke bepalingen der Grondwet herziening noodzakelijk en thans raadzaam is (Den Haag 1884) 7; Verslag van de Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 20 December 1918, no. 78, aan welke is opgedragen de voorbereiding van eene herziening van de grondwet (Den Haag 1920) 5-6; Verslag van de Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk besluit van 22-2-1946, Handelingen der Tweede Kamer (HTK) 1945-1946, bijlage 189, nr.4; Eindrapport van de Staatscommissie ingesteld bij Koninklijk Besluit van 17-4-1950 (Den Haag 1954) 105, 137-141.
- 20 J.M. Kan, 'A view from the inside', Bestuurswetenschappen 29 (1975), 389-393, aldaar 391 en 393. Deze analyse en de conclusies van Kan worden gedeeld door o.a. F.H. van der Burg, 'Commissies ad hoc', en in G.H. Scholten, 'Politisering en het krakende radenwerk'.
- 21 Instellingsbesluit afgedrukt in 'Verslag van de Staatscommissie', HTK 1945-1946, bijlage 189, nr.4. 'Hoogstderzelve' slaat op de Koningin, wier handtekening onder het instellingsbesluit stond.
- 22 Instellingsbesluit en installatierede minister-president Drees, afgedrukt in Eindrapport van de Staatscommissie, 5-9.
- 23 G. van den Bergh, 'Staatsrechtspuzzle I' en idem, 'Staatsrechtspuzzle II'.
- 24 O.a. het Tweede Kamerlid P.J. Oud verbindt aan het belang dat hij hecht aan rustige overweging van een herzieningsvoorstel een verhandeling over het bestaande systeem van herziening bij verkiezingen. HTK 1951-1952 (13-02-1952), 1545 en (14-02-1952), 1573.
- 25 Notulen van eerste vergadering van de staatscommissie-Beel, NA, BiZa / Wetgeving, 2.04.62, inv. nr. 2A; Installatierede Beel. NA, BiZa / Wetgeving, 2.04.62, inv. nr. 2A; Voorlopig Verslag, HTK 1945-1946, bijlage 189, nr. 6; mondelinge bijdragen van onder andere H.W. Tilanus, J. Schouten en A.M.

Joekes, HTK 1945-1946 (30-04-1946), 679-680, 684-685 en 688. Tevens A. Anema, H.M.J. Blomjous en G.C.J.D. Kropman, Handelingen der Eerste Kamer (HEK) 1945-1946 (14-05-1946), 59-60, 66-67.

- 26 Installatierede Beel en notulen commissie-Beel. NA, BiZa / Wetgeving, 2.04.62, inv. nr. 2A.
- 27 De kritiek is o.a. te vinden in het Voorlopig Verslag bij de begrotingsbehandeling, HTK 1951-1952 bijlage A-I, deel 4, 13 en in de mondelinge behandeling van het herzieningsontwerp bij onder andere Romme, Van der Goes van Naters en Oud, HTK 1951-1952 (12-02-1952), 1531 resp. 1534 en 1545. De argumenten van de regering zijn o.a. te vinden in HTK 1951-1952 (13-02-1952), 1554.
- 28 Scholten, 'Politisering en het krakende radenwerk', 109 spreekt van 'legitimatie op grond van deskundigheid en (...) van representativiteit.'
- 29 Voor de samenstelling van de Commissie-Van Schaik, zie Bijlage 3.
- 30 G.W. Toebes, 'Afscheidswaarden van de directie', De Nederlandse gemeente 16 (12-10-1962) 41, 602.
- 31 Kan, 'A view from the inside', 393.
- 32 Notitie I49 'Over het secretariaat van de grondwetscommissie' van A.J.M. van Nispen tot Pannerden aan J.R.M. van Schaik. Nationaal Archief Den Haag, Ministeries AOK en AZ, Kabinet van de Minister-President, nummer toegang 2.03.01, inv. nr. 1127.
- 33 Voor de samenstelling van de Commissie-Beel, zie Bijlage 2.
- 34 Eindrapport van de Staatscommissie, 9.
- 35 Kan, 'A view from the inside', 393.
- 36 Eindrapport van de Staatscommissie, 9.
- 37 Uitzonderingen hierop waren in de periode 1883-1946 de commissies-Bos, -De Beaufort en -Oppenheim.

- 38 Van Schaik werd vanaf 1951 lid van de Raad van State, Van Maarseveen werd in maart 1951 minister van Binnenlandse Zaken en overleed in november 1951. Hij werd toen als minister opgevolgd door L.J.M. Beel, die al lid was van de Commissie-Van Schaik en dat bleef. In 1952 werd bovendien ook het commissielid Kernkamp nog minister van Uniezaken.
- 39 Deze notities zijn terug te vinden in het commissiearchief van de Commissie-Van Schaik, dat is verdeeld over beide departementen: NA, BiZa / Wetgeving, 2.04.62, inv. nrs. 116b-122; NA, Kabinet Minister-President, 2.03.01, inv. nrs. 1121-1130.
- 40 Bij K.B. van 07-04-1951 werd het secretariaat uitgebreid met de aanstelling van W. Duk, hoofdcommissie bij het Ministerie van Justitie, als adjunct-secretaris. Bij instelling van de commissie kende deze al secretariaatsleden van de ministeries van Binnenlandse Zaken, Algemene Zaken, Economische Zaken en Oorlog.
- 41 Kan, 'A view from the inside', 393. Vergelijk Wheare, Government by committee, 12-14, 49-50.
- 42 Notulen Commissie-Beel 01-03-1946. NA, BiZa / Wetgeving, 2.04.62, inv. nr. 2A.
- 43 Notulen en bijlagen Commissie-Beel. NA, BiZa / Wetgeving, 2.04.62, inv. nr. 2A.
- 44 Notulen Commissie-Beel 21-03-1946. NA, BiZa / Wetgeving, 2.04.62, inv. nr. 2A. Notulen ministerraad 18-03-1946 en 25-03-1946. Nationaal Archief Den Haag, Nationaal Archief, Den Haag, Ministerraad, 1823-1984, nummer toegang 2.02.05.02, inventarisnummer 388.
- 45 Notulen Commissie-Van Schaik, subcommissie 4, 12-02-1951. NA, BiZa/-Wetgeving, 2.04.62, inv. nr. 121.
- 46 Ibidem.
- 47 Ibidem.
- 48 Kan, 'A view from the inside', 393, Van der Burg, 'Commissies ad hoc', 441. De 'Pacifatiecommissie' of 'bevredigingscommissie' is de Commissie-Bos (zie Bijlage 1).

- 48 Vergelijk de rede van Jonkman in de Handelingen van de Eerste Kamer (HEK), 1951-1952 (18-09-1951), 6. Enkele krantenberichten over de kwestie: 'Mr. Jonkman over herziening van de Grondwet', Algemeen Handelsblad (19-09-1951); 'Mr. J.A. Jonkman contra mr. J.A. Jonkman, Trouw (19-09-1951); 'Onze onparlementaire medewerker: Een kamer van illusie', Elsevier (29-9-1951).
- 50 Rede P.J. Oud, HTK 1951-1952 (15-02-1952), 1610; rede Tilanus HTK 1951-1952 (15-02-1952) 1615.
- 51 De belangrijkste protesten waren afkomstig van H.W. Tilanus en J. Schouten. HTK 1945-1946 (30-04-1946) 679-680, 685 en 694.
- 52 Omdat de CPN zich bij de eerste lezing van stemming onthield, leek de meerderheid toen relatief groot. Bij de tweede lezing stemde de CPN echter tegen, waarmee een 2/3 meerderheid onbereikbaar werd.
- 53 Memorie van Toelichting. HTK 1951-1952 bijlage 2341, nr. 3.
- 54 Notulen ministerraad 10-09-1951. NA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv. nr. 395.
- 55 Interview J.J. Pelle, auteur van In de staatsrechtgeleerde wereld, met A.M. Donner, 11-09-1989. Een kopie van de aantekeningen is aan de auteur ter beschikking gesteld.
- 56 Zie voor het interne debat de vertrouwelijke nota van M. van der Goes van Naters 'Aan de leden van de Tweede Kamerfractie van de PvdA', waarschijnlijk 12-11-1951. NA, Archief J.A. Jonkman 1910-1976, nummer toegang 2.21.298, inv. nr. 385.
- 57 Notulen ministerraad 18-02-1951. NA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv. nr. 395.
- 58 Interview J.J. Pelle, auteur van In de staatsrechtgeleerde wereld, met J.M. Kan. Kan zou in een door hem gecorrigeerde versie van 23-06-1989 'geklooi' vervangen door 'gedoe'. Een kopie van de aantekeningen is aan de auteur ter beschikking gesteld.
- 59 Zie Bijlage I.