

UIT HET SPOOR VAN THORBECKE

KARIN VAN LEEUWEN

Uit het spoor van Thorbecke

Grondwetsherziening en staatsvernieuwing
in naoorlogs Nederland (1945-1983)

Boom – Amsterdam

Deze publicatie is mede tot stand gekomen dankzij een bijdrage van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Afbeelding omslag: Kranslegging door burgemeester D'Ailly bij standbeeld van Thorbecke, 1 november 1951. Foto Ben van Meerendonk/Algemeen Hollands Fotopersbureau, collectie IISG Amsterdam.

Vormgeving omslag en binnenwerk: Zeno, Amsterdam

Druk: Wilco, Amersfoort

© 2013 de auteur

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

ISBN 9789461057594

NUR 680

www.uitgeverijboom.nl

'Want het meest interessante aan deze grondwet is niet wat er in staat, maar wat er NIET in staat. Als ik het goed na ga staat er werkelijk bijna niets in.' 'Waarom lees je er dan in?' vroeg Wiebel een beetje ongeduldig. 'Kijk eens aan, een heel verstandige vraag,' zei Hollewijn, 'Het is nu eenmaal zo gesteld, dat men aan de dingen die niet genoemd worden de beschaving van een volk kan vaststellen. Want ik lees in dit boekje allerlei over rechten en verplichtingen en macht en kracht en uitvoeringen en besluiten, maar ik mis... (...), ik mis echter,' ging de vorst rustig verder, 'iedere opmerking over wijsheid, rechtvaardigheid en waardigheid. Vooral waardigheid...'. M. Toonder, *De Worteltrekker* (Laren 1972) 55.

'History is not merely what happened, it is what happened in the context of what might have happened.'

Hugh Trevor-Roper, *History and imagination* (Oxford 1980) 15.

INHOUD

Inleiding 9

Context: staat en staatswetenschap 'voorbij Thorbecke' 11

Benadering: de grondwet als 'spoor' 14

Opbouw: de grondwet in commissie 17

Hoofdstuk 1. Het spoor van Thorbecke: de grondwet voor 1945 21

1798 en 1848: de grondwet als 'strijddocument' 22

Van dwangbuis tot grondvorm 31

Spoorvorming? 36

Hoofdstuk 2. Na 1945: herstel en vernieuwing 37

De grondwet hersteld 38

Plannen voor vernieuwing 42

Algehele grondwetsherziening: de commissie-Van Schaik (1950-1954) 47

Het slot op de brandkast: de herzieningsprocedure 49

De achterdeur open: de internationale rechtsorde 56

Buiten de grondwet om: regering en parlement en de delegatie-kwestie 61

Uiterlijke modernisering: de sociale grondrechten 67

Besluit 71

Hoofdstuk 3. 'The very minimum'. De Proeve van een nieuwe grondwet (1966) 75

Aanloop: impasse en een nieuwe filosofie 76

Een participatie-experiment als antwoord 81

Operatie deconstitutionalisering 85

Snoeien in veenschappen en veenpolders 89

Toetsing en grondrechten: de Proeve als normatieve grondwet 92

Sociale grondrechten en de grondwet als 'maatschappelijk handvest' 96

Besluit 100

Hoofdstuk 4. Sleutelen aan het staatsbestel. De commissie-Cals/Donner (1967-1971) 103

- Vernieuwing van het staatsbestel: problemen en oplossingen 105
- Een staatscommissie nieuwe stijl 110
- Aardverschuiving in voorbereiding? Vernieuwing van het staatsbestel 113
- De grondwet als innovatie-instrument: gekozen minister-president 116
- De tuin aangeharkt? Vernieuwing of herziening 123
- De mondigheid van de burger: grondrechten en een openbaarheidsbepaling 127
- Besluit 132

Hoofdstuk 5. Een nieuw gezicht voor de oude dame? Algehele grondwetsherziening (1983) 137

- Een beeld van een grondwet: 'dokteren aan betrekkelijke kleinigheden'? 139
- De Nota grondwetsherzieningsbeleid: 'een gesprek tussen doven' 143
- De nieuwe grondwet: renovatie van een 'kostbaar bezit' 148
- De bescherming van de burger: een nieuw grondrechtenhoofdstuk 150
- Ruimte voor de toekomst: lagere overheden 157
- Uiterlijke kenmerken: Koning eruit, sociale grondrechten erin? 161
- Besluit 167

Besluit 171

- Grondwetsherziening en staatsvernieuwing uit het spoor van Thorbecke 172
- Grondwetsgeschiedenis als 'staatsgeschiedenis' 174
- De grondwet en de burger (voorbij 1983) 177

Noten 183

English summary 253

Bijlage 261

Bronnen en literatuur 273

Dankwoord 297

Register 301

Curriculum vitae 304

Inleiding

De vraag der gebondenheid aan de grondwet heeft na de tweede wereldoorlog in verschillende landen een nieuwe actualiteit gekregen. De zich langs nieuwe banen ontwikkelende internationale en koloniale verhoudingen riepen telkens de vraag op, of de daarmee samenhangende overheidsdaden wel te plaatsen waren binnen het kader der geschreven constituties. (...) Maar niet pas na de laatste oorlog of alleen op het terrein der zich snel wijzigende verhoudingen tussen de volken, heeft het vraagstuk zich gedemonstreerd. Ook bij de oplossing van binnenlandse problemen is meer dan eens de vraag gerezen in hoeverre de geschreven grondwet een, ook het overheidsge- drag bepalend, normenschema biedt.¹

Deze woorden vormden in 1958 de opening van het proefschrift van de Amsterdamse jurist J. van der Hoeven. Het boek, getiteld *De plaats van de grondwet in het constitutionele recht*, gaf uitdrukking aan een fundamentele onzekerheid over de positie van de grondwet: de auteur nam deze niet als vanzelfsprekend aan, maar nam deze juist tot uitgangspunt van zijn analyse. Wat volgde was een genuanceerde afweging van historische debatten, die uitmondde in een voor veel juristen ongehoorde relativisering van de betekenis van de grondwet.

De fundamentele onzekerheid over de Nederlandse grondwet die Van der Hoeven in zijn proefschrift centraal stelde, stond niet op zichzelf. Enkele jaren tevoren had bijvoorbeeld de Duits-Amerikaanse jurist en politicoloog Karl Loewenstein betoogd dat een vergelijkbare onzekerheid ten aanzien van de geschreven grondwet zich over geheel Europa uitstrekte:

Very few people in Western Europe will admit that their constitutions partake of the quality of the 'higher law', except in the purely formal sense that they establish certain regulatory norms for the conduct of the governmental business. For the tired, neurotic, cynical, disenchanted society of the West, divided against itself, the importance of the written constitution has visibly faded. And in the people's democracies of the East where the powers that be played up to the limit the symbolism of the new order, who would dare to pretend that they embody what democracy prides itself on, the identity of the governors and the governed?²

Vergeleken met andere Europese landen leek het gebrek aan belangstelling voor de grondwet in Nederland uitzonderlijk groot. Na 1945 hadden veel landen, waaronder Duitsland en Frankrijk maar ook Tsjecho-Slowakije en Italië, grondwetgevende vergaderingen bijeengeroepen of anderszins een nieuwe grondwet opgesteld waarin een nieuw staatsbestel werd vormgegeven. Nederland daarentegen was zonder veel discussie teruggekeerd naar de vooroorlogse grondwet. Voor wijzigingen in het staatsbestel vormde niet de grondwet vervolgens het scheppende kader, maar de democratische besluitvorming in regering en parlement. De belangrijkste staatkundige ontwikkeling van deze periode – de uitbouw van de verzorgingsstaat – ging aanvankelijk zelfs geheel aan de grondwet voorbij. Kortom, van een vanzelfsprekende centrale rol voor de grondwet was bij de vormgeving van het naoorlogse Nederlandse staatsbestel geen sprake.

De relativering uit de citaten sluit daarmee aan bij de Nederlandse geschiedschrijving over de periode na 1945, waarin voor de grondwet geen grote rol is weggelegd. Toch openen de citaten ook een ander perspectief op de positie van de grondwet in naoorlogs Nederland. Dat perspectief volgt de vraag die ook Van der Hoeven intrigeerde: hoe kon het dat de grondwet, als zij zo weinig belangrijk leek, toch steeds opnieuw aan de orde werd gesteld? Inderdaad gold de grondwet in naoorlogs Nederland, anders dan in de jaren rond 1848, niet (meer) als de centrale grondslag van het staatsbestel. Een eenduidige nieuwe grondslag was hier echter niet voor in de plaats gekomen. Eerder was er sprake van een naast elkaar bestaan van meerdere grondslagen: waar aanvankelijk ‘democratie’ de grondwet als grondslag leek te vervangen, namen na 1945 ook de mensenrechten in de vorm van internationale verdragen een steeds belangrijker positie in. Daarnaast beleefde het fenomeen grondwet na 1945 een sterke heropleving. Wereldwijd maakte het aantal grondwetten een ongekende groei door: grotendeels als gevolg van de emancipatie van veel voormalige koloniën kwamen alleen al in de jaren tussen 1945 en 1950 vijftig nieuwe grondwetten tot stand.³ In Nederland was de discussie over de grondwet onder andere opgeleefd als gevolg van de dekolonisatie van Indonesië en de ontwikkeling van internationale en Europese organisaties en rond de plannen voor hervorming van de democratie die in de jaren zestig opkwamen. Hoewel er van deze plannen weinig terecht kwam werd de grondwet in de jaren tussen 1945 en 1983 – het jaar van de algehele grondwetsherziening – toch maar liefst zeven keer herzien.

Dit boek belicht de geschiedenis van de Nederlandse grondwet in de jaren tussen 1945 en 1983 vanuit het perspectief van Van der Hoeven, een perspectief waarin de complexe positie van de grondwet als uitgangspunt dient. Object van onderzoek is de rol die de grondwet in naoorlogs Nederland speelde, in het bijzonder met betrekking tot de vormgeving van het Nederlandse staatsbestel. Het boek volgt de opeenvolgende pogingen van staatscommissies en ministers om een herziening van de grondwet tot stand te brengen. In de beschrijving

van de moeizame strijd die zij hierover voerden op het publieke toneel, in juridische tijdschriften en in politieke achterkamers is de hoofdrol echter weggelegd voor het object van discussie zelf: de grondwet.

CONTEXT: STAAT EN STAATSWETENSCHAP ‘VOORBIJ THORBECKE’

Het onderzoek naar de complexe rol van de grondwet in de vormgeving van het naoorlogse Nederlandse staatsbestel vertrekt vanuit een eenvoudig beeld: dat van de grondwet als ‘het spoor van Thorbecke’. In zijn meest eenvoudige vorm verwijst dit naar de lange voorgeschiedenis van de naoorlogse grondwetsdiscussies. Formeel neemt de voorgeschiedenis van de huidige grondwet zijn aanvang in 1815, met de plechtige afkondiging van de grondwet die de Noordelijke en de Zuidelijke Nederlanden aaneensmeedde tot het Koninkrijk der Nederlanden.⁴ In de collectieve herinnering is de geschiedenis van de Nederlandse grondwet echter veel sterker verbonden met het jaar 1848 – het jaar van de beoemde herziening van staatsrechtjurist en politicus J.R. Thorbecke.⁵

Ook in de geschiedschrijving over grondwetsherziening en staatsvernieuwing in Nederland heeft de ‘herziening van Thorbecke’ diepe sporen nagelaten. Niet alleen in de talrijke studies over de grondwet in de negentiende eeuw, maar ook in het onderzoek naar de meer recente, twintigste-eeuwse ontwikkelingen op dit terrein speelt de herziening van 1848 vaak een belangrijke rol. In laatstgenoemd onderzoek dient ‘1848’ doorgaans als vergelijkingsmateriaal – en vrijwel automatisch als startpunt voor de conclusie dat de mate van vernieuwing die deze herziening bracht in geen van de latere herzieningen geëvenaard zou zijn.⁶ Problematisch aan dit onderzoek is echter dat er maar weinig oog lijkt te bestaan voor het feit dat dergelijke vergelijkingen in wezen ahistorisch zijn. De context van de tijd waarin de vernieuwingen al dan niet plaatsvonden wordt namelijk grotendeels buiten beschouwing gelaten.

Anders dan deze eerdere studies wil dit boek het naoorlogse grondwetsdebat juist vanuit zijn historische context bestuderen. Centraal staan daarbij de ideeën over de rol die de grondwet in het staatsbestel zou moeten spelen. Eén van de vooronderstellingen is daarbij dat het Thorbeckeaanse grondwetsverleden hierin als ‘spoor’ nog altijd een belangrijke rol speelde. Deze vooronderstelling wordt hierna nog verder uitgewerkt. De tweede vooronderstelling is echter dat het naoorlogse grondwetsdebat, ondanks dit doorlopende ‘spoor’ vanuit het verleden, een geheel eigen aard en dynamiek kende. De bestaande geschiedschrijving biedt voor deze vooronderstelling verschillende aanknopingspunten.

Allereerst suggereren bestaande studies dat tussen 1848 en 1945 de ideeën over wat een grondwet moest en vermocht te bereiken ingrijpend veranderden. In het onderzoek dat onder aanvoering van Henk te Velde en Niek van Sas is verricht naar de grondwetsherziening van 1848 en de discussies die deze herziening omgaven is aangetoond hoe deze herziening en de discussies

daaromheen begrepen moeten worden vanuit een context van ‘constitutionele politiek’. De wijze waarop naar de grondwet werd gekeken – de grondwet gold als uitgangspunt voor het gehele staatsbestel – bepaalde mede hoe het debat over de herziening van de grondwet en de uitwerking daarvan zich ontwikkelde.⁷ Zoals de hiervoor aangehaalde passages uit het proefschrift van Van der Hoeven suggereren zijn er echter goede redenen om aan te nemen dat deze ideeën over de grondwet tussen 1848 en 1945 sterk veranderden. In de geschiedschrijving is deze ontwikkeling beschreven als een verschuiving van ‘constitutionele politiek’ naar ‘democratische politiek’. ‘[G]eleidelijk aan zou de grondwet in dienst komen te staan van de democratie; de democratie zou op de (lange) duur de belangrijkste toetssteen worden, terwijl [in de jaren direct] na 1848 de grondwet die positie had ingenomen in het politieke leven’, schrijft bijvoorbeeld Te Velde.⁸ Uiterlijk in 1917 – het jaar van de langverwachte grondwetsherziening op de terreinen van kiesrecht en onderwijs – verviel zo de vanzelfsprekende centrale plaats van de grondwet in de vormgeving van de staat. In de praktijk van de twintigste eeuw vormde een herziening van de grondwet niet langer het begin van hervormingen van het staatsbestel, maar hooguit het plechtige besluit daarvan.⁹

Deze historische analyse, die voor haar conclusies over de twintigste-eeuwse ontwikkelingen vooral vertrouwt op onderzoek naar de negentiende eeuw, vindt steun in analyses van de ontwikkeling van dit twintigste-eeuwse staatsbestel. Inderdaad speelde de grondwet in deze ontwikkeling, anders dan in de eerdere periode, een bescheiden rol. Dit valt des te meer op omdat het staatsbestel rond de eeuwwisseling een geleidelijke, doch fundamentele transformatie doormaakte. De staat, het centrale kader voor overheidshandelen op nationaal niveau, kreeg onder invloed van een veranderende taakopvatting steeds meer taken toebedeeld.¹⁰ En met deze toename van taken, die de negentiende-eeuwse nachtwakersstaat deed transformeren in een verzorgingsstaat, groeiden ook het staatsapparaat en het complex aan regels en wetten dat dit apparaat omkaderde. Naast de door Te Velde beschreven verschuiving van constitutionele naar democratische politiek vormt deze twintigste-eeuwse transformatie van het staatsbestel een tweede aanknopingspunt om te veronderstellen dat het naoorlogse grondwetsdebat een sterk eigen karakter heeft.

Een derde grond voor deze vooronderstelling vormt de in de Nederlandse context nog maar weinig bestudeerde wetenschappelijke inkadering van het debat over grondwet en vernieuwing.¹¹ Min of meer parallel met het verdwijnen van de ‘constitutionele politiek’ verloor rond het einde van de negentiende eeuw het staatsrecht geleidelijk zijn centrale rol als staatswetenschap. Nieuwe sociale wetenschappen, zoals de sociologie en de economie, bepaalden in toenemende mate de richting waarin het staatsleven zich zou moeten ontwikkelen. In nauwe samenhang met de ontwikkeling van de partijdemocratie, die kiezers verleidde zich te scharen achter het eigen (groeps)belang, zorgden deze disciplines ervoor dat het staatsleven zich steeds meer ging richten op de

inhoudelijke vormgeving van het overheidshandelen en de juiste verdeling van middelen.¹² De bestudering van de organisatie van de staat en haar organen viel daarnaast meer en meer toe aan bestuurskundigen en politicologen. Zij onderscheidden zich nadrukkelijk van het staatsrecht. In de woorden van J. Barents, in 1948 de eerste hoogleraar politieke wetenschappen, richtten juristen zich op het geraamte van het staatsbestel, terwijl de politieke wetenschap zich hoofdzakelijk interesseerde voor “het vlees eromheen”.¹³ Verondersteld mag worden dat, in het spoor van dit onderzoek, ook de analyses van en voorstellen voor verbetering van ‘de politiek’ begonnen af te wijken van de juridische neerslag daarvan.¹⁴

De drie beschreven ontwikkelingen geven voldoende aanleiding om te veronderstellen dat de context van het naoorlogse grondwetsdebat aanzienlijk verschilde van die van het grondwetsdebat rond 1848. Dit boek wil dan ook treden uit het ‘spoor’ dat de herinnering aan Thorbecke in eerder onderzoek heeft achtergelaten. Daarbij bieden de drie genoemde ontwikkelingen – de democratie, de verzorgingsstaat en de sociaalwetenschappelijke bestudering van het staatsleven – een bruikbaar eerste kader voor dat onderzoek naar de eigen context van het naoorlogse grondwetsdebat. Met name de laatste van de drie ontwikkelingen biedt echter ook nog op andere wijze een rechtvaardiging van het voorliggende onderzoek. Wie goed kijkt naar de bestaande geschiedschrijving over het naoorlogse grondwetsdebat moet namelijk concluderen dat deze niet alleen soms neigt naar ahistorische vergelijkingen door een tekort aan aandacht voor de historische context. Tegelijkertijd is deze geschiedschrijving, mede onder invloed van de opkomst van de sociale wetenschappen, soms ook te sterk geworteld in het naoorlogse denken over de ontwikkeling van het staatsbestel.

Traditioneel zijn de geschiedenis van de grondwet en de geschiedenis van de Nederlandse staatsvorming altijd nauw met elkaar verbonden geweest. In de staatkundige of parlementaire geschiedenissen van de late negentiende en vroege twintigste eeuw is veel aandacht voor herzieningen van de grondwet. Aan de hand van de ontwikkeling van de grondwet werd hierin de ontwikkeling van de negentiende-eeuwse Nederlandse staat geschetst, vanaf de oude Republiek via de monarchie naar het geleidelijk ontstaan van een democratie.¹⁵ De steeds centralere positie van de ‘democratie’ als voornaamste beginsel en de opkomst van de politieke wetenschappen als voornaamste analytische perspectief zorgde er echter voor dat ook de geschiedschrijving zich vanaf de twintigste eeuw steeds meer ging richten op ‘politiek’: partijen, parlementaire geschiedenis, staatsmannen. De opkomst van het perspectief van de ‘politieke cultuur’ in de jaren negentig verruimde weliswaar het blikveld van deze historici, maar onderwerpen die meer binnen het traditionele ‘staatsperspectief’ vielen bleven ook nu buiten boord. Actuele debatten over de grondwet, die zich onder andere richten op de verhouding tussen staat en Europese Unie en op de grondrechten, doen echter vermoeden dat aanzienlijke gedeeltes van het feno-

meen 'staat' nog altijd buiten beschouwing blijven.¹⁶

Dit boek betreft deze dimensies van de staat nadrukkelijk wel weer in het totale beeld van grondwetsherziening en staatsvernieuwing. Zo belicht het de eigenheid van het naoorlogse debat over grondwetsherziening en staatsvernieuwing door deze eerst uit het spoor van Thorbecke te lichten – en in de eigen context te onderzoeken – en door deze vervolgens juist weer in het kader van de negentiende-eeuwse 'staatsgeschiedenis' in brede zin te plaatsen.

BENADERING: DE GRONDWET ALS 'SPOOR'

Via de ontwikkelingen in het denken over de grondwet onderzoekt dit boek de rol die de grondwet speelde bij de vernieuwing van het staatsbestel. Hier komt het beeld van de grondwet als 'spoor van Thorbecke' voor de tweede keer om de hoek kijken, ditmaal met nadruk op het element 'spoor'. Door het proces van grondwetsherziening en staatsvernieuwing voor te stellen als het aflopen van een bekend of zelfs uitgesleten pad bouwt dit onderzoek voort op het vele onderzoek dat met name binnen de politieke wetenschap is gedaan naar de vorming en invloed van zogenaamde 'instituten': formele en informele gedragsregels, normen en waarden die de handelingsruimte in processen van politieke besluitvorming beperken.¹⁷ Teneinde voldoende ruimte te laten voor de complexiteit van het verleden zijn wel enkele aanpassingen van deze benadering noodzakelijk.

In de internationale literatuur over grondwetsherziening en staatsvernieuwing is onder meer aandacht besteed aan mechanismen die ervoor zorgen dat bestaande 'instituten' of uitgesleten 'paden' vaak moeilijk te wijzigen blijken.¹⁸ Deze vooral politiekwetenschappelijke studies maken deel uit van de sinds de jaren 1980 sterk opgekomen stroming van het 'neo-institutionalisme' in de sociale wetenschappen.¹⁹ Neo-institutionalisten benadrukken dat processen van institutionele vormgeving en verandering niet slechts het resultaat zijn van een rationele afweging van belangen. Ook gewoonten, verwachtingen en vastgelegde regels spelen volgens het neo-institutionalisme een belangrijke rol. De aldus aangewezen elementen van institutionele starheid, waaronder ook bijvoorbeeld de duur van een veranderingsproces en de zogenaamde 'kosten' van verandering, keren terug in de literatuur die zich specifiek richt op constitutionele veranderingsprocessen.

Op de literatuur over de 'vergeefse pogingen tot institutionele modernisering van de Nederlandse staat' na 1945 heeft de aandacht voor instituten in de hierboven beschreven zin slechts een bescheiden weerslag gehad.²⁰ Zo besteedt de Leidse politicoloog Rudy Andeweg in zijn analyses van de Nederlandse pogingen tot constitutionele vernieuwing onder meer aandacht aan de zware herzieningseisen van de bestaande grondwet, die zorgden voor een langdurig proces.²¹ Eerder al, in de jaren zeventig, vroeg de jurist Marten Burkens aandacht voor de structuren van de oude grondwet waar de nieuwe op zijn best kon

‘ingroeien’. Burkens, die als ambtenaar zelf enige tijd aan de voorbereidingen van een grondwetsherziening had bijgedragen, doelde daarmee vooral op de in zijn ogen overwegend liberale normen die de grondwet tenminste sinds Thorbecke al vastlegde, zoals de grote nadruk op de klassieke vrijheidsopvatting.²² Alles bij elkaar genomen bleef de invloed van het nieuwe perspectief echter beperkt. Andeweg concentreert zich toch vooral op de machtsverhoudingen van de dominante partijen en de vraag welke partijen al dan niet belang hadden bij grondwetsherziening.²³ En ook de enige diepgravende analyse van het proces van grondwetsherziening tussen 1945 en 1983, de studie van politicoloog Jan Pelle naar de totstandkoming van het nieuwe grondrechtenhoofdstuk, richt zich op de achtergelegen machtspolitiek, zij het dan vooral binnen het wetenschappelijke veld van staatsrechtgeleerden.²⁴

In dit onderzoek ligt de nadruk meer dan in deze voorgaande studies op de wijze waarop sporen uit het verleden een rol speelden in het proces van grondwetsherziening en staatsvernieuwing. Het neo-institutionalisme biedt hiervoor bruikbare aanknopingspunten, maar kent voor historisch onderzoek ook een belangrijk nadeel. Als gevolg van het streven om in de invloed van het verleden universele patronen te ontdekken, blijft de aandacht voor werkelijk historische, unieke, aan tijd, plaats en personen gebonden verklaringen gering, zo benadrukt bijvoorbeeld de Amerikaanse politicoloog Paul Pierson.²⁵ De Britse filosoof Mark Bevir en de Amerikaanse politicoloog Rod Rhodes voegen daar in een gezamenlijk pleidooi voor een meer constructivistische benadering van de studie van politiek aan toe dat het neo-institutionalisme ertoe neigt instituties te verabsoluteren, ten koste van de actoren die – al dan niet onder invloed van deze instituties – de onderzochte praktijk (mede) vormgeven. Bevir en Rhodes stellen daar een eigen, als ‘interpretatief’ aangeduide benadering tegenover. In deze benadering staan niet de instituties zelf centraal, maar de betekenissen die door individuele actoren aan deze instituties worden toegekend. Volgens Bevir en Rhodes vloeien deze betekenissen zelf voort uit de tradities en ideeën (‘beliefs’) – de intellectuele en maatschappelijke context – waarvan de actoren bewust of onbewust deel uitmaken.²⁶

De benadering van Bevir en Rhodes vertoont nauwe verwantschap met de traditionele aandacht van historici voor de historische context van het onderzoeksobject. Via de aandacht voor politieke praktijken is deze benadering bovendien ook verbonden met de recente ‘cultural turn’ in de geschiedwetenschappen, zonder overigens de geschiedenis van ideeën daarbij uit het oog te verliezen.²⁷ Voor deze studie biedt de constructivistische benadering van Bevir en Rhodes dan ook een zeer geschikte aanvulling op de mogelijkheden van het neo-institutionalistische onderzoek naar grondwetsherziening en staatsvernieuwing. In navolging van Bevir en Rhodes wordt in dit onderzoek de grondwet niet slechts benaderd als een vaststaand gegeven met universele kenmerken zoals bijvoorbeeld de zware herzieningseisen. Daarnaast wordt de grondwet onderzocht als een meerdimensionale en bovendien aan constante

verandering onderhevige set van ideeën en verwachtingen die – al naar gelang de politieke en wetenschappelijke achtergrond van de betrokken actoren – verschillende betekenissen kan hebben. Vertaald naar de uitgangspunten van dit onderzoek betekent dit dat het onderzoek vertrekt vanuit de veronderstelling dat er niet slechts één spoor bestaat dat de route voor het proces van grondwetsherziening bepaalt, maar dat dit proces zich beweegt over meerdere sporen tegelijk, die het debat over grondwetsherziening bovendien gelijktijdig ‘sturen’ en betekenis geven.

Om in dit complexe geheel het overzicht niet te verliezen is het proces van grondwetsherziening en staatsvernieuwing in dit onderzoek steeds grofweg in twee stappen opgedeeld. De eerste stap wordt daarbij gevormd door een verkenning van ideeën over de grondwet. In de staatsrechtelijke literatuur is wel betoogd dat hierover in Nederland nauwelijks theoretische discussies bestaan.²⁸ Het onderzoek dat in het kader van het bronnenuitgavenproject ‘Grondwetscommissies 1883-1983’ is verricht naar de debatten van staatscommissies voor grondwetsherziening over de functie en betekenis van de grondwet suggereert echter dat er in meer indirecte zin wel degelijk over de grondwet als zodanig werd nagedacht en gediscussieerd.²⁹ Op basis van dit onderzoek is er hier voor gekozen de ideeën over de grondwet niet alleen te bestuderen via het wetenschappelijke debat hierover, maar ook via debatten over zaken die nauw aan het grondwetsbegrip raakten alsmede via de opvattingen over en waardering van de grondwet zoals die naar voren kwamen uit de omgang met dit staatsstuk in praktijk. Om verschillende individuele opvattingen van de grondwet te kunnen bundelen in een term die daarnaast ook deze praktijken en waarderingen omvat, wordt in navolging van Bevir en Rhodes naast de term ‘idee’ ook de term ‘traditie’ gebruikt.³⁰

Na het in kaart brengen van de verschillende ideeën en tradities bestaat de tweede stap uit het onderzoeken of en op welke wijze de grondwet als idee een rol speelde in het proces van grondwetsherziening en staatsvernieuwing. De geschiedenis van dit proces wordt bestudeerd als beleidsgeschiedenis-moderne-stijl: het onderzoek brengt het verloop van dit langdurige besluitvormingsproces in kaart – zowel de inhoudelijke ontwikkeling als de vormgeving van het proces zelf – en plaatst dit proces in zijn maatschappelijke en politieke context.³¹ De blik is daarbij niet alleen gericht op de openbare discussies in parlement, pers en wetenschappelijke publicaties. Zoals Pelle in zijn studie naar de totstandkoming van het grondrechtenhoofdstuk al heeft aangetoond is onderzoek naar de politiek ‘achter de schermen’ minstens even belangrijk voor het begrip van de politiek rond grondwetsherziening en staatsvernieuwing.³²

Met name de opeenvolgende staatscommissies voor grondwetsherziening, die in opdracht van de regering het voorwerk verrichtten voor de ambtelijke arbeid en de parlementaire debatten, spelen hierin een centrale rol. In deze ‘grondwetscommissies’, een term waaronder naast de formele staatscommissies ook enkele regeringscommissies en een werkgroep worden gevat, kwa-

men wetenschap en politiek letterlijk samen. Hoogleraren op het terrein van het staatsrecht, de politicologie of het volkenrecht vergaderden hier zij aan zij met Kamerleden, ministers, burgemeesters en andere bestuurders over de toekomst van de grondwet. Via de praktische ervaringen en politieke belangen van de politici en de meer theoretische inzichten en de reputaties van de geleerden dienden de commissies enerzijds ter advisering over, anderzijds ter legitimering van de grondwetsherziening.³³ Het onderzoek dat aan dit boek ten grondslag ligt bestrijkt tien van deze grondwetscommissies die tussen 1945 en 1983 actief waren.³⁴ Het debat dat in deze grondwetscommissies over grondwetsherziening en staatsvernieuwing werd gevoerd is vervolgens in context geplaatst door hier omheen ook de relevante wetenschappelijke, parlementaire, ambtelijke en partijpolitieke bronnen en literatuur te bestuderen.³⁵

OPBOUW: DE GRONDWET IN COMMISSIE

Net als in de praktijk lopen de twee beschreven stappen – verkenning van de ideeën en tradities rondom de grondwet en onderzoek naar de wijze waarop deze ideeën doorwerkten in het proces – in dit boek grotendeels dooreen. Elk van de hoofdstukken over de periode 1945-1983 begint met een brede verkenning van de ideeën en tradities rondom de grondwet. Vervolgens wordt ingezoomd op de neerslag van deze ideeën, maar daarbij moet direct worden erkend dat zich juist in het proces van grondwetsherziening en staatsvernieuwing ook voortdurend weer nieuwe ideeën en tradities ontwikkelden. Als ordenend principe voor dit boek is dan ook de voorkeur gegeven aan de chronologie. De hoofdstukken volgen het verschijnen en verdwijnen van staatscommissies voor algehele grondwetsherziening, de zogeheten *Proeve van een nieuwe grondwet* in 1966 en de uiteindelijke grondwetsherziening in 1983.

Voorafgaand aan deze analyse duikt hoofdstuk 1 eerst in de geschiedenis van het Nederlandse denken over de grondwet vóór 1945. Op basis van bestaand onderzoek laat dit hoofdstuk zien hoe de grondwet rond 1798 en 1848 voornamelijk gold als richtpunt voor vernieuwingen in het staatsbestel. Vanaf omstreeks 1887 kwam de grondwet in rustiger vaarwater terecht. Met het verliezen van de betekenis als ‘strijddocument’ groeide echter de discussie over de betekenis van de grondwet. Een eenduidig ‘spoor van Thorbecke’ raakte daarmee al aan het begin van de twintigste eeuw uit het zicht.

De sporen die in plaats daarvan in de eerste decennia van de twintigste eeuw waren uitgezet bleven ook na 1945 zichtbaar. Hoofdstuk 2 belicht hoe in de jaren na de Tweede Wereldoorlog een ogenschijnlijk moeiteloos herstel van de grondwet samenviel met een golf aan vernieuwingsplannen. Deze ogenschijnlijk tegenstrijdige situatie, opgeteld bij de noodzaak tot hervorming van de grondwet met het oog op de voormalige koloniën, vormde het startpunt van de werkzaamheden van de commissie-Van Schaik en verscheidene kleinere commissies voor grondwetsherziening. Aan de hand van vier onderwerpen gaat

dit hoofdstuk na hoe zij in deze omstandigheden dachten over wijziging van de grondwet. Enerzijds gaat het daarbij om het vraagstuk hoe ver de grondwet moest openstaan voor vernieuwing. Behalve via voorstellen voor vereenvoudiging van de grondwettelijke herzieningsprocedure kwam dit vraagstuk aan de orde door de gelijktijdig in de commissie-Van Schaik en de commissie-Van Eysinga besproken artikelen over de buitenlandse betrekkingen, die ruim baan maakten voor de doorwerking van internationale verdragen in Nederland. Anderzijds worden twee meer inhoudelijke onderwerpen gevolgd die in de vernieuwingsplannen een prominente plaats innamen: de sinds kort in internationale verdragen erkende sociale grondrechten en de kwestie van de delegatie van wetgevende bevoegdheid, waaraan een fundamenteel debat over de taakverdeling tussen regering en parlement ten grondslag lag.

Waar het debat over de grondwet aan het einde van de jaren vijftig langzaam wegstierf, pakt hoofdstuk 3 de draad weer op bij de instelling van een ambtelijke afdeling Grondwetszaken en een academische werkgroep-Proeve in 1963. Het grondwetsvoorstel dat deze ambtenaren en hoogleraren gezamenlijk voorbereidden, de in 1966 gepubliceerde *Proeve van een nieuwe grondwet*, kende twee voorname doelstellingen. Het eerste doel, het sterk inkorten van de grondwet door het aantal bepalingen terug te snoeien, kreeg onder meer uiting in de samenvoeging en inkorting van de grondwetshoofdstukken over de lagere overheden. Het tweede doel, de versterking van de juridische waarde van de grondwet, vond met name zijn weerslag in het voorstel voor invoering van een rechterlijk toetsingsrecht en in de positie van de (sociale) grondrechten in de grondwet. Behalve deze uitwerking van beide doelstellingen komt ook de kritiek aan bod waarop de *Proeve*-voorstellen in het juridische en het maatschappelijke debat stuitten.

Naast de *Proeve* ontstond in de jaren zestig vanuit de politieke actualiteit en vanuit de nieuwe discipline van de politieke wetenschappen een tweede spoor van debat over constitutionele verandering. Dit debat richtte zich in het bijzonder op de vernieuwing van het kiesstelsel en het systeem van regeringsvorming. Hoofdstuk 4 onderzoekt aan de hand van de commissie-Cals/Donner hoe deze ideeën uiteindelijk leidden tot voorstellen voor een grondwetsartikel over de rechtstreekse verkiezing van een minister-president. Daarnaast belicht het hoofdstuk hoe de plannen voor democratisering ook uiting vonden in voorstellen voor nieuwe grondrechten, zoals het recht om te demonstreren en het recht op openbaarheid van overheidsdocumenten.

De langdurige discussie over een algehele grondwetsherziening vond een eindpunt in de herziening van 1983. De ambtelijke en parlementaire aanloop naar deze herziening, die in totaal twaalf jaar in beslag nam, staat centraal in hoofdstuk 5. De algehele herziening werd begroet met teleurstelling. Veel 'grote' onderwerpen die in de voorbije jaren ter sprake waren geweest, zoals de hervorming van het kiesstelsel, waren al in 1975 door de Tweede Kamer verworpen. Aan de hand van verschillende onderwerpen die in de eerdere hoofd-

stukken al eens werden uitgelicht – de grondrechten, de lagere overheden en de sociale grondrechten – wordt nagegaan wat de grondwetsherziening nu wel tot stand bracht. In het Besluit wordt vanuit 1983 ten slotte een korte blik vooruit gericht.

HOOFDSTUK 1

Het spoor van Thorbecke: de grondwet voor 1945

Op het eerste gezicht schijnt een slotsom op het thema ‘toen en nu’ weinig anders te kunnen opleveren dan de conclusie, dat de situaties onvergelijkbaar zijn, en dat de opvattingen zich onherkenbaar hebben gewijzigd. In zekere zin is die conclusie juist. De liberale ‘klapperman-staat’ [nachtwakersstaat, kul] kennen wij niet meer, de onbegrensde eerbied voor de geschreven grondwet wordt al te veel gemist, men hoort gerechtvaardigde klachten over de eerbied voor staatsrecht en staatswetenschap – ook klachten, soms niet minder gerechtvaardigd, over de onwerkelijkheid van die wetenschap zelf.

En toch! (...) De laatste schrijvers staan vaak dichter bij Thorbecke dan bij jongere voorgangers. Het zou een bewijs kunnen zijn dat voor honderd jaren toch de juiste toon is aangeslagen, dat inderdaad het bestek niet verkeerd is uitgezet.¹

Honderd jaar na de befaamde grondwetsherziening van Thorbecke woog de staatsrechtgeleerde A.M. Donner het nut van een terugblik op deze herziening en op de jaren die sindsdien waren verstreken. De verschillen tussen 1848 en 1948 waren groot, zo concludeerde hij aan het eind van een beschouwing over honderd jaar staatsrechtwetenschap. Donner, telg uit een bekend gereformeerd juristengeslacht en destijds sinds enkele jaren hoogleraar staatsrecht aan de Vrije Universiteit, had in zijn beschouwing uiteengezet hoe Thorbecke als hoogleraar én staatsman lang zijn stempel op deze wetenschapsbeoefening had gezet. Vanaf het einde van de negentiende eeuw groeide echter de afstand tussen grondwet en staatsrechtbeoefening. ‘De nieuwe generatie graaft dieper, graaft ook ónder de grondwet’, zo beschreef Donner de kritiek op de grondwet waarmee deze grotere afstand veelal gepaard ging.² Toch besloot hij dat er wel degelijk ook een zekere continuïteit te bespeuren was – continuïteit die een bescheiden eeuwfeest van grondwet en grondwetsstudie in 1948 zeker rechtvaardigde.

De wijze waarop Donner de continuïteit tussen 1848 en 1948 problematiseerde sloot aan bij de historische opzet van de herdenkingsbundel waarin zijn beschouwing verscheen. Vergeleken met de meeste terugblikken en herdenkingsartikelen die in 1948 ter gelegenheid van honderd jaar ‘Thorbecke’ verschenen was deze historische opzet echter uitzonderlijk. Veelal vormden

in deze feestelijke redes en publicaties juist de overeenkomsten tussen beide ‘grondwetsjaren’ het uitgangspunt. De grondwetsherziening van 1848 werd, vanwege de invoering van ministeriële verantwoordelijkheid en van directe verkiezingen voor de Tweede Kamer, gepresenteerd als de eerste grote stap op weg naar de democratie. Afhankelijk van de auteur werd daar vervolgens aan toegevoegd dat deze democratische weg in 1917 voltooid werd met de invoering van het algemeen kiesrecht, of dat zij nog voltooiing behoeftte. De sociaal-democratische staatsrechtgeleerde en Eerste Kamervoorzitter R. Kranenburg bijvoorbeeld stelde dat de politieke democratie anno 1917 wel was voltooid, maar dat een economische democratie nog nadere uitwerking behoeftte.³ En minister-president W. Drees greep zijn herdenkingsrede voor de Eerste Kamer aan om te wijzen op het belang van het behoud van de democratie en de daarbij behorende geestelijke vrijheden – zaken die in het jaar van de Berlijnse blokkade en de communistische machtsovername in Tsjechoslowakije zeker niet meer als vanzelfsprekendheid golden.⁴ Verschillende auteurs ten slotte spraken het verlangen uit naar een nieuwe Thorbecke, die de democratie opnieuw verder zou brengen met behulp van een grondwetsherziening.⁵

De voorstellen, commissies en debatten waarin dit verlangen naar grondwettelijke vernieuwing resulteerde zijn onderwerp van een volgend hoofdstuk. In dit hoofdstuk worden allereerst de sporen verkend van waaruit deze plannen en discussies vertrokken. Met Donner – en met de heel wat radicaler geformuleerde beschouwingen van Van der Hoeven uit de inleiding van dit boek – vertrekt dit hoofdstuk vanuit de vooronderstelling dat deze sporen geen vanzelfsprekende continuïteiten vertegenwoordigen. Vooral tussen de tijd van Thorbecke en de tijd waarin de eigenlijke analyse van dit boek begint, veranderde de rol van de grondwet in het staatsgebeuren aanzienlijk. In de tijd van Thorbecke en daarvoor, in de tijd van de Bataafse revolutie, fungeerde zij naar een term van de staatsrechtgeleerde Douwe-Jan Elzinga nog in de eerste plaats als ‘strijddocument’.⁶ Vanaf het einde van de negentiende eeuw maakte deze hervormende rol echter geleidelijk plaats voor een meer complexe rol, waarbij de grondwet gelijktijdig als strak aangesnoerde dwangbuis en als vrij in te vul-len grondvorm kon worden bestempeld.

1798 EN 1848: DE GRONDWET ALS ‘STRIJDDOCUMENT’

De eerste Nederlandse grondwet – wanneer wij de Bataafse Staatsregeling van 1798 althans als zodanig mogen beschouwen⁷ – zag het levenslicht als een vrucht van strijd. De invoering van deze Staatsregeling was een direct gevolg van de Bataafse omwenteling, die in 1795 het oude staatsbestel van de Republiek der Verenigde Nederlanden opzij zette. De grondwet diende dus in de eerste plaats tot hervorming van het staatsbestel. Tegelijk vertegenwoordigde, in de revolutionaire geest die via Amerika en Frankrijk over het hele Europese continent rondblijes, het hebben van een document dat als ‘grondwet’ werd

aangeduid ook een waarde op zichzelf. Juist deze grondwet moest, wanneer het nieuwe bestel eenmaal gevestigd was, middels de hierin vastgelegde regels de nieuwe machthebbers in toom houden en de bevochten vrijheid verzekeren.

Aanvankelijk zag het er niet naar uit dat ook de Republiek door deze revolutionaire geest zou worden aangeraakt. De historicus Wyger Velema, die veel onderzoek heeft gedaan naar het grondwetsbegrip in de Bataafse tijd, wijst op het voorbeeld van de jurist en revolutionair Pieter Paulus. In 1796 zou deze vooraanstaande revolutionair de Nationale Vergadering openen met de oproep om het volk 'eindelijk eene constitutie te bezorgen'. Twee decennia eerder, in 1775, had diezelfde Paulus echter nog vol lof geschreven over de Unie van Utrecht, het verdrag uit 1579 dat gold als 'constitutie' van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. Bij die gelegenheid had Paulus de Unie van Utrecht geprezen als 'de eenige Grondwet' van de Republiek.⁸ In termen van het ancien régime van de oude Republiek duidde het begrip 'grondwet' dan ook vóór alles op een fenomeen dat zich op het verleden richtte. 'Constitutie' gold als verzamelbegrip voor het in een bepaalde samenleving bestaande geheel van bestaande instellingen, regels, gewoontes en gebruiken. Net als de constitutie van een menselijk lichaam werd de 'politieke' constitutie gezien als een soort natuurlijke orde, die historisch gegroeid was.⁹

In de jaren tussen 1775 en 1796 kandelde het grondwetsbegrip van Paulus en andere bewonderaars van de Unie van Utrecht echter radicaal. Algemeen heerste in de Republiek van de late achttiende eeuw een geest van verval. Economische stagnatie en het noodlottige verloop van de Vierde Engels-Nederlandse Oorlog die tussen 1780 en 1784 werd uitgevochten maakten duidelijk dat de Republiek haar status van wereldmacht uit de Gouden Eeuw had verloren. Tijdgenoten zoals de Zeeuwse burgemeesterszoon Paulus zochten de oorzaak van dit verval in toenemende mate bij de bestaande politieke structuur. Hun studies naar de ondoorzichtige gewoonten die als 'recht' werden beschouwd brachten aan het licht dat de machthebbers hun constitutionele plichten niet goed naleefden. Enkele jaren na Paulus' voorzichtige, inventariserende commentaar op de Unie van Utrecht volgden dan ook beroemde pamfletten als het tweedelige *Grondwettige Herstelling* uit 1784 en 1786 die de machthebbers – vooral stadhouder Willem v en de klik van hem welgezinde regenten – opriepen tot een betere naleving van de bestaande constitutie.¹⁰

Geleidelijk groeiden de kritische beschouwingen van deze hervormingsgezinde pamfletschrijvers uit de Republiek – die zichzelf patriotten noemden – uit tot plannen voor een nieuwe grondwet. Daarbij vonden zij inspiratie in de meer theoretische studies van Franse Verlichtingsfilosofen als Montesquieu, die in zijn bestudering van de Engelse constitutie op zoek was gegaan naar de meer universele principes achter de moderne staat.¹¹ In de Amerikaanse staten die zich in 1776 van het Britse koninkrijk afscheidden was te zien geweest dat de abstracte ideeën van deze Verlichtingsdenkers ook daadwerkelijk in praktijk gebracht konden worden. Een 'constitutie' was sinds de Amerikaanse revolu-

tie niet per definitie meer aan het verleden gebonden. Integendeel, volgens de beschrijving van de ‘beroepsrevolutionair’ Thomas Paine, die de revoluties in de Verenigde Staten en later die in Frankrijk van nabij meemaakte, moest een grondwet geschreven zijn en door het volk zijn goedgekeurd, een verklaring van grondrechten bevatten en de grenzen en structuur van de overheidsmacht aangeven. Alleen dan, zo stelde Paines *The rights of man* (1791-1792), was van een werkelijk moderne constitutie sprake.¹²

Aanvankelijk hadden de patriotten graag benadrukt dat de oude, in het verleden gewortelde constitutie van de Republiek zich ver verheef boven de Franse theorieën en de Amerikaanse praktijk.¹³ Maar toen in 1787 de patriottenbeweging hard werd neergeslagen door een orangistische contrarevolutie, vervaagde het geloof in de mogelijkheid tot herstel van de bestaande constitutie. Veel patriotten vluchtten naar Frankrijk, waar zij inspiratie vonden in de discussies en al snel ook in de revolutie die daar voor hun ogen plaatsvond. Gelijktijdig met hun bondgenoten binnen de Republiek, die zich vanwege de repressie vooral binnen besloten genootschappen over de politieke situatie bogen, ontwikkelden de gevluchte ‘Bataven’ ideeën over een toekomstig staatsbestel waarin vrijheid en gelijkheid net als in Frankrijk voorop moesten staan en de natie soeverein was.¹⁴ Deze plannen vormden de opmaat voor het nieuwe grondwetsbegrip dat in de Nationale Vergadering van 1 maart 1796 door Pieter Paulus werd verwoord in diens oproep om het volk ‘eindelijk eene constitutie te bezorgen’.

Die constitutie was in elk opzicht vrucht van een revolutie. De omwenteling zelf was snel gegaan. Stadhouder Willem V was in reactie op de binnenvallende Franse troepen naar Engeland gevlucht, waarop de revolutionairen die zich in de voorbije jaren in Frankrijk of binnen de Republiek hadden schuilgehouden de Bataafse Republiek hadden uitgeroepen. Terwijl het volk rond de inderhaast aangevoerde vrijheidsbomen danste, droegen de zittende bestuurders in steden en Staten hun posten, in afwachting van verkiezingen, over aan de provisionele vertegenwoordigers van de revolutie. Gezamenlijk maakten deze gewestelijke vertegenwoordigers plannen voor de verkiezing van een Nationale Vergadering, die een grondwet moest gaan opstellen.

Het voornemen voor een nieuwe grondwet vond brede weerklank in de vele brochures, pamfletten en kranten die direct na het vertrek van de stadhouder in alle windstreken van het land verschenen. In druk en op straten en pleinen werd volop over de nieuwe staatsvorm gediscussieerd. Geïnspireerd door de resultaten van de Amerikaanse en Franse revoluties werden voorstellen verdedigd die uiteenliepen van de vestiging van een eenheidsstaat tot het behoud van de federatie, en van pleidooien voor volkssoevereiniteit tot voorstellen voor een meer gematigde democratie. Terwijl de vele mogelijkheden al snel leidden tot verdeeldheid tussen de verschillende groepen die zich rond een unitaristisch of juist federalistisch, moderaat, republikeins of radicaal standpunt verenigden, mondden de besprekingen in de Nationale Vergadering in mei 1797 uit in een Ontwerp van Constitutie. Het Ontwerp, dat als compromis tussen de ver-

schillende groepen en standpunten was uitgegroeid tot een document van 918 artikelen, kwam vanwege zijn omvang al snel bekend te staan als het 'Dikke Boek'.¹⁵

In het Ontwerp van Constitutie waren de door Paine beschreven principes voor een moderne grondwet allemaal in meer of mindere mate terug te vinden. Met zijn vele artikelen beantwoordde het Ontwerp in de eerste plaats aan het streven naar rechtszekerheid, een belangrijke voorwaarde voor het vrijheidsideaal dat de revolutionairen nastreefden. Met zijn uitgebreide regelingen van alles dat met het nationale bestuur te maken had evenals rechten en kiesregels moest het Ontwerp een einde maken aan de 'privilegien, gewoontes, inkruipselen en usurpatien' die gezamenlijk de oude 'constitutie' vormden.¹⁶ Ten tweede voorzag het Ontwerp in een begrenzing van de overheidsmacht. Aanvankelijk hadden patriotten verdedigd dat in de oude Republiek, in vergelijking tot veel andere staten, een scheiding van machten al zeer behoorlijk geregeld was.¹⁷ Onvrede over de positie van de stadhouder leidde er echter toe dat in het Ontwerp, voortbouwend op Montesquieus *trias politica*, de scheiding tussen het wetgevende 'Vertegenwoordigend Lichaam' en de uitvoerende 'Staatsraad'¹⁸ gedetailleerd werd vastgelegd. Ook ten aanzien van de derde eis, een verklaring van mensenrechten, vormde het Ontwerp een breuk met de oude, in de Republiek al vrij progressieve orde. Het Ontwerp onderscheidde zich onder meer door de nadruk die zij middels 'sociale grondrechten' legde op het gelijkheidsbeginsel, dat een einde moest maken aan de standenmaatschappij.¹⁹ Bovendien transformeerde het Ontwerp de grondrechten, die deels ook al in de oude constitutie bestonden, door opneming in een geschreven grondwet van natuurrechten tot burgerrechten, die binnen en door de maatschappij gehandhaafd moesten worden.²⁰

De belangrijkste vernieuwing tenslotte was de wijze waarop de burgers betrokken werden bij het landsbestuur. Als kernwaarde van de revolutie lag de volkssoevereiniteit ten grondslag aan alle andere discussies die over de nieuwe grondwet en haar uitwerking werden gevoerd, of het nu de regeling van het stemrecht, de eenheidsstaat of de inrichting van de verschillende machten betrof. Ten aanzien van de grondwet zelf presenteerden de opstellers van het Ontwerp uitgebreide regels over een ter goedkeuring van het Ontwerp te organiseren referendum. Voor het eerst zou hiermee het aloude impliciete contract tussen vorst en volk, dat volgens theoretici ook al aanwezig was in de constituties van het *ancien régime*, ook echt expliciet worden gesloten door een groep van zelfstandige individuen.²¹

Toen in mei 1797 het Ontwerp van Constitutie met een ongekende publiciteitscampagne in een referendum aan deze individuen werd voorgelegd, werd deze echter resoluut afgewezen.²² Het Ontwerp, dat gezien de grote tegenstellingen in de Nationale Vergadering niet meer was dan een compromis tussen het beginsel van volkssoevereiniteit en de andere eisen die het besturen van de nieuwe republiek stelde, ging veel kritische burgers niet ver genoeg. Een

tweede grondwetsontwerp, dat na een staatsgreep in januari 1798 verrassend snel gepresenteerd werd, verenigde in april 1798 wel een grote meerderheid van het – overigens van politieke tegenstanders gezuiverde – kiezerscorps achter zich.²³ En dus kon de preambule van deze in tweede instantie aangenomen Staatsregeling in 1798 op revolutionaire wijze verklaren dat '[h]et Bataafsche volk (...) verklaart de navolgende stellingen als de wettigen grondslag waarop het zyne staatsregeling vestigt (...)'.²⁴

De revolutionaire Staatsregeling moest al in 1801 wijken voor een nieuwe grondwet, die naar Frans voorbeeld een sterker uitvoerend bewind introduceerde. In 1805 en 1806 volgden met de vestiging van een eenhoofdig bewind respectievelijk van het koninkrijk Holland onder leiding van Lodewijk Napoleon wederom nieuwe grondwetten, totdat in 1810 de inlijving van het koninkrijk bij het Franse keizerrijk een einde maakte aan de Bataafse zelfstandigheid. Langzamerhand vervaagden de elementen die in 1798 nog als essentieel golden voor een moderne grondwet. De volksraadpleging kreeg bijvoorbeeld steeds minder betekenis. Al in 1801, toen het volk na een staatsgreep een nieuwe constitutie ter goedkeuring werd voorgelegd, toonde een lage opkomst dat veel burgers zich niet meer werkelijk betrokken voelden bij alweer een staatshervorming.²⁵ De Constitutie van 1805 werd nog wel aan het volk voorgelegd, maar vond slechts een zeer beperkte respons; zijn opvolger van 1806 werd slechts ter goedkeuring voorgelegd aan een volksvertegenwoordiging die alleen nog in naam het volk vertegenwoordigde.²⁶ Bovendien was datgene wat er aan de bevolking werd voorgelegd steeds minder. Na de 918 artikelen van het 'Dikke Boek' kenden de constituties van 1805 en 1806 nog maar 85 respectievelijk 79 bepalingen.

De gebeurtenissen na 1813 toonden dat, ondanks deze afkalving van het ideaal van 1798, het idee van een geschreven grondwet als minimumeis voor een moderne staat zich blijvend in de geest van de Nederlandse staats(her)vormers had geworteld. Ogenschijnlijk was de revolutie in 1813 ver weg. Nadat Napoleon Bonaparte door een Russisch-Pruisisch-Oostenrijkse coalitie was verslagen en gevangengezet, was in de Nederlanden een telg uit het geslacht van Oranje teruggekeerd. Met hem trokken oude 'regenten', onder wie de sinds de revolutie van 1795 ambtelos geworden bestuurder en orangist G.K. van Hogendorp, opnieuw aan de touwtjes.²⁷ Onder de eerder nog zo hervormingsgezinde Nederlanders domineerde nu bovendien de behoefte aan rust en degelijkheid. Toch legden de nieuwe hoofdrolspelers een verrassend moderne belangstelling voor een nieuwe grondwet aan de dag. Van Hogendorp, die per brief de zoon van de laatste stadhouder, prins Willem Frederik, had uitgenodigd om terug te keren naar zijn vaderland, had de jaren die aan deze terugkeer voorafgingen gevuld met het uitwerken van diverse schetsen voor een nieuwe grondwet.²⁸ Eenmaal terug in Nederland hield diezelfde Willem Frederik zijn onderdanen bovendien voor de kroon niet te willen aanvaarden dan 'onder waarborging eener wijze constitutie, welke uw vrijheid tegen volgende mogelijke misbruiken verzekert'.²⁹

Een kleine maand na zijn terugkeer benoemde 'Willem den Eersten, souverein vorst der Nederlanden' Van Hogendorp tot voorzitter van de commissie die een nieuwe grondwet moest ontwerpen.³⁰ Het voorstel dat Van Hogendorp en de dertien andere commissieleden na ruim twee maanden intensief vergaderen aan de vorst presenteerden, beantwoordde slechts ten dele aan de eisen die in de Bataafse tijd als cruciaal hadden gegolden voor een moderne grondwet. De pretentie om alle recht op schrift te stellen was verdwenen. Het grondwetsontwerp van Van Hogendorp, die meer voelde voor het oude, historische constitutiebegrip dan voor de 'theorie' van 1798, telde slechts 146 artikelen.³¹ Een scheiding van machten was in het ontwerp wel aanwezig, maar heel wat minder strikt dan in de Staatsregeling van 1798. En ook de grondrechten werden, net als voor 1798, weer grotendeels overgelaten aan het als vanzelfsprekend ervaren natuurrecht.³² Een compromis tussen oude en Bataafse tradities tot slot vormde de wijze waarop het 'volk' zich over de nieuwe grondwet mocht uitspreken. Op 29 maart 1814 werd het ontwerp van de commissie in de Amsterdamse Nieuwe Kerk voorgelegd aan een vergadering van zeshonderd (weliggestelde) burgers die volgens de verlicht-aristocratische ideeën van Van Hogendorp de natie in haar beste vorm 'vertegenwoordigden'. Pas nadat zij met een ruime meerderheid de nieuwe 'Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden' hadden goedgekeurd, kon deze door Willem I worden afgekondigd.³³

Met dit stukje politiek theater, dat in 1815 vanwege de samenvoeging van de Noordelijke en de Zuidelijke Nederlanden nog eens werd herhaald, stond de nieuwe Grondwet ver af van het 'strijddocument' dat de Bataafse Staatsregeling in 1798 was geweest.³⁴ In de jaren die volgden zou koning Willem I geleidelijk een steeds zelfstandiger koers varen ten opzichte van de grondwet. Wanneer critici erop wezen dat zijn beleid in strijd was met bijvoorbeeld de in de grondwet vastgelegde persvrijheid of de scheiding van Kerk en staat, wezen de koning en zijn sympathisanten op diens bijzondere positie ten opzichte van de grondwet. Zij vergeleken de Nederlandse grondwet met de Franse, 'geoctroyeerde grondwet', die de teruggekeerde Franse koning Lodewijk XVIII van Bourbon in 1814 aan zijn volk had geschonken.³⁵ In de Nederlanden bleef de term 'octrooi' omstreden. Niettemin verdedigde Willem I, toen hij eenmaal stevig op de troon zat, zijn souvereiniteit binnenskamers wel met het argument dat ook zijn Koningschap aan de grondwet vooraf ging.³⁶

Toch vormde de grondwet van 1815, net als eerder de ongeschreven 'constitutie' van de oude Republiek, een dankbare opstap naar kritiek. De aanduiding van deze grondwet als 'loutere vorm', zoals Thorbecke haar in 1839 omschreef, zou dan wel in het Nederlandse geheugen beklijven, voor veel critici van het bewind van Willem I ging deze zeker niet op.³⁷ In periodieken en petitieën herinnerden kritische burgers hun vorst, met de grondwet in de hand, aan zijn plichten ten opzichte van het volk. De plechtigheid in de Amsterdamse Nieuwe Kerk toonde in de ogen van deze critici juist dat de grondwet uiteindelijk een verdrag vormde tussen vorst en 'volk' - een verdrag waaraan ook de Koning zich moest

houden.³⁸ Daarnaast ontsponnen zich, onder aanvoering van nota bene Van Hogendorp, voorzichtige discussies over de wijze waarop de onschendbaarheid van de Koning moest worden uitgelegd. De bestaande grondwet vormde daarbij het vertrekpunt voor pleidooien voor de invoering van een vorm van ministeriële verantwoordelijkheid, waardoor het zelfstandige optreden van de Koning kon worden ingetoomd.³⁹

Toen in november 1830 de Zuidelijke Nederlanden zich van het koninkrijk afscheidden leek voor de Noordelijke Nederlanders het moment aangebroken om de discussies over herstel en vernieuwing van de grondwet om te zetten in daden. Aanvankelijk leek een snelle grondwetsherziening aanstaande. Voor en tegenstanders van de verdragsopvatting discussieerden over de vraag of een nieuwe grondwet noodzakelijk was nu de samenstelling van het volk zich had gewijzigd.⁴⁰ Een grondwetscommissie werd ingesteld om zich te buigen over de gevolgen van de scheiding. Maar toen deze, tegen haar uitdrukkelijke opdracht in, ook adviseerde over de grondwettelijke gebreken die sinds 1815 kritiek hadden ondervonden – de tienjaarlijkse begrotingsbehandeling, het kiesstelsel en het ontbreken van ministeriële verantwoordelijkheid – legde de koning het advies naast zich neer.⁴¹ Een alternatieve suggestie van het voormalige Tweede Kamerlid E. Canneman om het volk een nieuwe grondwet te ‘schenken’ bleek niet alleen vanwege de vooruitstrevende inhoud maar vooral ook vanwege het octrooi-karakter eveneens weinig opportuun.⁴² Ondertussen weigerde Willem I de zelfstandigheid van België te erkennen. De verwachte grondwetsherziening belandde op de lange baan.

Pas in 1839 opende de ondertekening van het vredesverdrag met België opnieuw het uitzicht op een grondwetsherziening. De volhardingspolitiek van koning Willem I had met de negen jaar durende mobilisatie niet alleen een flink gat in de staatsbegroting geslagen, maar ook de onvrede in de Tweede Kamer en daarbuiten zozeer aangewakkerd dat deze uiteindelijk een grondwetsherziening wist af te dwingen.⁴³ Deze grondwetsherziening, die in 1840 tot stand kwam, slaagde er niet in het verlangen naar werkelijke hervormingen te stillen. De invoering van strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid was voor Willem I weliswaar aanleiding om zijn troon over te dragen, maar voor de hervormingsgezinde politici en pamfletschrijvers voldeed deze al lang niet meer. De hervormers, die zich steeds vaker met de naam liberalen tooiden, hadden al in 1831 gezien hoe de Belgische grondwetgevers op het terrein van de ministeriële verantwoordelijkheid en van het kiesstelsel heel wat vooruitstrevender oplossingen hadden gekozen. De herziening van 1840 werkte dan ook vooral als prikkel om het publieke debat over de grondwet verder op te voeren.⁴⁴

Uiteindelijk kreeg de binnenlandse hervormingsbeweging pas de wind in de zeilen door buitenlandse druk.⁴⁵ Het waren immers de revoluties die zich in 1848 vanuit Parijs naar onder meer Wenen en Berlijn verspreidden die, opgeteld bij de hongeroproeren en opstootjes in eigen land, Willem II bewogen tot de