



Karin van Leeuwen, ***Uit het spoor van Thorbecke. Grondwetsherziening en staatsvernieuwing in naoorlogs Nederland (1945-1983)*** (Dissertatie Nijmegen 2013; Amsterdam: Boom, 2013, 304 pp., ISBN 978 94 6105 759 4).

Het heeft iets paradoxaals: Karin van Leeuwen wil in haar dissertatie laten zien dat belang en betekenis van de grondwet voor het functioneren (en het begrip) van de democratische staat zijn afgenomen en tegelijkertijd staan de diverse grondwetten en grondwetsherzieningen vanaf 1798 sterker dan ooit in de belangstelling. Het onderzoek van Van Leeuwen is mogelijk gemaakt door de ontsluiting van het archiefmateriaal van de grondwetscommissies uit de periode 1883-1983 (<http://resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies>). In haar studie staat de naoorlogse periode tot 1983 centraal.

De kern van haar betoog is dat het debat over de grondwet allengs ‘uit het spoor van Thorbecke’ is geraakt. Hiermee doelt zij op het inzetten van de grondwet om maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen. Begin twintigste eeuw betoogde de Groningse hoogleraar H. Krabbe dat de grondwet inmiddels een blok aan het staatkundige been was geworden. Door de zware herzieningseisen werd de institutionele aanpassing aan de ontwikkelingen van de democratische samenleving belemmerd. Ook volgens zijn tegenstander A.A.H. Struycken werd het belang van de grondwet kleiner naarmate de rol van de samenleving toenam, maar de grondwet bleef in zijn visie toch de grondvorm die de historische ontwikkeling van de staat uitdrukte.

Deze twee benaderingen blijven herkenbaar in de door Van Leeuwen bestudeerde debatten. De Krabbe-lijn is terug te zien in de aanbevelingen van de door Drees ingestelde commissie-Van Schaik, en nog sterker in een door Toxopeus ingestelde ambtelijke werkgroep. Deze bracht in 1966 een *Proeve van een nieuwe grondwet* uit waarin de grondwet vooral een document van grondrechten werd en onder andere de inrichting van gemeente en provincie buiten de grondwet werd geplaatst. Dat laatste voorstel haalde het niet aangezien aantasting van het ‘Huis van Thorbecke’ werd gevreesd: de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Ook in de commissie-Cals/Donner overheerste een neiging tot deconstitutionalisering. De nadruk kwam te liggen op de grondrechten waaraan nu sociale grondrechten moesten worden toegevoegd – die echter al deel uitmaakten van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Maar: van zelfs een beperkt toetsingsrecht bij de rechter kwam het niet. Het

sluitstuk was de herziening van 1983: een ingrijpende modernisering van de tekst, geen staatkundige vernieuwingen en vooral: een manifest van klassieke en sociale grondrechten.

Deze inhoudelijk beperkte redactie was een teleurstelling voor degenen die meer hadden verwacht van een grondwetsherziening. Kritiek op het functioneren van de parlementaire democratie leidde in de kringen van D66 en Nieuw Links tot voorstellen tot staatkundige vernieuwing – in de lijn van Thorbecke-Struycken. In de commissie-Cals/Donner ontbrak het aan een dergelijk *sense of urgency*. Spreekbuis van de commissie, A.M. Donner, had het volste vertrouwen in het functioneren en aanpassingsvermogen van het bestel. In diens visie was er geen toename van een kloof tussen politiek en burger in de door partij-oligarchieën bepaald systeem.

In haar analyse problematiseert Van Leeuwen de visie van Donner cum suis nauwelijks. De door hem verwoorde constitutionele opvattingen worden niet besproken in de *politiek-culturele context* van bijvoorbeeld de confessionele machtsvorming in het bestel van 1848(-1917) – wat wel de pretentie van de studie is. Het begrip politieke cultuur wordt in veel recente studies overigens een stoplap. Zicht op politieke cultuur van de verschillende ‘zuilen’ krijgt de lezer in dit overzicht van opvattingen over constitutie niet. Verder wreekt zich dat Van Leeuwen een verkort historisch perspectief hanteert als het gaat om de doorwerking van negentiende-eeuwse constitutionele uitgangspunten. Tot ‘het spoor van Thorbecke’ behoort een zekere onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordiging en dus de volksvertegenwoordiger die volgens de grondwet zonder last zijn stem kon uitbrengen. Rond 1900 werd de politieke cultuur steeds sterker bepaald door partijen met als gevolg dat de positie van afzonderlijke Kamerleden veranderde. De band tussen kiezer en gekozene verzwakte. Ideologische banden kwamen hiervoor in de plaats. Cort van der Linden hoopte met de grondwetswijziging van 1917 – de invoering van evenredige vertegenwoordiging – de macht van de politieke partijen tegen te gaan door meer macht bij het volk te leggen. In het interbellum nam echter de betekenis van coalitiepolitiek verder toe, maar: er bleef een onderlaag van kritiek bestaan op het partijstelsel zoals zich dat in het systeem van 1848 had genesteld (zie onder andere de dissertatie van Patrick van Schie, *Vrijheidsstreven in verdrukking. Liberale partijpolitiek in Nederland 1901-1940* (2005)). Dat gold ook voor de werking van het dualisme tussen regering en Staten-Generaal. In het doctrinair-liberale systeem van Thorbecke werd dit gewaarborgd door het recht van de Koning om ministers te benoemen. Eind negentiende eeuw werd dit een formaliteit en maakten feitelijk de partijelites uit wie er minister werd. In de analyse van Van Mierlo cum suis werd de erosie van ideologieën in de democratische samenleving als uitgangspunt genomen. In feite werd aangesloten bij de negentiende-eeuwse meer op personen geënte politieke cultuur. Dientengevolge werden herstel van het districtenstelsel en invoering van de gekozen minister-president bepleit. De kiezer moest meer directe invloed krijgen op zowel de afvaardiging als de samenstelling van de uitvoerende macht.

Zoals bekend hebben de staatkundige vernieuwingsvoorstellen van de jaren zestig, zeventig nauwelijks iets opgeleverd, ook al zetten de ontideologisering en individualisering van het electoraat zich voort. Juist hier ontbreekt een breder politiek-cultureel perspectief. De teneur van het betoog van Van Leeuwen is dat deze vernieuwingsvoorstellen teruggaan op een verouderd beeld van de rol van de grondwet – het spoor van Thorbecke. De politieke cultuur vernieuwt zich inmiddels langs informelere lijnen. In een nabeschouwing staat zij wel kort stil bij de Fortuyn-revolte, de nationale conventie en het nee tegen de Europese grondwet, waarin de grondwet tot verrassing van velen ineens weer een sterke politieke lading kreeg. Toch een spoor van Thorbecke?

Dit brengt mij op mijn belangrijkste bezwaar, niet tegen haar op zichzelf interessante onderzoek naar het bonte palet van opvattingen over de constitutie, maar tegen de conceptionele inbedding van het betoog. Het denken over de rol van de grondwet was bij negentiende-eeuwse denkers – onder wie Thorbecke – veel genuanceerder. In een historisch-evolutionair perspectief kon een grondwet inmiddels zodanig zijn ingeburgerd dat de tekst nauwelijks nog een rol speelde in de politieke cultuur. Ook kon er een spanning ontstaan tussen politieke praktijken en de grondwet, zodanig dat een herziening noodzakelijk werd om de positie van de staatsinstellingen te (her-)bevestigen. Niet iedere tijd is in een dergelijke visie een ‘constitutionele tijd’. Maar: onderdeel van het politieke spoor sinds de Franse Revolutie was volgens deze denkers wel dat de verhoudingen tussen regering, volksvertegenwoordiging, kiezers en instituties uiteindelijk een grondwettelijk anker behoeven om willekeur, machtsmisbruik, elitebestuur, vervaging van de scheiding der machten, aantasting van de rechten van de burger te voorkomen. Interessant in dit verband is dat de ontwikkeling van de EU recent een ‘constitutionele spanning’ genereerde, een moment waarop de verhouding tussen burgers en Europese staatsinstellingen kritiek werd. Dit was toch echt ‘een spoor van Thorbecke’: ook informele staatvorming leidt onvermijdelijk tot een constitutioneel moment.

Jan Drentje, Ernst Kossmann Instituut, RUG