

Staatscommissies Grondwet: schepen in de nacht?

Over de geschiedenis, de juridische achtergrond en de functie van staatscommissies

MR. G. BOOGAARD*

1. Inleiding

De Staatscommissie-Thomassen heeft niet alleen een rapport overhandigd, maar biedt op haar website¹ ook een kleine catechismus over zichzelf aan. Wie doorklikt naar 'Vraag en antwoord' vindt onder andere een antwoord op de vraag: 'Waarom bestaat de Staatscommissie Grondwet niet uit vooraanstaande politici?'²

'Veranderingen in het politieke bestel (b.v. een ander kiesstelsel, de verhouding tussen regering en parlement) staan nadrukkelijk niet op de agenda van deze commissie,' zo begint het antwoord. 'De vragen [aan de Staatscommissie-Thomassen, GB] richten zich op de betekenis van de Grondwet voor de burger, de positie van de grondrechten en de verhouding tot het internationale recht. Dat zijn zulke specifieke vragen dat de regering in dit geval behoefte had aan advies van externe deskundigen.' Alvorens voor te stellen om te gaan sleutelen aan bijvoorbeeld de beperkingssystematiek van de grondrechten, acht de regering het verstandig om daar eerst deskundigen over te consulteren. Daar valt in te komen. Maar het beantwoordt nog niet de vraag waarom vooraanstaande politici dan niet ten minste ook in de commissie zouden kunnen zitten. De aan de commissie voorgelegde vragen waren tenslotte niet allemaal even juridisch-technisch van aard. 'De noodzaak tot opname van een preambule in de Grondwet' is bijvoorbeeld een vraag die zich snel vertakt naar politieke wenselijkheid. Toch was dat kennelijk onvoldoende reden om de daarbij behorende deskundigen in de Staatscommissie-Thomassen op te nemen. Het eigenlijke motief lijkt dan ook vooral besloten te liggen in het laatste deel van het antwoord: 'In de laatste jaren is bovendien het denken over advisering veranderd. Men acht het nu minder gepast dat de politiek zichzelf adviseert. Door onafhankelijk advies te vragen staat het de politieke beslissers vrij zelf hun eigen keuzes te maken'.

Dit antwoord correspondeert met het standpunt dat toenmalig minister Ter Horst verdedigde in de Tweede Kamer.³ Het kabinet vond dat er

* Mr. G. Boogaard is promovendus bij de leerstoelgroep staats- en bestuursrecht van de Universiteit van Amsterdam.

¹ De site is naar eigen zeggen nog tot 31 december 2011 in de lucht.

² <http://www.staatscommissie-grondwet.nl/vraag-en-antwoord/waarom-bestaat-de-staatscommissie-grondwet-niet-uit-vooraanstaande-politici>, geraadpleegd op 17 januari 2011.

³ Zie de verslagen van de AO's van 1 oktober 2008 en 21 januari 2009. *Kamerstukken II 2008/09*, 31 570, nrs. 6 en 9.

sprake was van een keuze tussen een politieke commissie en een 'niet politieke commissie'. Het kabinet koos voor het laatste en weerde om die reden 'actieve politici' uit de Staatscommissie. Dat stond overigens een streven naar een samenstelling die ook in politiek opzicht 'evenwichtig' was niet in de weg.

2. Opzet en werkwijze

De niet politieke samenstelling van de Staatscommissie-Thomassen moeten we dus begrijpen als uitvloeisel van 'nieuw denken over advisering'. Dit nieuwe denken wil ik inkaderen in 'enig denken over staatscommissies' door op drie vervolgvragen een antwoord te zoeken. In de eerste plaats: zijn niet politieke staatscommissies een nieuw fenomeen? In de tweede plaats: past het 'nieuwe denken' in het wettelijk kader? En in de derde plaats: is het verstandig om politici uit staatscommissies te weren? De eerste vraag zal ik beantwoorden vanuit een korte historische schets, de tweede met een korte inventarisatie van het wettelijk kader en de derde vanuit de in de literatuur onderscheiden 'functies van een staatscommissie'.

Om een beeld te vormen van de staatscommissies die zich met de Grondwet hebben bezighouden, heb ik mij niet alleen gewend tot de geschiedenis van de Grondwet in de bekende handboeken. Ik heb ook gebruik gemaakt van de informatie die tegenwoordig op internet beschikbaar is. Het Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden biedt een overzicht en een kort artikel per staatscommissie, waaronder ook die gezelschappen gerekend worden die eigenlijk geen staatscommissie zijn maar daar wat hun functie betreft wel veel overeenkomsten mee vertonen.⁴ Een echte goudmijn is ontsloten door het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, dat een Onderzoeksgids Grondwetscommissies 1883-1983 online heeft gezet.⁵ Naast overzichten van de samenstelling, werkwijze en resultaten van de verschillende commissies bieden de ingescande notulen rechtstreeks toegang tot de vergadering. Mijn persoonlijke favoriet tot nu toe is de poging van J. Donner om in de laatste vergadering over het rapport van zijn commissie nog iets te redden van zijn door tegenslagen geplaagde commissie. Het lid prof. Barents protesteert ter vergadering tegen het conceptrapport omdat dit verhult 'dat de commissie voor de verschillende voorstellen niet warm is gelopen. Zoals het rapport er nu ligt, geeft het de indruk dat een veel grondiger behandeling heeft plaatsgevonden dan in feite het geval is geweest'. De voorzitter, Donner, vraagt zich dan af of het 'dienstig is van de misère in de commissie naar buiten te laten blijken'.⁶ Wie doorbijt, vindt en begrijpt uiteindelijk ook de geheime schertsnotulen die Cals uitdeelde

arti- kelen

⁴ www.parlement.com, geraadpleegd op 17 januari 2011, onder 'Staatscommissies-Grondwet'.

⁵ <http://www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/Grondwetscommissies1883-1983/> onderzoeksgids, geraadpleegd op 17 januari 2011.

⁶ Notulen van de plenaire vergadering van 31 januari 1958. http://www.inghist.nl/pdf/cc/1953_cie_j_donner/notulen/plenair/data/1958-01-31/1958-01-31.pdf, geraadpleegd op 17 januari 2011.

tijdens de laatste vergadering van de Staatscommissie-Cals/Donner. Cals parodieert daar meesterlijk op de wijze van vergaderen, door verslag te doen van een fictieve vergadering over de invulling van een afscheidsetentje. Dat zijn dan bijvoorbeeld overloze discussies over de door Cals voorgestelde dranken Liebfraumilch, Chateau-neuf-du-pape en D.O.M. Bénédicte terwijl de GPV'er Verbrugh maar blijft aandringen op Koninginnesoep.

Voor zover hier een indruk van een grondige behandeling gewekt wordt: het gaat in dit essay slechts om een onvolledige opsomming van staatscommissies, om een eerste verkenning van het wettelijk kader en om een jurist die buiten zich buiten zijn eigenlijke vakgebied bezighoudt met een 'functie' van iets.

3. Historisch overzicht

De relatie tussen staatscommissies en herzieningen van de Grondwet heeft oude papieren. De grondwetten van 1814 en 1815 werden voorbereid door staatscommissies onder leiding van Van Hogendorp. De Grondwet van 1848 werd vooraf gegaan door de Staatscommissie-Thorbecke en de Pacificatie van 1917 bereikte de Grondwet niet voordat de Staatscommissie-Oppenheim zich over het kiesrechtstelsel en de Staatscommissie Bos zich over het onderwijs hadden uitgesproken. Alleen voor de herziening van 1840 is geen staatscommissie aan te wijzen. Andersom kan het ook: de Staatscommissies De Beaufort (1905-1906, kiesrecht) en Heemskerk (1910-1912, kiesrecht en onderwijs) leverden geen grondwetsherziening op.

De samenstelling van deze staatscommissies heeft een duidelijk politiek profiel. De genoemde Staatscommissie-Bos, bijvoorbeeld, bestond alleen uit actieve politici: zeven fractievoorzitters en zeven onderwijswoordvoerders uit de Tweede Kamer. Actieve politici zijn de regel, een lid van de Raad van State of een hoogleraar komen voor, maar blijven de uitzondering. Alleen in de Staatscommissie-De Beaufort hadden de (op dat moment) niet-actieve politici de overhand. Overigens moet hierbij worden aangetekend dat zich onder de 'actieve politici' staatsrechtgeleerden als A.F. de Savornin Lohman en Thorbecke zelf bevonden. In die zin is het onderscheid 'politici' en 'deskundigen' beperkt.

In het interbellum legt de Staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck de basis voor de herziening van de Grondwet in 1922. Maar de daadwerkelijke wijzigingen van de Grondwet waren uiteindelijk veel beperkter dan de voorstellen van de commissie. Aan het politieke gehalte van de samenstelling van de Staatscommissie kan het bijna niet gelegen hebben: Ruijs de Beerenbrouck was toen de fungerend minister van Binnenlandse Zaken,

en naamgever van het zittende kabinet. De Staatscommissie-De Wilde bereidde de weg naar de herziening van 1938, maar veel meer dan de introductie van de minister zonder portefeuille heeft dat niet opgeleverd. De samenstelling van de commissie past echter prima in het klassieke beeld: parlementariërs en een enkele hoogleraar. Maar ook valt het onderscheid te relativeren. Prof. Van den Bergh was in de commissie een hoogleraar, maar kort daarvoor was hij nog lid van de Tweede Kamer voor de SDAP. De herzieningen van de Grondwet na de Tweede Wereldoorlog zijn – zoals Van der Pot schrijft – veel minder geschikt om ‘de gang van het staatkundig leven te beschrijven’, zoals dat met de geschiedenis tot 1917 tot op zekere hoogte wel mogelijk is.⁷ Dat wil niet zeggen dat er na 1917 geen behoefte meer bestond aan fundamentele staatsrechtelijke vernieuwing en dus aan de instelling van staatscommissies over de Grondwet. In 1946 adviseerde een uitsluitend uit actieve politici samengestelde Staatscommissie-Beel I om de herzieningsprocedure van de Grondwet aan te passen. Dit voorstel strandde in tweede lezing in de Tweede Kamer. De Staatscommissie-Van Schaik, die daar kort op volgde, zou de weg moeten banen naar een substantiële wijziging van de Grondwet. De Staatscommissie werd zwaar en breed samengesteld: fractievoorzitters uit de Tweede Kamer en hoogleraren. Toch is ook met hun voorstellen in de herzieningen van 1953, 1956 en 1963 weinig gebeurd,⁸ al kunnen de gevolgen van de invoering van de (huidige) art. 93 en 94 Grondwet achteraf natuurlijk moeilijk worden overschat.

‘Voor een ingrijpende herziening van de Grondwet moet er een zeker klimaat aanwezig zijn en dat klimaat ontbreekt op dit ogenblik,’ stelde staatscommissie-veteraan P.J. Oud in 1963.⁹ Ten behoeve van dit klimaat zette Oud zich samen met vier andere (oud) hoogleraren in voor de zogenaamde *Proeve van een nieuwe Grondwet*. Deze verscheen in 1966 en was bedoeld om de discussie over de Grondwet nieuw leven in te blazen. De Raad van State vermoedt in het advies over de instelling van de Staatscommissie-Thomassen dat 1963, het jaar waarin de Werkgroep-Proeve van start ging, kan worden aangemerkt als een ‘omslagpunt’ voor de taak en samenstelling van staatscommissies. ‘Het accent verschoof van het politieke niveau naar het ambtelijk niveau en vervolgens (na 1967) naar deskundigen.’¹⁰ Het jaartal 1967 slaat op de instelling van de Staatscommissie-Cals/Donner in 1967. In die commissie zaten geen actieve politici meer, maar alleen hoogleraren en voormalige politici. De adviezen van deze Staatscommissie vormden de basis voor de grote grondwetsherziening van 1983, al kenmerkte die zich vooral door een bekorting en systematisering van de Grondwet. De verder strekkende voorstellen – waar de commissie zelf overigens op belangrijke punten verdeeld over was – bereikten de Grondwet niet.

7 Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange, m.m.v. H.G. Hoogers, Deventer: Kluwer 2006, p. 154.

8 ‘De berg had een muis gebarnd’ schrijft J. Kan, die direct betrokken was bij deze commissie. Zie J. Kan, ‘A view from the Inside’, *Bestuurswetenschappen* 1975, p. 389-393, op p. 390.

9 *Handelingen II 1962/63*, p. 513, Geciteerd in: Karin van Leeuwen, *Heimwee naar 1917? Nieuwe vormen van politieke participatie en de voorbereiding van een grondwetsherziening in de jaren zestig*, paper congres ‘We, the people. Participerende burgers en politieke cultuur’, 30 mei 2008.

10 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 570, nr. 3, p.10.

De grondwetscommissie-dichtheid lijkt vervolgens alleen nog maar te intensiveren. De Staatscommissie-Biesheuvel uit 1982 (met vijf hoogleraren in de gelederen) ziet het voorstel tot invoering van een correctief wetgevingsreferendum uiteindelijk in tweede lezing sneuvelen tijdens de Nacht van Wiegel in 1999. De Commissie Koning (niet officieel als 'staatscommissie' ingesteld) nam tussen 1990 en 1993 in een kleine en niet politiek actieve samenstelling de mogelijkheden om het staatsbestel beter te laten functioneren nog eens door, maar ook van de voorstellen van deze Commissie is weinig terug te vinden in het huidige staatsrecht. In 2000 adviseerde de Commissie-Franken (evenmin een staatscommissie) nog aanpassing van de Grondwet met het oog op het digitale tijdperk. In 2006 werd geprobeerd om langs nieuwe wegen de discussie over de Grondwet los te trekken: met een Nationale Conventie, samengesteld uit personen met geen of een zwak politiek profiel. Lopende grondwetsherzieningen heeft dit alles nog niet opgeleverd. De conclusie van bijna een eeuw grondwetscommissies lijkt dan ook vrij hard: 'Feitelijk zijn alle adviezen sinds 1917 over staatkundige vernieuwing, zoals over invoering van een referendum, een andere wijze van grondwetsherziening, de positie van de Eerste Kamer of een gekozen formateur, zonder resultaat gebleven'.¹¹ Recent was er dan de Staatscommissie-Thomassen met hoogleraren, een staatsraad in buitengewone dienst en een oud-lid van de Eerste Kamer. Dit was tegen de zin van de Raad van State, die adviseerde om terug te keren naar de praktijk van voor 1963. Die oude praktijk had volgens de Raad van State namelijk als voordeel dat er dan automatisch politieke steun georganiseerd werd. Op die conclusie dingt het kabinet (Balkenende IV) in het Nader Rapport het nodige af.¹² De Staatscommissie-Cals/Donner bestond ook al niet meer uit actieve politici en zij speelden in ieder geval meer klaar dan de Commissie-Deetman, die dat weer wel was. Bovendien is het nog maar de vraag of commissieleden-politici ook echt de steun van hun geestverwante fracties meebrengen. Juist in het parlementaire debat over de voorstellen die door de Staatscommissie-Van Schaik waren voorbereid, bleek de binding van kamerfracties aan de door hun geestverwante leiders in de Staatscommissie ingenomen standpunten geen vanzelfsprekendheid. P.J. Oud weigerde nog langer aan staatscommissies deel te nemen als hij te allen tijde aan de daarin ingenomen standpunten zou worden gehouden. A.M. Donner verdedigde de onafhankelijke en wetenschappelijke wijze waarop de Staatscommissie-Van Schaik te werk was gegaan en de PvdA-fractie liet zich ook niet binden aan het commissiestandpunt.¹³ Toch valt er wel iets voor de door de Raad van State omschreven functie van een staatscommissie over de Grondwet te zeggen. Ik kom daar hieronder op terug.

¹¹ Staatscommissies-Grondwet op www.parlement.com, geraadpleegd op 17 januari 2011.

¹² *Kamerstukken II 2007/08*, 31 570, nr. 3, p.10-11.

¹³ Karin van Leeuwen, *De functie van staatscommissies voor grondwetsherziening, Regels en gebruiken in de commissies Beel en Van Schaik*, Den Haag: ministerie van BZK, 2008, p. 25-31.

Het historische overzicht laat zien dat de staatscommissies die zich met de Grondwet bezighouden vroeger uit actieve politici bestonden en later uit een combinatie van deskundigen en personen met een politiek verleden. Een Staatscommissie Grondwet bestaande uit uitsluitend deskundigen ben ik niet tegengekomen. Het enige dat daar enigszins bij in de buurt komt is de genoemde Werkgroep Proeve. De Werkgroep bestond uitsluitend uit vijf (oud)hoogleraren, maar was geen officiële staatscommissie. In hoeverre het denken over advisering nieuw is, kan ik niet beoordelen. Maar een staatscommissie met vooral wetenschappers blijkt in ieder geval wel een novum.

4. Wettelijk kader

Sinds 1922 eist de Grondwet dat ‘vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk’¹⁴ een wettelijke grondslag hebben. De achtergrond daarvan was argwaan tegen de ‘vele adviesinstanties waarmee regering en bestuur zich bij de snelle uitbreiding van de overheidstaken omringden’.¹⁵ De angst bestond dat in die adviesorganen inhoudelijke deals gesloten werden die het parlement vervolgens maar te slikken had. Adviescommissies zouden als ‘voorparlementen’¹⁶ de positie van de Staten-Generaal bedreigen. De eis van een wettelijke grondslag en de eis om bij wet de ‘inrichting, samenstelling en bevoegdheid te regelen’, zou het parlement de nodige waarborgen kunnen verschaffen. De staatscommissies die zich in het verleden met de Grondwet hebben beziggehouden waren echter alle tijdelijke commissies, en daarmee onttrokken aan art. 79 Grondwet.¹⁷

De Kaderwet adviescolleges¹⁸ gaat verder dan art. 79 Grondwet en stelt in art. 4: ‘Een adviescollege wordt bij wet ingesteld’. Art. 6 van die wet maakt het mogelijk om een ‘adviescollege voor de eenmalige advisering over een bepaald vraagstuk’ bij koninklijk besluit of ministeriële regeling in te stellen voor de duur van de advisering. Een dergelijk besluit moet op grond van het tweede lid van art. 6 onverwijld worden meegedeeld aan de Eerste en Tweede Kamer. In die laatste verplichting valt iets van de oorspronkelijke bedoeling van art. 79 Grondwet te herkennen.

Typische staatscommissies Grondwet zijn (tegenwoordig) adviescolleges in de zin van art. 6 lid 1 van de Kaderwet adviescolleges.¹⁹ Ze worden doorgaans bij KB²⁰ ingesteld, in overleg met (de Tweede Kamer van) de Staten-Generaal. Voor een definitie van adviescolleges verwijst de Memorie van Toelichting bij de Kaderwet adviescolleges onder andere door naar de materiële definitie uit de parlementaire geschiedenis van de Grondwet.²¹ Ik licht daar één element uit: van een adviescommissie in de zin van de Grondwet (en de Kaderwet adviescolleges) is sprake als

14 De tekst van art. 78 Grondwet van 1922 luidde: ‘De instelling van vaste colleges van advies en bijstand aan de Regeering geschiedt krachtens de wet, [...]’, de huidige tekst van art. 79 van is van 1983.

15 Van der Pot 2006, p. 592.

16 Kamerstukken II 1979/80, 16 040, nr. 3, p. 3.

17 Staatscommissies hoeven overigens niet tijdelijk te zijn. Sinds 1897 bestaat de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht waarvan de werkwijze in 1998 bij wet werd geregeld: Wet op de Staatscommissie voor het internationaal privaatrecht, *Stb.* 1998, 208.

18 *Stb.* 1996, 378.

19 Kamerstukken II 2007/08, 31 570, nr. 3, p. 9.

20 Dit blijkt in ieder geval ten aanzien van staatscommissies Grondwet de praktijk, en was in 1975 onderdeel van de definitie van een staatscommissie bij F.H. van der Burg, ‘Commissies ad hoc’, *Bestuurswetenschappen* 1975, p. 425-443, op p. 428-429.

21 Kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 3, p. 7.

verschillende standpunten worden afgewogen en geprobeerd wordt om tot een synthese te komen. Colleges waarbinnen het enkel om het uitwisselen van informatie gaat zijn dus geen adviescolleges.²²

Ten aanzien van de samenstelling van de adviescolleges bepaalt art. 10 Kaderwet adviescolleges dat er naast een voorzitter ten hoogste veertien andere leden kunnen worden benoemd. Die leden worden benoemd op grond van de 'deskundigheid die nodig is voor de advisering op het beleidsterrein waarvoor het adviescollege is ingesteld alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring' (art. 12 lid 1 Kaderwet adviescolleges). Politici, en zeker de vooraanstaande, worden door de wet dus niet in zijn algemeenheid geweerd; hun aanwezigheid als lid wordt echter ook niet verplicht gesteld. Ambtenaren die zich in hun werk bezighouden met de onderwerpen waarover geadviseerd wordt, worden wel geweerd (lid 2 van art. 12 Kaderwet adviescolleges).

Het wettelijk kader is dus in grote mate neutraal ten opzichte van het al dan niet 'politiek' samenstellen van een staatscommissie. Wel is het denkbaar dat het vanuit een specifieke opdracht meer voor de hand ligt om (oud) politici te benoemen, omdat zij ten aanzien van bepaalde onderwerpen vanuit hun ervaring over de meeste deskundigheid beschikken. Het ligt allicht meer voor de hand om een staatscommissie die moet adviseren over wijzigingen van de Grondwet in verband met de 'relatie kiezers-beleidsvorming' te laten bestaan uit (oud) politici bestaan dan een staatscommissie die zich moet uitspreken over de beperkingssystematiek van de grondrechten. Ook de formulering van de opdracht kan in meer of mindere mate voorsorteren op deelname van (oud) politici in een staatscommissie. In een commissie die blijkens het koninklijk besluit waarmee ze geïnstalleerd werd als opdracht heeft om te adviseren over de vraag welke wijzigingen van de Grondwet 'raadzaam' (Heemskerk), 'verkiezelijk' (Oppenheim) of 'wenselijk' (Cals/Donner) zijn, zal een actieve politicus sneller een deskundige zijn dan een commissie die zich over de 'noodzakelijkheid' van de wijziging van beperkingsclausules uit de Grondwet moet buigen (Thomassen).

22 C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987, p. 248. De Memorie van Toelichting bij de Kaderwet adviescolleges weert 'overleg en inspraak' uit de definitie van het begrip adviescollege.

Kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 3, p. 7.

23 G.H. Scholten, 'Politisering en het krakende radenwerk', in: *Politisering van het openbaar bestuur. Congresbundel Vereniging voor Bestuurskunde*, Den Haag 1974, p. 107-122, Kan 1975, p. 389-393, Van der Burg 1975, p. 425-443, H.R.B.M. Kummeling, *Advisering in het Publiekrecht*, Den Haag: SDU uitgeverij 1988, m.n. hoofdstuk 2 en Van Leeuwen 2008.

5. Functies Staatscommissie Grondwet

Terugkerende functies van adviescommissies in de literatuur²³ zijn de zogenaamde 'informatiefunctie' en de 'legitimatiefunctie'. De informatiefunctie verwijst naar de mogelijkheid om via een externe commissie deskundigheid aan te boren. Ten aanzien van de wijziging van de Grondwet is het bijvoorbeeld denkbaar dat een commissie van externe specialisten opties op tafel legt waar de politiek zelf nog niet aan gedacht had. Een officiële 'staatscommissie' kan dan enige aanzuigende werking hebben op

gerenommeerde deskundigen, maar noodzakelijk is deze vorm voor de informatiefunctie niet. Zoals minister Ter Horst stelde bij het Algemeen Overleg over de Staatscommissie-Thomassen: ‘Het lijkt mij niet echt een essentieel punt van discussie of je nu spreekt van een aantal mensen die je adviseren of over een staatscommissie. Het is gebruikelijk bij zoiets belangrijks als de Grondwet te spreken van een staatscommissie. Dat wil niet zeggen dat andere commissies minder waard zijn.’²⁴

Het al dan niet zijn van een officiële staatscommissie kan vanuit de legitimatiefunctie meer betekenis hebben. Bij deze functie gaat het om het verlenen van gezag aan een bepaalde mogelijkheid om de Grondwet te wijzigen. Dat kan op grond van de deskundigheid van de leden en op grond van representativiteit van de samenstelling van een staatscommissie.

Beide componenten komen terug in het advies van de ervaringsdeskundige J. Kan. Mocht zich weer een wens tot een algemene herziening van de Grondwet voordoen dan is zijn uit 1975 daterende recept voor succes: ‘een breed samengestelde commissie van wijze mannen die representatief kunnen worden geacht voor de verschillende stromingen. In hun eigen kring voldoende gezaghebbend en in de commissie voldoende plooibaar’.²⁵

G.H. Scholten onderscheidt nog drie andere mogelijke functies van een (staats)commissie:²⁶ het zijn van parkeerplek om kwesties uit te stellen, het verschaffen van de mogelijkheid om verantwoordelijkheid voor een bepaalde keuze af te schuiven en de zogenaamde inkapsel functie: vermoedelijke critici medeplichtig maken in een adviescommissie. F.H. van den Burg vindt dat vormen van misbruik.²⁷ Hem kan worden toegegeven dat het inderdaad een minder direct verband heeft met het doel: het smeden van grondwetwijzigende politieke meerderheden.

Wanneer de informatiefunctie centraal gesteld wordt voor een staatscommissie Grondwet, dan ligt het inderdaad – behoudens het geval dat er zich weer een Thorbecke onder de parlementariërs bevindt – voor de hand om staatsrechtwetenschappers te benoemen.

Het wijzigen van een Grondwet vereist twee lezingen en een meerderheid van twee derden in beide kamers van de Staten-Generaal tijdens de tweede lezing (art. 137 Grondwet). Dit veronderstelt een politiek compromis van grotere omvang en langere duur dan een gebruikelijke regeringscoalitie. Veel staatscommissies over de Grondwet werden ingesteld om de in de samenleving levende ideeën over en de behoefte aan staatsrechtelijke vernieuwing te kanaliseren richting de Grondwet. Bij de vraag of een staatscommissie kan bijdragen aan het smeden van politieke supermeerderheden treedt de op representativiteit gebaseerde legitimatiefunctie op de voorgrond.

24 *Kamerstukken II 2008/09*, 31 570, nr. 6.

25 Kan 1975, p. 389-393

26 Scholten 1974, p. 107-122, op p. 109 – 110. Zie ook:

Kummeling 1988, p. 30.

27 Van der Burg 1975, p. 425-443, op p. 429, noot 8.

Zoals een verkiezingsuitslag zich via een formatie vertaalt in een coalitie-akkoord dat een kabinet in de regeringsverklaring kan overnemen, zo moeten de ideeën over staatsrechtelijke vernieuwing ook politiek in elkaar gepast worden om daadwerkelijk kans te maken op realisatie.

Staatscommissies kunnen die functie vervullen en een regering in staat stellen om een gezaghebbend voorstel te doen dat zij niet aan een coalitie-akkoord maar aan een bredere politieke overeenstemming kunnen ontleenen – aangenomen dat de betreffende staatscommissie ook ‘breder’ is samengesteld dan de regerende coalitie. Hoewel een advies van een staatscommissie dat mede een compromis tussen politieke ideologieën bevat geen garantie is voor een daadwerkelijke wijziging van de Grondwet, is het omgekeerde wellicht wel het geval. Als het politieke compromis van het ‘nieuwe denken over advisering’ niet meer in een advies aan politici mag, moet er gezocht worden naar een alternatief om het politieke puzzelwerk voor een grondwetswijziging te faciliteren.

Dat zou misschien met een aparte ‘grondwetsformatie’ kunnen, waarbij het smeden van de supermeerderheid in de handen van de actieve politici gelaten wordt. Maar het alternatief had ook gezocht kunnen worden in de opdracht die de Staatscommissie-Thomassen bij haar instelling onder anderen van minister Ter Horst meekreeg: betrek meer burgers dan alleen experts bij de advisering. Ook als het een staatscommissie niet lukt om meer dan twee derden van kiezers te bereiken lijkt het mij zeker niet uitgesloten dat een staatscommissie ‘van onderop’ iets organiseert wat bijdraagt aan een de vorming van een grondwetswijzigende meerderheid in de Staten-Generaal. Helaas had de Staatscommissie-Thomassen hiervoor ‘geen tijd’,²⁸ zodat ik het hier bij speculatie moet laten.

6. Afsluiting

Naar aanleiding van het veronderstelde ‘nieuwe denken over advisering’ dat de benoeming van vooraanstaande politici in staatscommissies over de Grondwet zou beletten, heb ik in dit essay drie vragen centraal gesteld. Mijn Vragen & Antwoorden luiden als volgt:

- 1) Is het nieuw? Ja en nee. Het is inderdaad nieuw om een staatscommissie uitsluitend uit deskundigen zonder politiek profiel samen te stellen. Maar het past wel in een ontwikkeling van staatscommissies die overwegend of zelfs uitsluitend uit actieve politici bestonden, via staatscommissies die uit een combinatie van actieve politici en hoogleraren bestonden en staatscommissies met oud-politici die niet meer actief waren naar de ‘niet politieke’ Proeve uit 1966 en de Nationale Conventie van 2006.
- 2) Past het in het wettelijk kader? Ja, het nieuwe denken over advisering past in het wettelijk kader. De Kaderwet adviescolleges schrijft alleen

²⁸ Zie de verklaring van het lid Oomen, *Rapport Staatscommissie Grondwet*, november 2010, Bijlage 1a

‘deskundigheid’ voor. Het hangt dan van het onderwerp en de opdracht af of actieve politici zich daarvoor kwalificeren.

3) Is het verstandig? Hangt er vanaf. Redenerend vanuit doel en functie van een Staatscommissie Grondwet is het mogelijk om de informatiefunctie centraal te stellen en een commissie uit wetenschappers benoemen. Maar voor een daadwerkelijke wijziging van de Grondwet moet uiteindelijk een supermeerderheid geformeerd worden. Een compromis tussen in de Staatscommissie aanwezige representanten van een politieke ideologie kan de weg wijzen. Met de kans dat het lichtsignaal van een staatscommissie voor de andere schepen ook daadwerkelijk aanleiding is om te volgen.