



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Politiek recht, opvolger van het staatsrecht?

Meuwissen, D.H.M.

Citation

Meuwissen, D. H. M. (1974). Boekbespreking van: Politiek recht, opvolger van het staatsrecht? *Acta Politica*, 9: 1974(2), 235-238. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449433>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449433>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

meratie die niet bestaat, en niet met betrekking tot agglomeraties in het algemeen. Wil de lezer Van Ruller volgen in zijn conclusies over agglomeraties in het algemeen, dan is hij verplicht op gezag van de schrijver te aanvaarden, dat alle gerapporteerde bevindingen betreffende Iks van toepassing zijn op alle (of op alle onderzochte) agglomeraties. Doet hij dit niet, dan heeft hij evenveel reden het met Van Ruller eens te zijn als het met hem oneens te zijn. Aan het criterium van falsifieerbaarheid is dan ook niet voldaan. Ook de verifieerbaarheid ontbreekt, want er zijn geen andere gegevens dan die, welke de schrijver alreeds uit zijn waarnemingen heeft omgewerkt tot die van de agglomeratie Iks.

Ik meen, dat Van Ruller niet de meest juiste methode heeft gevolgd om de hem toevertrouwde gegevens openbaar te maken. Ik erken overigens graag, dat de moeilijkheden die hij moest overwinnen voortkomen uit de mijns inziens overtrokken geheimzinnigheid, die vele lokale autoriteiten menen te moeten betrachten ten aanzien van hun doen en laten. Toch is het wel erg jammer, dat daardoor belangwekkende onderzoeksgegevens verborgen moeten blijven. De studie van het locale bestuur leent zich nu juist heel goed voor vergelijkend onderzoek, omdat er nu eenmaal veel locale bestuursseenheden zijn en zij in veel opzichten een uniforme structuur hebben. Of in ieder geval kan tamelijk gemakkelijk een aantal overeenkomstige gevallen worden geselecteerd teneinde door vergelijking tot meer inzicht te komen. Dat is ook de opzet van Van Rullers onderzoek geweest en zo is het ook uitgevoerd, maar in de publicatie is slechts de beschrijving van een niet-bestaand verschijnsel overgebleven. Zeer is te betreuren, dat de locale bestuurders hem niet de mogelijkheid hebben geboden zijn resultaten op adequate wijze te publiceren.

Temeer is deze geheimzinnigheid te betreuren, als men bedenkt, dat in de kring van gemeentebestuurders terecht grote zorg bestaat over de toekomst van het locale bestuur. Er is een duidelijk besef, vooral in agglomeraties, dat moet worden gezocht naar verandering van de structuur, o.m. door vrijwillige of door de wet opgelegde gewesten. De vormgeving daarvan – omvang en bevoegdheden – is een gecompliceerde zaak en het ligt voor de hand de beslissingen daarover te doen steunen op wetenschappelijke analyses. Dan zouden ook niet bij het uitvoeren en publiceren van wetenschappelijk onderzoek de belemmeringen behoren te bestaan die Van Ruller heeft ondervonden. Dat die er toch blijken te zijn, doet bepaald afbreuk aan de geloofwaardigheid van het door zovelen – ook door een instelling als het Contact Randgemeenten, dat bij dit onderzoek betrokken is geweest – beleden streven naar reconstructie.

Naar aanleiding hiervan past nog een enkele opmerking over de suggesties, die Van Ruller doet in het laatste hoofdstuk over het in Nederland te voeren beleid inzake bestuurlijke reorganisatie. Gezegd is al, dat hij zijn opvattingen hierover bezwaarlijk kan doen steunen op de conclusies uit zijn onderzoek, omdat deze niet, althans niet publiek, te verifiëren zijn. Bovendien hebben deze conclusies niet rechtstreeks betrekking op het onderwerp van dit hoofdstuk, namelijk de territoriale en functionele indeling. Dit neemt niet weg, dat enkele belangwekkende begrippen worden gelanceerd. Ik noem met name de concretisering van een onderscheid tussen groot bestuur en klein bestuur, aan de hand van de reikwijdte van de beslissingen en het al of niet investeringskarakter van de uitgaven. Toch is, gelet op wat zojuist al gesteld is, de bestuursstructuur die Van Ruller voorstelt, niet anders op te vatten dan als een weergave van zijn persoonlijke visie.

J. de Lange

M. C. Burkens,

Staatsrecht en empirische wetenschap (inaugurele oratie Rotterdam, 18 mei 1972). Deventer (Kluwer), 1972, – 20 p., f 3,50.

H. Th. J. F. van Maarseveen,

Politiek recht, opvolger van het staatsrecht?

Deventer (Kluwer), 1971, – 32 p., z.p.

1 – De hier aangekondigde geschriften dateren resp. uit de jaren 1971 en 1972. Het stuk van Van Maarseveen is een 'uitgewerkt college' opgedragen aan Staatsraad Kan, dat van Burkens is diens inaugurele oratie als hoogleraar in het staats- en bestuursrecht aan de Erasmusuniversiteit te Rotterdam. Beide geschriften handelen over een thema dat sterk in de belangstelling staat, t.w. een hernieuwde bezinning op het object en de methode van de staatsrechtsbeoefening. De actualiteit van dit thema blijkt ook uit het Symposion dat de Nijmeegse Faculteit der Rechtsgeleerdheid op 14 december 1973 organiseerde. Naast Burkens en Van Maarseveen brachten ook de Rotterdamse socioloog Ter Hoeven en ondergetekende een pre-advies uit over 'Object en methode van de staatsrechtswetenschap'. De pre-adviezen van Burkens en van Van Maarseveen bouwen in zekere zin voort op hun hier aangekondigde geschriften: zij geven daarvan een nadere uitwerking en toelichting. Soms blijkt hun inzicht ook enigszins gewijzigd. Niettemin is een bezinning op de onderhavige geschriften zinvol, omdat daarin a.h.w. met een specifiek denkproces een begin is gemaakt. Burkens en Van Maarseveen behoren beide tot de zg. Rotterdamse School, waartoe men ook auteurs als Ter Heide, Hoefnagels en Hulsman mag rekenen. Het kenmerkende van deze school is de wending van de blik naar het empirische veld. Het recht wordt uitdrukkelijk begrepen als een onderdeel van het maatschappelijk gebeuren. Daarmee is echter alles gezegd, want de onderlinge verschillen tussen deze auteurs zijn zeer groot. Niet alleen auteurs als Ter Heide en Hulsman geven onderling sterk verschillende wegen, ook bij Burkens en Van Maarseveen is dat het geval. Hoe empirisch gericht hun aanpak ook moge zijn, hun probleemstelling en de door hen bepleite oplossingen zijn geenszins dezelfde. Dat maakt de lectuur en overdenking van hun geschriften juist zo boeiend! Van een diepgaande bespreking kan in dit kader echter geen sprake zijn: ik volsta met enkele punten.

2 – Het geschrift van Van Maarseveen is eigenlijk een vervolg op zijn artikel in Bestuurswetenschappen (1970, 147 e.v.), waarin hij een scherpe diagnose stelde van de z.i. bedroevende situatie waarin de staatsrechtsbeoefening in Nederland verkeert. Dit onbehagen klinkt ook door in de publicatie van 1971, dit blijkt reeds uit enkele kopjes in de tekst: 'Het al te huiselijke', 'Het lage abstractieniveau', 'De eenzijdige oriëntatie', 'Het gebrek aan objecttypering', 'Het ontbreken van een engineeringsproblematiek' enz. (a.k. 7 e.v.). Als voornaamste oorzaken daarvan beschouwt de auteur het gebrek aan mankracht en het veelvuldige beroep daarop in de praktijk. Ik zou daaraan toe willen voegen het feit dat het juridisch onderwijs in Nederland traditioneel sterk pragmatisch en feitelijk gericht is geweest. Theorievorming is nooit de sterkste zijde van de rechtsgeleerde wereld geweest: dat geldt ook voor het staatsrechtsonderwijs. Pas de laatste jaren komt daarin – gelukkig – verandering. Van Maarseveen, die duidelijk gestimuleerd wordt door het feit dat hij doceert in een sociale faculteit, zoekt een oplossing vooral in een verbreding van het object van de staatsrechtsbeoefening. Hij wil de grenzen van het enge

staatsbegrip overschrijden. Het gehele politieke veld moet in het vizier komen. De auteur spreekt dan ook liever van 'politiek recht' (a.w. 26). Hij verwacht kennelijk door een consequente realisatie van deze gedachte het vak methodologisch beter in de greep te krijgen. Er blijven echter enkele onduidelijke punten. Wat verstaat Van Maarseveen bv. onder 'politiek'? Soms krijgt men de indruk dat hij aan een soort functionele theorie of aan een systeemtheorie denkt; in andere passages krijgt het begrip een inhoudelijke connotatie (bv. a.w. 19). Daardoor blijft de relatie tussen recht en politiek enigszins in de mist. Het is op zich juist dat het recht enerzijds instrumenteel is ten behoeve van de politiek en dat het anderzijds ook een eigen kracht kan bezitten, die voor de politiek soms grensbepalend is (a.w. 19). Maar tot een uitwerking van deze verhouding komt het niet. Het politiek recht moet zich concentreren op de 'juridische aspecten van de Politiek', zo kan men lezen (a.w. 29), maar welke die aspecten dan precies zijn maakt de auteur ons niet duidelijk. De gerichtheid op 'waarden' en 'normen' bv. acht hij te vaag. Zo geeft Van Maarseveen in zijn geschrift interessante en soms verrassende aanzetten voor een nieuwe benadering, maar van een substantiële uitwerking daarvan is het (nog) niet gekomen. Het lijkt me juist – en een winstpunt van onze tijd – dat het staatsrecht zich uitdrukkelijker moet bezinnen op de politieke vooronderstellingen van zijn object (m.n. de staat). Maar veel belangrijker is de vraag op welke wijze wij dat dan moeten doen. Wij mogen van Van Maarseveen echter zeker verwachten dat hij binnenkort eens met een zorgvuldige uitwerking van zijn ideeën op tafel komt. Menigeen zal er met spanning op wachten.

3 – Ook bij Burkens vinden we bezorgdheid over de staatsrechtsbeoefening, maar zijn betoog is zeer direct en toegespitst. De juridische wetenschap is een toegepaste wetenschap. De jurist werkt in een maatschappelijk veld. De empirische wetenschappen kunnen ons veel leren omtrent dat veld. Hoe is het nu mogelijk vanuit de juridische wetenschap zelf een brug te slaan naar die empirische wetenschappen? M.a.w. hoe kunnen juristen profiteren van hetgeen deze wetenschappen ons omtrent de maatschappij leren? Dit is de vraagstelling waar het Burkens om gaat, een vraagstelling die hij uiteraard toespitst op het staatsrecht. Zijn antwoord is echter enigszins dubbelzinnig. Enerzijds acht hij het niet gewenst onder het staatsrecht een systeemtheoretisch fundament te schuiven: dat zou leiden tot een te grote vervreemding van de praktische staatskunde (a.w. 13/14). Anderzijds meent hij echter dat instituten en competenties (instrumentele) middelen zijn om bepaalde doeleinden te bereiken. Men heeft een bepaald verwachtingspatroon en de empirische wetenschappen kunnen ons omtrent de feitelijke realisering daarvan nader informeren. Staatsrecht bevindt zich aldus binnen de speelruimte van alternatieve mogelijkheden en moet zich als probleemoplossing gaan begrijpen. Aan de hand van de wetenschappelijke informatie moet een kritische discussie plaatsvinden over doeleinden en middelen: wat willen we én wat kunnen we willen, gelet op de beschikbare middelen? (a.w. 17, 18). Staatsrecht is dus doel-middel-recht; het stelt gerichte vragen aan de empirische wetenschappen en met de beantwoording daarvan kan een rationele toets van doel en middelen in het vizier komen.

Burkens ondergaat duidelijk de invloed van de Duitse socioloog Luhmann (zie bv. a.w. 8 en 9). Dat blijkt ook uit het feit dat hij, hoewel de systeemtheorie voor het staatsrecht afwijzend, toch een richting inslaat die nauw aan die theorie verwant is. Wat kan anders de betekenis zijn van zijn stellingen dat de staat een beslissingsstelsel is en het staatsrecht doel-middel-recht? We geraken dan toch in een formele benadering, waarin wetenschappelijke informatie omtrent mogelijke mid-

delen of omtrent te realiseren of gerealiseerde verwachtingen ook de doeleinden gaat bepalen. Het mogelijke gaat dan ook mede het wenselijke bepalen. Voor inhoudelijke factoren noch voor een redelijke reflectie op deze gang van zaken blijft dan nog ruimte.

4 – Ik meen dat de weg die Burkens wil inslaan niet de juiste is. In de eerste plaats miskent Burkens te zeer de eigen aard van de empirische wetenschappen. Deze wetenschappen zijn niet waarde vrij; zij gaan van een reeks vooronderstellingen uit die, juist in de sfeer van het recht, nader opheldering behoeven. Voor een uitwerking hiervan moge ik verwijzen naar het langzamerhand klassiek geworden artikel van O. D. Duintjes, 'Moderne wetenschap en waardevrijheid', *Alg. Ned. Tijdschr. voor Wijsbegeerte*, 1970, 22 e.v. (naar verluidt wordt dit artikel binnenkort in een bundel heruitgegeven). Door in die mate de dienaar te worden van de empirische wetenschappen als Burkens bepleit, blijft van een zelfstandige sturende functie van het recht weinig over. Mijn tweede bezwaar is dat Burkens toch te weinig opheldering verschaft over de doeleinden, die door de middelen die de wetenschap aanreikt moeten worden gerealiseerd. Bij hem is slechts een keuze uit twee alternatieven mogelijk: deze doeleinden vloeien voort uit een beschikbaar middelenarsenaal (wat kán er eigenlijk nog?) óf zij worden vastgesteld in een irrationele en puur subjectieve stellingname. In beide gevallen kan de ontwikkeling een fatale zijn. Zoals boven reeds werd opgemerkt is er dan geen ruimte meer voor klassieke rechtswaarden als 'vrijheid' en 'gerechtigheid'. Daaraan zal men toch moeten vasthouden. Ik weet dat Burkens zal antwoorden dat dergelijke begrippen niet juridificeerbaar zijn, dat zij vaag zijn en niet kunnen worden geoperationaliseerd. Dat is zeker juist, maar daarmee is hun geligheid niet 'gefalsifieerd'. Zij bevinden zich op een ander niveau dan dat van de doel-middelrelatie. Vanuit deze begrippen wordt juist een reflectie op de doel-middelrelatie en de maatschappelijke ontwikkelingen voltrokken. Deze fase of deze reflectie op een meta-niveau, zo men wil, wordt door Burkens geheel uit het oog verloren. Het kan toch niet de bedoeling zijn een samenleving tot stand te brengen waarin alles gladjes verloopt en waarin het recht in een vraag- en antwoordspel met de wetenschap adequate antwoorden geeft, maar waarin we langzaam afglijden naar een verstikkende technocratie of bureaucratie? Burkens' standpunt is dat van de moderne technocraat. Maar daarmee is het in zekere zin ook veroordeeld: recht is wat anders dan technocratie of 'toegepaste wetenschap'. Het is misschien niet populair, maar ik meen toch dat we moeten vasthouden aan de klassieke rechtswaarden. Deze waarden kunnen weliswaar niet door de empirische wetenschappen worden opgehelderd (daarin heeft Burkens gelijk), maar daarom kan er nog wel een rationele discussie over plaatsvinden. Wat kunnen we anders aanvangen met begrippen als 'democratie', 'democratisering', 'privacy' e.d. waar we de mond zo van vol hebben! Moderne auteurs als Esser en Larenz laten in talrijke geschriften zien dat een dergelijke rationele discussie zeer wel mogelijk en vruchtbaar is. Trouwens heel de geschiedenis van de Westerse wijsbegeerte laat zien in welke mate een dergelijke discussie zinvol is. Om misverstand te voorkomen: ik denk dan eerder aan Kant's Metaphysik der Sitten of Scheler's talrijke geschriften dan aan Nietzsche of Heidegger. We doen misschien goed dat er goed weer eens op te nemen én te verwerken in onze omgang met het recht.

5 – Ik kom tot een tweetal slotopmerkingen. De eerste sluit aan bij het zojuist gestelde: Burkens én Van Maarseveen zetten zich beiden, ieder op eigen wijze, af tegen het bestaande en beiden formuleren zij een alternatief of wijzen zij een

weg. Bij beiden mis ik echter een kritische aansluiting bij de bestaande traditie. Veel van Burkens' en Van Maarseveens kritiek kan men delen, maar dat mag toch niet betekenen dat stilzwijgend voorbij wordt gegaan aan pogingen van andere moderne auteurs die óók op hun wijze een poging hebben gedaan om de moderne ontwikkelingen in de greep te krijgen. Ik denk vooral aan Donner en aan Van der Hoeven. Beide auteurs hebben werk geleverd van zeer hoog niveau. Men kan daarop kritiek hebben, men kan menen dat hun opvattingen verdere uitwerking behoeven, men kan er echter niet aan voorbijgaan. Ik kan mij voorstellen dat een Krabbe, een Kranenburg en zelfs een Oud voor ons weinig inspirerend meer zijn, maar in het werk van Donner en Van der Hoeven vinden we veel dat ook bruikbaar is voor hem die zijn blik wil wenden naar het empirische veld. De historie wordt niet verbroken door net te doen alsof men opnieuw begint. We moeten de traditionele denkmotieven en de aloude principes steeds opnieuw in ogenschouw nemen en nagaan wat zij voor ons *hic et nunc* hebben te betekenen. Hetgeen belangrijke tijdgenoten daarover opmerken kan daarbij een stimulerende leidraad zijn. Ik kom dan ook tot mijn tweede slotopmerking. Die betreft de richting waarin ik zelf zou willen gaan: misschien mag ik die ter voorkoming van misverstand aangeven. Ik zou willen aansluiten bij de gedachtengang van Larenz. Daarin komt tot uitdrukking dat recht – en dat geldt ook voor het staatsrecht – steeds een realisatie van principes is. De daarbij gevolgde methode is derhalve de hermeneutische: het ophelderen van de realisatie van principes. De staatsrechtsbeoefening kan dan enerzijds vasthouden aan de traditie en anderzijds de nova opnemen, die in de actualiteit naar voren worden gebracht. *In dit hermeneutische kader* kan de inbreng van de empirische wetenschappen een uiterst waardevolle zijn, maar dan moet men toch die inbreng in haar verband blijven zien. Dat hebben Burkens en Van Maarseveen m.i. te weinig gedaan. Alleen dan ook wordt duidelijk wat precies het onderscheid is tussen staatsrechtsbeoefening ('wetenschap', zo men wil) en de politicologie. Het staatsrecht heeft veel terrein verloren aan de politicologie en dat proces zal nog wel even doorgaan. Dat komt omdat wij te veel vervuld zijn van bewondering voor de systematische en continue aanpak van deze discipline en omdat wij te weinig nadruk hebben gelegd op hetgeen het juridisch bezigzijn daarvan onderscheidt. En dat is *niet* – zoals veel politicologen menen – een 'puur normatief bezig zijn', maar een hermeneutische bezinning op principes en hun realisatie. Erg traditioneel misschien, maar zo nieuw is de politicologie ook weer niet. Staatsrecht en politicologie (of empirische wetenschappen) staan dus in een complementaire verhouding tot elkaar: ze hebben elkaar nodig, maar ze zijn *niet* hetzelfde!

D. H. M. Meuwissen

Dankwart A. Rustow,

Middle Eastern Political Systems

Englewood Cliffs, New Jersey (Prentice-Hall), 1971, — 114 p., \$ 2,75.

Dit boek is een onderdeel uit de *Comparative Asian Government Series*, waarin men van de veronderstelling uitgaat dat het niet langer juist of nuttig is om vergelijkende politicologie te bedrijven binnen een kader dat in hoofdzaak georiënteerd is op Noord-Amerika en Europa. De tekst van het boek is voor een groot deel gebaseerd op het hoofdstuk 'Southwest Asia', dat Rustow schreef voor het boek

Modern Political Systems: Asia, edited by Robert E. Ward and Roy C. Macridis, Englewood Cliffs, New Jersey (Prentice-Hall), 1963. Egypte werd echter aan de nieuwe versie toegevoegd en de historische overzichten van de politieke gebeurtenissen in sommige door Rustow behandelde landen werden hier en daar wat bijgewerkt.

Rustow rekt de volgende landen tot het Midden-Oosten: Egypte, de Arabische landen in Azië, Israël, Turkije, Iran en Afghanistan. Ondanks het feit dat er nogal wat verschillende opvattingen bestaan over welk gebied nu precies het Midden-Oosten omvat, is Rustow tot zijn definiëring gekomen omdat deze volgens hem 'conforms to prevailing usage in that it includes those countries that are likely to be part of anyone's Middle East'.

De voornaamste onderwerpen die in het boek behandeld worden zijn: geschiedenis, ecologische en sociale structuur, ideologie, politieke dynamiek, regeringsinstellingen en regeringsresultaten. De verschillende landen worden niet steeds afzonderlijk behandeld, maar worden systematisch met elkaar vergeleken op basis van de hierboven genoemde onderwerpen. Modernisering vormt daarbij het centrale thema. Rustow onderscheidt in het Midden-Oosten drie verschillende soorten politieke systemen: 'moderne politieke systemen' (Turkije en Israël), 'traditionele politieke systemen' (Jemen en Afghanistan) en 'politieke systemen in voortdurende verandering (flux)' (Egypte, Iran, Saoedi-Arabië en de Arabische landen van de Vruchtbare Maansikkel).

Politieke systemen 'in flux' worden volgens Rustow gekenmerkt door een reputatie van politieke instabiliteit. 'Politieke veranderingen hebben in deze systemen veelvuldig plaats gevonden en zijn vaak vergezeld gegaan van geweld; de nieuwste geschiedenis ervan is vol van rellen, staatsgrepen, moorden en revolutie (p. 46-47). Een duidelijke omschrijving van 'moderne' en 'traditionele' politieke systemen geeft Rustow niet. Definities van deze begrippen zouden hier zeker op zijn plaats zijn geweest, temeer daar aan het begin van het boek duidelijk gesteld is dat men bij het bedrijven van vergelijkende politicologie over het Midden-Oosten niet langer Europa- of Amerika-centrisch te werk mag gaan. De wijze waarop Rustow de verschillende staten van het Midden-Oosten bij zijn drie categorieën van politieke systemen heeft ingedeeld doet nogal willekeurig aan. Zo voldoet Saoedi-Arabië geenszins aan de door hem genoemde kenmerken van een politiek systeem 'in flux', terwijl men bijvoorbeeld de Arabische Republiek Jemen, vooral sedert de republikeinse staatsgreep aldaar in september 1962, eerder bij de politieke systemen 'in flux' zou kunnen onderbrengen dan bij de 'traditionele' politieke systemen, zoals Rustow dat doet.

Door de kleine omvang het boek zijn de verschillende landen nogal kort en vaak zeer oppervlakkig behandeld. Desondanks bevat de tekst verscheidene in het oog vallende onjuistheden. Zo stelt Rustow op p. 20 ten onrechte dat 'de Isma'ili's talrijk zijn in Syrië, waar ze bekend staan onder de naam *Alawis* of *Alaouites*'. De Alawieten vormen echter een heel andere islamitische sekte dan de Isma'iliëten. Bovendien bevinden zich in Syrië slechts zeer weinig Isma'iliëten. Op p. 21 schrijft Rustow: 'There are about 4 million Christians in the Middle East. They form about half the population of Lebanon and important minorities among the Arab population of Syria, Jordan, and Israel; smaller Christian communities exist in the towns of Iraq, Iran, and Turkey, and in Egypt'. Met deze woorden wekt Rustow de indruk alsof er in Egypte slechts een kleine minderheid van christenen zou wonen, terwijl hun aantal in dat land alleen al meer dan vier miljoen bedraagt!