



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Literatuur

Lange, J. de

Citation

Lange, J. de. (1970). Literatuur. *Acta Politica*, 5: 1969/1970(2), 178-191. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451215>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451215>

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

LITERATUUR

OVER DE EXECUTIE VAN EEN ERFGOED

door J. de Lange

In 1968 verscheen een nieuwe druk van het bekende 'Handboek van het Nederlandse staatsrecht' van prof. mr. C. W. van der Pot, bewerkt door mr. A. M. Donner. In het voorwoord bij deze, de achtste, druk merkt de bewerker op dat vooral het eerste gedeelte aanzienlijk afwijkt van vorige uitgaven, maar behalve dit gedeelte, dat de eerste drie afdelingen van het eerste boek omvat, en behoudens omkering van de volgorde van behandeling van het staatsrecht van het Koninkrijk en dat van Nederland, is, aldus het voorwoord, de tekst van Van der Pot slechts bekort en waar dat nodig is aangepast aan nieuwe ontwikkelingen.

Zo zou men verwachten dat het Handboek, afgezien van de aangegeven gedeelten, nog steeds de opvattingen van Van der Pot weergeeft. Dit zou ook passen bij de gedachte dat het hier gaat om een bewerking van een gerenommeerd werk, welks faam zijn oorsprong vindt in de gaven van de schrijver.

Maar wie het boek verder leest dan het gedeelte waarvan hij weet dat het van de hand van Donner is, merkt ook in de dan volgende gedeelten soms een andere toon op dan die van Van der Pot. Vermoedelijk zijn dergelijke stukken van de bewerker.

Dit nodigt uit tot een onderzoek dat uiteraard gedaan kan worden door deze nieuwe druk te vergelijken met de laatste daaraan voorafgaande, n.l. de zevende, verschenen in 1962 na het overlijden van de schrijver en bewerkt met medewerking van Donner, die echter in het voorwoord zegt deze zevende druk nagenoeg geheel bewerkt te hebben met behulp van de aantekeningen van Van der Pot zelf. In het onderzoek is daarom de zevende druk opgevat als geheel geschreven door Van der Pot, zodat alle verschillen tussen de zevende en de achtste druk worden beschouwd als 'bewerkingen' waarvoor Donner verantwoordelijk is.¹

De vergelijking is gericht op slechts enkele onderwerpen, n.l. het parlementaire stelsel, politieke partijen en de verhouding tussen koning, ministers en parlement; onderwerpen waarvoor onder politologen grote belangstelling bestaat.

¹ Ook de zesde druk, 1957, is nageslagen, omdat dit de laatste uitsluitend door Van der Pot zelf bewerkte uitgave is. Voor wat betreft de in dit artikel besproken passages werden geen verschillen met de zevende druk aangetroffen.

HET PARLEMENTAIRE STELSEL

In de nieuwe druk wordt aan het onderwerp parlementair stelsel aandacht gegeven in het hoofdstuk over de vestiging van de parlementaire democratie² en later in het hoofdstuk over het verband tussen organen en functies³. Van der Pot huldigt de opvatting dat het parlementaire stelsel bestaat als de volgende — hier verkort weergegeven — regels gelden⁴:

- a slechts zij die het vertrouwen van de meerderheid van de Tweede Kamer genieten kunnen minister zijn;
- b de ministers zijn verantwoordelijk voor het regeringsbeleid;
- c de Kamer wordt niet tweemaal ontbonden terzake van hetzelfde conflict.

De bewerker, Donner, handhaaft dit, zij het dat de compositie van het geheel schade lijdt doordat bij de bewerking de laatste alinea van paragraaf 51 die de lezer eertijds aansluiting gaf op een eerder⁵ gegeven belofte dat nog een derde bestanddeel van het parlementaire stelsel — n.l. de hier sub c weergegeven regel — zou worden aangevoerd, is geschrapt. Nu die belofte er nog staat, maar de zinsnede die de inlossing ervan inluit ontbreekt, verkeert men in het ongewisse of de ongeschreven rechtsregel dat de kamer niet tweemaal mag worden ontbonden terzake van hetzelfde conflict het aangekondigde derde element van het parlementaire stelsel is. Temeer doordat de bij Van der Pot op het formuleren van deze rechtsregel volgende alinea, waarin werd gezegd dat het parlementaire stelsel door deze regel 'een bepaalde afronding in democratischen zin (ontvinging)'⁶ bij de bewerking ook is gesneuveld. Maar met behulp van de zevende druk komt men er nog wel uit.

Hoe dit ook zij, ook in de achtste druk vindt men beschouwingen over de moeilijkheid van kabinetsformaties in Nederland en de relatief sterke positie van sommige zittende regeringen door de onmacht van het parlement om een alternatief te bieden. Na geconstateerd te hebben dat ook elders de macht van de executieve sterker is geworden, vragen schrijver en bewerker zich af toe nu eigenlijk de verhouding

² Prof. mr. C. W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, achtste druk, bewerkt door mr. A. M. Donner, Zwolle, 1968, p. 127 e.v. Hierna te citeren als: achtste druk.

³ Achtste druk, p. 326 e.v.

⁴ Prof. mr. C. W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, zevende druk, Zwolle, 1962, p. 329; de sub c geformuleerde regel op p. 338. Achtste druk p. 327 resp. 334. Hierna wordt de uitgave van 1962 geciteerd als: zevende druk.

⁵ Zevende druk, p. 329; achtste druk p. 327.

⁶ Zevende druk, p. 339.

tussen regering en parlement gezien moet worden. Zij menen dat de monistische voorstelling die de schrijvers van het begin dezer eeuw hadden, niet meer houdbaar is.⁷ Maar dan neemt de bewerker een iets andere richting. Van der Pot liet hier n.l. volgen dat er ongetwijfeld sprake is van nauwe samenwerking van regering en volksvertegenwoordiging, maar dat dit niet betekent, dat de laatste de richting van het ganse beleid bepaalt, hoogstens dat de Regering met de stromingen in haar midden heeft rekening te houden.⁸ De bewerker vindt ook dat er nauwe samenwerking is, maar — zo meent hij — 'de laatste (i.e. de volksvertegenwoordiging, JdL) bepaalt het beleid slechts ten dele'.⁹ Vaste afspraken over het te voeren beleid gemaakt tijdens de kabinetsformatie wijst Donner af, op grond van de gedachte dat men op dat tijdstip nog niet alles kan voorzien. In geval van nieuwe ontwikkelingen hebben partijen de neiging een crisis uit te lokken en 'de gevolgen' van deze neiging, aldus Donner, 'wijzen duidelijk uit, dat handhaving der oude pretenties tot regeringsloosheid moet leiden'¹⁰. Uit de context is op te maken dat met 'de gevolgen' is bedoeld op de moeizame kabinetsformaties en dat de uitdrukking 'oude pretenties' slaat op de aanspraak die het parlement maakt op overwegende invloed op het beleid d.m.v. een nauwe band tussen kabinet en kamermeerderheid. Dat Donner deze aanspraak afwijst blijkt ook wel uit de zin die hij onmiddellijk na invoering van deze passage van zijn hand laat volgen uit de tekst van Van der Pot, n.l. diens stelling: 'De Regering heeft haar eigen plaats in het staatsbestel, die zij niet aan het parlement ontleent, en haar eigen taak'¹¹ Van der Pot laat daarop volgen: 'Er is een dualisme van Regering en volksvertegenwoordiging...', maar Donner krabbelt iets terug, want hij houdt het op: 'Er is een *zeker* (cursief van mij, J. d. L.) dualisme van regering en volksvertegenwoordiging(...)'¹². Daargelaten de redenering die beide schrijvers brengt tot de dualistische opvatting, valt het toch wel op dat de bewerker met handhaving van de tekst, slechts hier en daar aangevuld met een weergave van recente gebeurtenissen, concludeert dat het parlement het beleid gedeeltelijk (immers 'slechts ten delen', i.e. niet geheel, maar gedeeltelijk wel) bepaalt en dat er in Nederland een beperkt dualisme (immers 'een zeker dualisme') is, waar de oorspronkelijke schrijver, Van der Pot, ronduit stelt dat het parle-

⁷ In de zevende druk staat dat deze voorstelling 'niet meer dienst (kan) doen' (p. 335). In de achtste druk wordt de monistische opvatting 'te simplistisch' genoemd (p. 332).

⁸ Zevende druk, p. 335.

⁹ Achtste druk, p. 332.

¹⁰ Achtste druk, p. 332.

¹¹ Zevende druk, p. 335; achtste druk, p. 332.

¹² Zevende druk, p. 335; achtste druk, p. 332.

ment niet de richting van het ganse beleid bepaalt en dat er een dualisme is.

Het is moeilijk voor deze wijziging een verklaring te vinden. De bewerker zelf geeft die in ieder geval hier niet. Het zou kunnen zijn dat hij zich aansluit bij degenen die menen dat in Nederland geen dualistisch stelsel bestaat.¹³ Men zou ook kunnen opmerken dat de strikt dualistische opvatting, zoals Van der Pot die huldigde, ook niet zou passen bij de afwijzing van het voorstel van Glastra van Loon, die Donner in aansluiting op de besproken passages heeft ingevoegd. Immers, hij verwijt daar Glastra van Loon dat in diens stelsel 'de vertrouwensband tussen kabinet en kamers zou worden doorgesneden'¹⁴ en dit zou z.i. een einde maken aan het parlementaire stelsel en de regering machteloos doen staan tegenover een onwillige kamer. Hoe strikter men het dualisme opvat, des te moeilijker is het bezwaar te maken tegen een onafhankelijk van het parlement tot stand komen van de regering. Matiging van de dualistische opvatting en afwijzing van het voorstel van Glastra van Loon stemmen dus wel overeen. Maar dan lijkt het toch weer niet consequent dat Donner, terwijl hij de voorkeur geeft aan de term 'een zeker dualisme' boven 'een dualisme' en nadat hij als zijn mening heeft gegeven dat het parlement toch wel 'ten dele' het beleid bepaalt, niettemin de zinsnede van Van der Pot over de eigen plaats van de regering, die zij niet ontleent aan het parlement, onverkort handhaaft. Wreekt hier zich niet de methode van bewerking van een bestaande tekst, waardoor gemakkelijk inconsistentie van gewijzigde met ongewijzigde passages optreedt?

Daarnaast zij opgemerkt dat Donner aan Glastra van Loon ook verwijt dat diens stelsel een middel is dat erger zou zijn dan de kwaal: de instabiliteit der regeringen. Maar Glastra van Loon doelde toch blijkbaar op een andere kwaal, n.l. dat de politieke meerderheidsvorming ná de verkiezingen in onderhandelingen over de vorming van een kabinet plaatsvindt en niet in de openbaarheid d.m.v. een verkiezingscampagne en een kiezersuitspraak. Hij schreef te vreezen voor ondermijning van de democratie doordat de kiezer m.b.t. de voor het regeringsbeleid beslissende formatie, 'in een toeschouwerspositie' wordt geplaatst.¹⁵ Voor dit aspect heeft Donner hier en ook waar hij eerder dit voorstel ter sprake brengt, n.l. als het gaat over de kabinetsformatie

¹³ Zie o.a. A. D. Belinfante, *Beginselen van Nederlands Staatsrecht*, waar het begrip dualisme overbodig en onjuist wordt genoemd (p. 66) en E. van Raalte, *Het Nederlandse Parlement*, vierde druk, 1966, waar gesproken wordt van een beperkt dualisme.

¹⁴ Achtste druk, p. 333.

¹⁵ J. F. Glastra van Loon, *Kiezen of delen*, in: *Nederlands Juristenblad*, 12 en 19/26 dec. 1964, nrs. 43 en 44/45.

in het algemeen¹⁶, geen aandacht. En ook naar het schijnt welbewust laat hij dit aspect buiten beschouwing, want in de laatstgenoemde passage maakt hij zich slechts zorgen over z.i. te vrezen impasses op wetgevend gebied als de gekozen minister-president tegenover een politiek anders gekleurde kamer zou staan, terwijl hij vlak na de hier eerder besproken behandeling van het parlementaire stelsel de zinsede van Van der Pot schrappt waarin deze opmerkte dat de regel dat de kamer niet tweemaal mag worden ontbonden terzake van hetzelfde conflict een afronding in democratische zin is van dit artikel.¹⁷ De na het formuleren van deze regel in de vroegere tekst voorkomende gedachte dat deze zijn sanctie ontleent aan de krachtig reagerende publieke opinie die anders handelen praktisch uitsloot¹⁸, is in de bewerking dan ook al vervallen. M.a.w. waar Van der Pot een verband aangaf tussen politieke meerderheidsvorming en uitspraken of reacties van het kiezerscorps, laat de bewerker dit weg.

POLITIEKE PARTIJEN

Van der Pot wijdde in zijn handboek nagenoeg geen aandacht aan het verschijnsel politieke partijen, behalve dat zij even worden genoemd bij het behandelen van de kieswet. Parlementaire fracties spelen helemaal geen rol. In zijn opvatting van het staatsrecht komen slechts individuele kamerleden en de kamers als geheel voor. Dat binnen de kamers fracties opereren en dat deze een georganiseerde achterban hebben waarmee zij relaties onderhouden, past niet in dit schema. Daarin past wel dat hij artikel 96 van de grondwet: 'De leden (van de Tweede Kamer) stemmen zonder last of ruggespraak van hen, die benoemen' niet verouderd acht. Weliswaar verdraagt dit artikel zich slecht met de leer van de volkssoevereiniteit, maar, zo meent hij, dit 'democratisch postulaat' heeft 'een minder simplistische vorm' gekregen en omdat 'de volkswil niet meer in dezelfde mate als opperste criterium geldt' kan men dit artikel nog steeds aanvaarden.

Toch meent Van der Pot dat 'door middel van de Staten-Generaal de overtuigingen, die leven bij belangrijke groepen van het volk, een zekeren indirecten invloed oefenen op de regering des lands'.¹⁹

In de bewerking van Donner is dit ongewijzigd gehandhaafd.²⁰ Maar de bewerker heeft wel oog voor het bestaan van politieke partijen. Hij wijdt aan dit onderwerp de paragraaf: Het ontstaan der moderne

¹⁶ Achtste druk, p. 253-254.

¹⁷ Zevende druk, p. 339.

¹⁸ Zevende druk, p. 338.

¹⁹ Zevende druk, p. 243.

²⁰ Achtste druk, p. 271-272.

partijen.²¹ Wat komt dan aan de orde? Gewezen wordt op het verband tussen de issues schoolstrijd, algemeen kiesrecht, sociale maatregelen en emancipatie enerzijds en de ontwikkeling van het Nederlandse partijstelsel anderzijds. Maar veel meer is niet te vinden. Wel treft men een halve alinea aan waar Donner, sprekend over de eis tot maatregelen van staatswege op het gebied van de sociale zorg, het inschakelen van bestaande 'verbanden' die reeds werkzaam waren op dit gebied aanmerkt als 'een bijzonder effectieve vorm van eerbiediging en stimulering van zelfwerkzaamheid der bevolking, die een soepeler bestuur en een beter overleg verzekeren dan waartoe puur ambtelijke of gecentraliseerde vormen in staat zouden zijn.'²² De zijns inziens diskwalificerende term 'verzuiling' voor dit verschijnsel wijst hij af. Enige adstructie voor deze uitspraken zoekt men tevergeefs; enige reden op grond waarvan — staatsrechtelijk gezien — zelfwerkzaamheid der bevolking geëerbiedigd en gestimuleerd zou moeten worden, wordt niet gegeven.

Is deze paragraaf teleurstellend, hoopvol leest men verder in de volgende die handelt over het jongste verleden.²³ Wellicht wordt daar iets gezegd over het partijwezen. Donner constateert dat in de jongste tijd wordt aangedrongen op politieke en staatsrechtelijke verandering. Hij merkt op dat men de democratie wil versterken door de minister-president te doen verkiezen e.d., terwijl de mening bestaat dat het partijwezen herziening vergt. Maar, zegt hij, 'de ervaring maant (. . .) tot enige voorzichtigheid in het trekken van conclusies'²⁴ Welke ervaring dan, zou men kunnen vragen. Overhaaste veranderingen kent de Nederlandse politiek niet bepaald, zodat een leerzame ervaring daaruit niet verkregen kan zijn. De schrijver geeft echter geen antwoord en constateert vervolgens dat een staatscommissie is ingesteld die zich moet beraden over (eventuele) herziening van de grondwet en de kieswet. Aangezien Donner nadien co-president van deze commissie is geworden, is het interessant te lezen wat hij van de wenselijkheid van herziening vindt. Welnu, hij vraagt zich af of het tegenwoordige onbehagen niet zijn oorzaak vindt 'in heel andere dan zuiver-constitutionele problemen en misstanden'. Het verbaast hem, dat o.a. stemmen opgaan die het koningschap willen beperken 'of zelfs afschaffen', want dit heeft toch de laatste halve eeuw 'onberispeliger gefungeerd dan parlement of ministerraad' en 'het land zelfs onverwacht grote diensten bewezen'.²⁵ Alweer uitspraken die naar een

²¹ Achtste druk, p. 135-140.

²² Achtste druk, p. 138.

²³ Achtste druk, p. 140-144.

²⁴ Achtste druk, p. 143.

²⁵ Achtste druk, p. 143-144.

toelichting doen uitzien. Ook hier blijft deze echter achterwege. Verder meent Donner dat de achtergrond van het besef van machteloosheid dat de kiezer vervult, niet is dat zijn stem onvoldoende telt, maar gevonden wordt in 'de internationale samenhangen en economische feiten (die) aan de politieke partijen en de regering nog slechts een marginale vrijheid van keuze laten'.²⁶ Ook deze uitspraak, die schijnt te verwijzen naar objectief vaststelbare omstandigheden, licht de schrijver niet toe. En dat is jammer, want met behulp van moderne onderzoeksmethoden wordt door sommigen wel getracht iets te weten te komen omtrent de achtergrond van het (gebrek aan) politiek zelfvertrouwen van de kiezers. Hoe overbodig is dit niet als Donners visie de juiste is. Maar helaas houdt hij de grond van zijn uitspraak verborgen, zodat beoordeling van de juistheid ervan niet mogelijk is. Maar in ieder geval helpt in de door Donner bestaand veronderstelde situatie 'een vlucht in hervormingen' niet; dat zou slechts een bevrediging van 'democratische esthetiek' zijn. Aldus de co-president van de staatscommissie, die zich dan ook wel eens zal afvragen waarom hij toch zijn tijd heeft besteed. Men zou zich ook kunnen afvragen waarom hij benoeming in deze commissie heeft aanvaard: het standpunt dat alle werk overbodig zou zijn had hij al.²⁷ Alles is ijdelheid, zo meende reeds Prediker, die ook vond dat een handvol rust beter is dan beide vuisten vol zwoegen en najagen van wind.²⁸ Hoewel het een uitstekende gedachte was in een handboek van het staatsrecht enige aandacht te geven aan het verschijnsel politieke partijen, is Donner er niet in geslaagd onder woorden te brengen welke functionele plaats zij in het staatsbestel hebben. Het betreurenswaardige is dat zo het tekort blijft bestaan dat in een handboek van het staatsrecht de politieke partijen slechts als een randverschijnsel worden besproken.²⁹ Stellig zijn de partijen niet de enige motoren van het politieke leven, maar m.b.t. staatsinstellingen als de minister-raad en het parlement spelen zij toch wel een rol die men niet voorbij kan zien. Ook niet als men uitsluitend over de juridische constructie van die organen spreekt en helemaal niet als de wenselijkheid van herziening van de staatsrechtelijke regels betreffende die instellingen aan de orde komt. Dat zou met recht 'aesthetiek' genoemd kunnen worden!

²⁶ Achtste druk, p. 144.

²⁷ Ook om andere redenen vond Donner een staatscommissie, indien samengesteld zoals die waarvan hij later toch het co-presidentschap heeft aanvaard, weinig vruchtbaar. Zie noot 2 bij zijn artikel 'De discussie over de Proeve' in *Acta Politica*, jrg. III, afl. 1, p. 5.

²⁸ Prediker 3 : 6.

KONING EN MINISTERS

In de monarchale staatsvorm is de verhouding tussen koning en ministers een bijzonder staatsrechtelijk probleem. In de behandeling van het Nederlandse staatsorgaan 'de Kroon' behoudt Donner vrijwel geheel de tekst van Van der Pot. Centraal staat daarin de gedachte dat in besluiten van de Kroon de wilsovereenstemming van de koning en de minister(s), die tesamen dit orgaan vormen, tot uiting komt. De vraag is dan wiens invloed als overwegend beschouwd moet worden. Het antwoord van Donner hierop is anders dan dat van Van der Pot. De laatste vond het 'onjuist' de invloed van de minister zo belangrijk te achten dat deze de rechten van de Kroon zou uitoefenen.³⁰ Donner vervangt 'onjuist' door 'te kras'.³¹ Van der Pot verwees in dit verband naar koningin Victoria van Engeland, wier invloed, anders dan werd aangenomen, blijkens historisch onderzoek toch groot was. Donner laat deze verwijzing weg. Welke betekenis nu ook precies aan de uitdrukking 'te kras' moet worden toegekend, duidelijk lijkt wel dat Donner liever een vage term gebruikt die wat minder scherp stelt dat de minister niet een overwegende invloed heeft.

Eerder werd geconstateerd dat de bewerker met handhaving van de vroegere tekst toch tot een andere conclusie over het dualisme kwam. Hier blijkt ook dat hij tot een (iets) andere uitspraak over de verhouding tussen koning en ministers komt dan Van der Pot. In overeenstemming met die verhouding laat hij ook datgene wat deze laatste ter ondersteuning van zijn mening noteerde, weg.

Aan de monarchie als staatsvorm voor Nederland heeft Donner kennelijk zijn hart verpaid. Wijdde Van der Pot iets meer dan twee bladzijden aan de bespreking van de betekenis van het koningschap,³² Donner heeft vijf pagina's nodig om het belang ervan voor de Neder-

²⁹ Donner meent dat het op een misverstand berust te verlangen dat de staatsrechtelijke regeling de werkelijkheid weergeeft. Dat de politieke partijen evenmin als het bureaucratische apparaat van de staat in de grondwet worden genoemd, acht hij geen tekort (achtste druk, p. 157). De grondwet en het constitutionele recht in het algemeen moeten z.i. niet een systematiek van de machtsverhoudingen, maar een bevoegdheidsregeling geven en zo kan het gebeuren dat de werkelijk drijvende politieke krachten in die regeling helemaal niet voorkomen. Niettemin laat hij in het handboek wel degelijk de ambtenaren en hun bevoegdheden zowel als de politieke partijen aan de orde komen. Daarbij spreekt hij o.a. de mening uit de de volksvertegenwoordiging zich met haar kritiek behalve tot de ministers ook tot de ambtelijke staf kan richten en behandelt hij het ontstaan van de politieke partijen (achtste druk, p. 316). Blijkbaar komen dus toch ook andere aspecten dan de staatsrechtelijke bevoegdheden aan de orde. Is dit niet omdat het daarbij gaat om de werkelijkheid?

³⁰ Zevende druk, p. 228.

³¹ Achtste druk, p. 260.

³² Zevende druk, p. 151 e.v.

landse samenleving uiteen te zetten.³³ De eerste beperkte zich ertoe vast te stellen dat het koningschap een ruimere functie heeft dan die van onderdeel van het staatsorgaan de Kroon. In het nationale koningschap wordt de volkseenheid, de gemeenschap, ook door de relatie met het verleden, tot uitdrukking gebracht. Van der Pot wijst aldus op de integratieve functie van het koningschap in de politieke gemeenschap en spreekt daarvoor een zeer positieve waardering uit.

Donner gaat veel verder. Hij verdedigt het koningschap door de mening naar voren te brengen dat het zonder dit niet zou gaan. Hij meent dat het Nederlandse politieke stelsel — de staatsgemeenschap in zijn termen — gevaar zou lopen ineen te storten als het koningschap zijn integratieve functie niet meer zou vervullen.

Vanzelfsprekend heeft Donner het volste recht deze overtuiging te huldigen. Twee vragen kunnen echter worden gesteld:

a is een dergelijke uitvoerige verdediging van de monarchie op haar plaats in een handboek van het staatsrecht;

b zijn de aangevoerde argumenten deugdelijk?

Voor het vinden van een antwoord op de eerste vraag is het van belang te weten wat Donner zelf als eis stelt. Hij heeft, voordat het koningschap ter sprake kwam, de tekst van Van der Pot over staatsrechtswetenschap en politiek onveranderd gelaten.³⁴ Daarin wordt gezegd dat het staatsrecht niet een recht in stilstand is, maar dat staatsrechtelijke instellingen kunnen verouderen en nieuwe kunnen ontstaan. De staatsrechtswetenschap zal dus mede moeten letten op politieke stromingen die invloed hebben (gehad) op het staatsrecht. 'Maar de auteur, evenals de docent, zal zijn eigen politieke voorkeur daarbij, zoveel hij kan, het zwijgen moeten opleggen, wil hij niet het gevaar lopen, dat zijn beschrijving de nodige objectiviteit zal missen.'³⁵ Voor problemen van de toekomst — dus betreffende de vraag wat recht verdient te worden — is dat des te moeilijker, aldus Van der Pot—Donner, want dan speelt eigen politiek inzicht een rol. 'Een onbevungen openstaan voor anderer bezonken oordeel, vooral ook bij die vragen, welke in de electorale strijd een rol spelen en in de behandeling waarvan zich dus zo licht een emotioneel element mengt, mag echter als eis blijven gesteld.'³⁶

Nu is de vraag of de monarchale staatsvorm eventueel in een republikeinse moet worden veranderd een vraag naar wat wellicht staatsrecht verdient te worden, m.a.w. een politieke vraag, waarover, overeenkomstig de zojuist weergegeven redenering, de staatsrechtsweten-

³³ Achtste druk, p. 223 e.v.

³⁴ Zevende druk, p. 22; achtste druk, p. 169—170.

³⁵ Zevende druk, p. 22; achtste druk, p. 169—170.

³⁶ Zevende druk, p. 22; achtste druk, p. 170.

schap een oordeel mag geven, mits de eveneens weergegeven beperkingen in acht worden genomen. De hiervóór sub a geformuleerde vraag kan dus bevestigend worden beantwoord, zij het met de aantekening dat ook Donner vindt dat men zich bij het uitspreken van dergelijke politieke vraagstukken op glad ijs begeeft. Of Donner zich heeft weten staande te houden dan wel is uitgededen, laat zich het beste onderzoeken tegelijk met de beantwoording van de tweede vraag. Want hoe minder deugdelijk de argumenten blijken te zijn, des te waarschijnlijker is dat 'emoties' een rol spelen.

Het land is, zegt Donner³⁷, behalve een politieke samenleving ook een historisch gegroeide levensgemeenschap waaruit wij ons niet los kunnen maken. In dit kader speelt het erfelijk koningschap een belangrijke rol, want het feit dat het hoogste ambt in de staat wordt vervuld door iemand die daartoe door geboorte wordt aangewezen, brengt tot uitdrukking dat de overgrote meerderheid der staatsburgers ook niet uit eigen wil maar door geboorte tot de staat behoort. Deze gegeven, buiten eigen wil bestaande situatie, kan verklaren dat bij sommigen 'die er krachtens hun leeftijd of aanleg moeite mee hebben te aanvaarden, dat men de samenleving niet naar eigen verkiezing kan inrichten en telkens weer aan bestaande, historisch gegroeide omstandigheden en betrekkingen gebonden blijft, het verzet tegen de monarchale staatsvorm oplaait.'³⁸ Maar, zegt Donner, dat komt alleen maar voort uit onlust over de beperkingen die samenhangen met de historische bepaaldheid. Toch is het wel gevaarlijk, meent hij, want het koningschap houdt de historische tegenstellingen en problemen in toom.

Want die tegenstellingen zijn er. Het land is een eenheid van tegendelen en, aldus Donner, de Nederlander voelt zich daarin thuis. Ja zelfs: 'Hij vraagt niet beter dan de gelegenheid om in alle gemoedelijkheid en knusheid eigen land en landgenoten te kunnen verketteren en kritiseren.'³⁹ Dit is een 'nationale eigenschap' die echter gelukkig niet tot rampen leidt doordat het nationale koningschap van het huis van Oranje-Nassau, mede door de achting en genegenheid die de leden ervan steeds weer van alle groepen der bevolking wisten te verwerven, de eenheid in verleden en heden tot uitdrukking brengt. Gekozen presidenten zullen, doordat zij representanten van een bepaalde groep zijn, hiertoe 'niet dan door een gelukkig toeval' in staat zijn, aldus Donner.

Is deze argumentatie deugdelijk? Van de meeste uitspraken moet men zeggen dat de schrijver ze niet motiveert. Komt voorkeur voor

³⁷ Achtste druk, p. 226—227.

³⁸ Achtste druk, p. 226.

³⁹ Achtste druk, p. 226.

de republikeinse staatsvorm inderdaad, althans bij velen, voort uit onlust over de historische gebondenheid die de wens tot sociale veranderingen frustreert? En wat moet verstaan worden onder het begrip 'tot uitdrukking brengen' in de stelling dat het voor de functie van staatshoofd geldende systeem van erfopvolging de levensgemeenschap van het Nederlandse volk tot uitdrukking brengt. Misschien delen sommigen, misschien zelfs velen de emotie die dit bij Donner oproept, maar dan nóg: welke betekenis heeft dit dan?

Beter toetsbaar lijkt de hypothese dat het koningschap tegenstellingen in de Nederlandse samenleving overbrugt. Niettemin zou kunnen worden bedacht dat sommige republieken sinds jaar en dag bestaan, hoewel er ook tegenstellingen voorkomen, en dat monarchieën wel eens ineengestort zijn. Misschien biedt weldra het Koninkrijk der Nederlanden een toets; de integratie van Suriname en de Antillen in het Koninkrijk wordt immers ook geacht mede te steunen op de loyaliteit van de bevolking aan het koninklijk huis. In ieder geval waagt Donner zich niet aan toetsing van zijn hypothese of het aangeven van mogelijkheden daartoe.

Er is dus door Donner vooralsnog niets aangevoerd om zijn toch wel zeer stellige uitspraken te ondersteunen. Misschien is dat ook niet mogelijk. Maar dan moet men toch wel concluderen dat het hier niet gaat om empirisch waar te nemen feiten of rationele overwegingen, maar om emoties. In overeenstemming daarmee schuift Donner dan ook alle discussie terzijde door te verklaren: 'Het is voor de intellectueel moeilijker deze dingen te vatten dan voor geesten, die het gezond verstand in meer ongerepte vorm hebben bewaard.'⁴⁰

Aan de bewerking van het Handboek van Van der Pot door Donner zijn drie aspecten waarbij een nadere aantekening past, n.l. het bewerken zelf, de ingevoegde politieke overtuigingen en de relatie tussen staatsrechtwetenschap en politicologie.

In het voorwoord bij de zevende druk, aan de bewerking waarvan hij heeft medegewerkt, zegt Donner dat het Handboek van Van der Pot z.i. een gemeenschappelijk erfgoed van de Nederlandse rechtswereld is. Tegelijkertijd kondigt hij aan dat een eventuele latere druk — dat is dan de hier besproken achtste geworden — door kleine en grote veranderingen niet meer het werk van Van der Pot zou kunnen zijn. Toch wilde hij dat diens naam er aan verbonden zou blijven. En zo is het ook gegaan: ondanks de veranderingen waarvan er hier besproken zijn is het boek als achtste druk van het boek van Van der Pot uitgegeven, zij het met duidelijke vermelding dat Donner het bewerkte. Wat is nu het bezwaar daartegen? Dit, dat men behalve dan

⁴⁰ Achtste druk, p. 227.

het eerste gedeelte niet weet wie aan het woord is, de schrijver of de bewerker. Steeds is de ik-vorm gehandhaafd: 'ik meen', 'ik vind', 'naar mijn overtuiging' e.d. Soms is 'ik' Van der Pot, soms is 'ik' Donner, terwijl toch — zoals bij onderzoek blijkt — duidelijke verschillen in opvatting en accentuering bestaan tussen de ene ik en de andere ik. Dit klemt het meest daar waar Donner, grote stukken van de tekst van Van der Pot overnemend, plotseling een zin of een uitspraak vervangt door een nieuwe, zonder motivering en zonder aanduiding waar zijn mening in de plaats treedt van die van Van der Pot. Het handboek 'Van der Pot' zegt zodoende nu iets anders dan het vroeger zei, niet door verandering van zienswijze van de schrijver, maar door invoegingen van de hand van de bewerker.

Zoals het boek nu is kan men niet spreken van een collectief werk van twee schrijvers, want dit veronderstelt instemming van beiden met het geheel. Men kan ook niet spreken van een werk van Van der Pot, dat op plaatsen van ondergeschikt belang is aangevuld, want daarvoor zijn de wijzigingen in de conclusies en de stellige uitspraken toch te belangrijk. Men kan dan alleen nog spreken van een werk van Donner, dat voor een groot deel de tekst van het vroegere boek van Van der Pot bevat. Een nieuw boek dus, waarvoor de auteur de verantwoordelijkheid draagt.

Donner heeft het boek van Van der Pot een erfgoed van de Nederlandse rechtswereld genoemd. Met deze uitdrukking zal bedoeld zijn, dat dit boek een algemeen gewaardeerd samenhangend geheel van wetenschappelijke zienswijzen en opvattingen bevat. Als dit zo is dan zou dit geheel ook alleen zijn bewaard en doorgegeven als de bewerker had volstaan met uitdrukkelijk als zodanig aangegeven aanvullingen of duidelijk herkenbare notities in de tekst waarin hij blijk zou geven van een andere zienswijze. Een bewerking zoals de hier besprokene echter heeft het 'erfgoed' doen ophouden te bestaan. Waarom het dan toch uitgegeven alsof het nog het boek van Van der Pot is? De kritiek richt zich toch tot de 'bewerker', zij het dat de criticus de moeite moet nemen door vergelijkingen met de voorlaatste druk na te speuren waar deze aan het woord is.

Van Donners vervlechting van politieke overtuiging met het staatsrechtelijk betoog werd al aangetoond dat hij daarbij de beperkingen die hij zichzelf oplegt, resp. van Van der Pot overneemt, ongeremd overschrijdt door in zijn pleitrede voor het koningschap argumenten aan te voeren, waarvan hij zelf erkent dat ze intellectueel niet overdraagbaar zijn. Bovendien heeft hij ook daar waar niet meer volgehouden kan worden dat het gaat over de vraag wat (staats)recht verdient te worden, een eigen politieke overtuiging uitgedragen, n.l. waar hij de voorkeur geeft aan het inschakelen van particuliere organisaties op het gebied van de sociale zorg, op grond o.m. van de efficien-

cy ervan en omdat het gewenst zou zijn de zelfwerkzaamheid van de bevolking te stimuleren. Beide zelf opgelegde beperkingen m.b.t. het doen van politieke uitspraken gaat hij dus te buiten.

Tenslotte iets over staatsrechtswetenschap en politicologie. Donner grenst de eerste af van de laatste door vast te stellen dat de politicologie de uitoefening van de macht in de maatschappij bestudeert en daarbij meer dan alleen de staat in beschouwing neemt. Dit komt tot uiting in het gebruik van het ruimere begrip politiek systeem i.p.v. het begrip staat.⁴¹ De staatsrechtswetenschap richt zich op de regels die gelden voor de machtsuitoefening door de staatsorganen, hun bevoegdheden t.o.v. elkaar en de staatsburgers, alsmede de samenhang van dit stelsel. Dit stemt overeen met de omschrijving die hij geeft van wat het staatsrecht omvat, n.l. 'de rechtsregels en rechtsinstellingen, welke de vorm van de staat (eenheidstaat of bondstaat) bepalen, de staatsvorm (monarchie of republiek) vastleggen, de wijze van samenwerking der staatsorganen voorschrijven (parlementair stelsel of scheiding der machten) en de rechten van de burger omschrijven (mensenrechten).⁴² Maar dit moet niet zo opgevat worden dat de staatsrechtswetenschap zich uitsluitend met de formele kant van de staat zou bezig houden, want ook op de 'staatswerkelijkheid' moet de beoefenaar van dit vak letten, aldus Donner. Daarom verwerpt hij de stelling dat de politicologie de 'rauwe werkelijkheid' bestudeert die zich verschuilt achter de 'juridisch vaak zeer fraaie vormen van het staatsbestel', welke het object van de staatsrechtswetenschap zijn.⁴³ Neen, zegt Donner, dat is een te verschaald begrip en even onjuist als de mening dat in het staatsrecht de gehele staatswerkelijkheid zou zijn gegeven. Tot die

⁴¹ Achtste druk, p. 150.

⁴² Achtste druk, p. 172.

⁴³ Achtste druk, p. 167. Als bron van dit citaat noemt Donner de oratie van J. Barents, *De taak der politieke wetenschap*, 1948, p. 11 en van dezelfde: *De wetenschap der politiek*, derde druk, 1952, p. 83. In het laatste werk worden de geciteerde termen niet gebruikt; wel is er sprake van het geraamte (van de staat) dat onderwerp van juridische studie is, en het vlees er omheen, dat onderwerp van de wetenschap der politiek is. In zijn oratie spreekt Barents op de aangegeven plaats over de studie van de democratische staatsinstellingen en zegt dan dat totalitair geregeerde landen vaak, als men uitsluitend let op de formele staatsregeling, democratische instituties hebben. Hij acht het, terwijl hij eerder en later andere studieobjecten zoals politieke leerstellingen, de internationale betrekkingen e.d. bespreekt, in dit verband de zin van de wetenschap der politiek achter de juridisch vaak zeer fraaie vormen te kijken en de rauwe werkelijkheid te laten zien. Dit te citeren als een aanduiding van het terrein van resp. staatsrechtswetenschap en politicologie is bepaald onjuist. Overigens staan Barents' opmerkingen in een context van samenwerking en wederzijdse aanvulling van staatsrechtswetenschappen en politicologie en niet in een sfeer van zich afzetten tegen de staatsrechtswetenschap zoals Donner toch wel schijnt te suggereren door het — onjuist gebruikte — citaat.

staatswerkelijkheid 'behoort het staatsrecht even goed als de politiek'.⁴⁴ Blijkbaar is hier bedoeld dat men een bepaald gebied of aspect van de werkelijkheid zinvol kan bestuderen met behulp van staatsrechtelijke begrippen, maar evenzeer met gebruik van politicologische concepties kan benaderen. Deze laatste staan dan wel in een ruimer kader dan dat van de staat, maar ongetwijfeld is het juist dat de staat — althans in de moderne Westerse maatschappij — een belangrijke structuur is in het politieke stelsel. Het gecompliceerde systeem van gedragsregels en de geïnstitutionaliseerde machtsverhoudingen in deze structuur worden dan ook door de staatsrechtswetenschap en de politicologie, elk op eigen wijze, bestudeerd. Overziet men een aantal gangbare definities van het studieobject van de politicologie, dan valt op dat ondanks vele verschillen de elementen gezag, bindend karakter van besluiten en het eventueel toepassen van geweld als sanctie⁴⁵ zelden ontbreken. Noties als deze kunnen staatsrechtelijk worden gedefinieerd in een stelsel van regels en bevoegdheden, maar evenzeer politicologisch als functies en processen in een politiek stelsel, i.e. een stelsel van machtsuitoefening of bindende waardentoeiding in de maatschappij. Zo gezien hebben staatsrechtswetenschap en politicologie inderdaad dat wat Donner aanduidt als de staatswerkelijkheid tot studieobject. Alleen stemt het dan wel een beetje treurig van hem te vernemen dat wetenschappelijke analyse gedoemd is een vruchteloos spelletje te blijven. Immers, men kan wel de werkelijkheid analyseren, meent hij, maar dit doende, legt men de werkelijkheid op de snijtafel van zijn wetenschappelijk onderzoek en haalt haar uit elkaar. Dan heeft men niet meer met werkelijkheid, maar nog slechts met werkelijkheidsfragmenten te doen, waar het meest essentiële, het leven, al uit is'.⁴⁶ Zo is met behulp van een metafoor de staatswerkelijkheid, toch studieobject van staatsrechtswetenschap en politicologie beide, onkenbaar verklaard!

Het lijkt niet erg aannemelijk dat Donner met deze frase, die toch ook een oordeel over zijn eigen bezigheden inhoudt, een dergelijke consequentie heeft bedoeld. Aangenomen mag worden dat zowel in de staatsrechtswetenschap als in de politicologie de wetenschappelijke analyse onverdroten zal worden voortgezet. Daarbij is een goede samenwerking van beide takken van wetenschap op die gebieden waar men hetzelfde deel van de werkelijkheid ieder op eigen wijze bestudeert nuttig en zelfs onmisbaar. Hoe zou men het functioneren

⁴⁴ Achtste druk, p. 167.

⁴⁵ Zie bij voorbeeld het overzicht dat J. K. de Vree geeft in zijn artikel *De wetenschap der politiek — het vraagstuk van een definitie*, in: *Acta Politica*, IV (1968/1969), p. 55–81.

⁴⁶ Achtste druk, p. 167.