

W. Voermans

Het verhaal van de grondwet. Zoeken naar wij

Amsterdam: Prometheus 2019. 512 pagina's, ISBN 978 90 446 4001 4

J.J.J. SILLEN*

I. Inleiding

In september 2019 verscheen van de hand van Wim Voermans *Het verhaal van de grondwet. Zoeken naar wij*. De oorsprong van dit prachtig uitgegeven boek ligt in (vaak scherpe) kritiek op de stand van de staatsrechtwetenschap, die volgens Voermans te weinig aandacht heeft voor het 'waarom' van staatsrechtelijke verschijnselen, én in een aanstekelijke fascinatie van de auteur voor het verschijnsel grondwetten. Dat zorgt voor een bijzonder boek, waarin de auteur de lezer in ruim vijfhonderd pagina's (waarvan zo'n 130 pagina's eindnoten) wil overtuigen van, wat hij noemt, 'het verhaal van de grondwet'. Ook stilistische is het boek bijzonder. De schrijver doet verslag van een zoektocht. Daarbij praat hij tegen de lezer, slaat wegen in die nieuwe inzichten bieden, maar soms ook paadjes die doodlopen, waarna hij zijn weg weer via een ander pad vervolgt. Deze vorm en stijl – vertellen over een zoektocht in plaats van het schrijven over de uitkomsten daarvan – is nauw verbonden met de inhoud van het boek. Het boek heeft het 'verhaal van de grondwet' tot onderwerp, maar is zélf ook een verhaal (p. 44).¹ Zo wil Voermans het boek toegankelijk maken voor een groot publiek: het boek is voor 'iedereen', 'voor nieuwsgierige mensen', dus zeker niet alleen juristen of juridische studenten (p. 44-45). In die doelstelling is Voermans volgens mij zonder meer geslaagd. Het boek leest als een trein.

Als gezegd, leiden de genoemde vorm- en stijlkeuze ertoe dat Voermans zelden in een rechte lijn op zijn doel afgaat. Hij signaleert, argumenteert, poneert, geeft tegenargumenten en herziet eerder ingenomen stellingen. Zo kan het dat hij op enig moment schrijft: 'Hoe meer je erover nadenkt, hoe onbegrijpelijker het wordt' (p. 339). Deze vorm en stijl maken dat veel interessants boven tafel komt, maar zij maken het werk van een recensent niet makkelijker.² Dat is natuurlijk geen verwijt – boeken worden geschreven voor lezers, niet voor recensenten – maar het stelde mij wel voor enkele uitdagingen. Zo is bijvoorbeeld het geven van een korte samenvatting van de inhoud van het boek niet eenvoudig, terwijl dat toch een eerste vereiste is voor een behoorlijke recensie. Daarnaast is het daardoor onmogelijk om over alle interessante ideeën in dit rijke boek iets te zeggen. Om toch een enigszins systematische bespreking te bieden, kies ik voor de volgende route. Eerst geef ik Voermans' kritiek op de huidige academische staatsrechtbeoefening weer. Deze komt op diverse plaatsen in het boek aan de orde of schijnt daarin door (par. 2). Daarna vat ik het eerste, inleidende

* Mr. drs. J.J.J. (Joost) Sillen is universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht aan de Radboud Universiteit.

1 Verderop omschrijft Voermans het zo: het boek is '[e]en vertelling over een reis en tegelijkertijd een experiment om het medium (het boek) een deel te laten zijn van de boodschap (het verhaal van de grondwet).' (p. 45)

2 Daarbij komt dat de auteur niet 'begripvast' is. Zo verandert de betekenis die hij aan het woord grondwet geeft een paar keer. De lezer moet dan goed opletten.

hoofdstuk van het boek uitgebreid samen met als doel de lezer een indruk te geven van de aard van de zoektocht van de schrijver en van zijn redeneertrant. Daarna geef ik – veel korter – de rest van het boek weer (par. 3). Vervolgens kom ik toe aan de waardering van het boek, waarbij ik mij beperk tot de centrale stelling van de schrijver: grondwetten vertellen ‘een verhaal dat in en buiten de tekst probeert te overtuigen, te spreken tot de ziel van het gehoor om het grondwettelijk systeem, de gemeenschap die het uitroept en inricht, geloofwaardig en aanvaardbaar te maken.’ (p. 370) (par. 4). Ik sluit af met een korte conclusie (par. 5).

2. Kritiek op de staatsrechtwetenschap

Als gezegd is *Het verhaal van de grondwet* niet alleen ontstaan door interesse voor grondwetten, maar ook door kritiek op de bestaande staatsrechtbeoefening. In het ‘Woord vooraf’ verhaalt Voermans dat hij zich als student afvroeg waarom er eigenlijk grondwetten bestaan en wat zij doen. De antwoorden die hij tijdens zijn rechtenstudie op die vragen kreeg, bevredigden hem niet.³ Deze waren aldus Voermans gestoeld op de gedachte dat de mensheid ‘steeds verstandiger en beschaafder’ werd, en daardoor steeds beter begreep hoe zij zich moest ‘organiseren en gedragen’. Van die lineaire ontwikkeling waren recht, democratie én grondwetten het gevolg (p. 15). Dat antwoord deed Voermans meer denken aan een geloofsartikel dan een verklaring van de feiten. Dat de staatsrechtwetenschap zo’n ‘empirische’ verklaring niet kon geven, en eigenlijk in de empirie helemaal niet zo geïnteresseerd was, bevreemde hem. ‘Want wat voor wetenschap is dat die zulke eenvoudige vragen niet kan beantwoorden en daar, kennelijk, ook niet eens over na wil denken?’ (p. 16). Met *Het verhaal van de grondwet* wil Voermans zélf een aanzet geven voor de beantwoording van die vragen en daarmee tevens laten zien wat volgens hem staatsrechtwetenschap hoort te zijn. Kern van de weg die de staatsrechtwetenschap volgens Voermans moet inslaan, is het beter benutten door de staatsrechtwetenschap van inzichten uit andere wetenschappelijke disciplines (p. 35). In het bijzonder moet zij meer oog hebben voor de empirie, waarvoor juristen in het algemeen huiverig zijn. Zij doen empirische vragen vaak af als ‘niet-juridisch’ en daarmee als niet relevant (p. 36-37). Die lage waardering kan worden verklaard doordat juristen van oordeel zijn dat ‘de realiteit slechts subject is van de juridische werkelijkheid’ (p. 37). Soms echter komt die lagere waardering volgens Voermans echter ook gewoon voort uit ‘desinteresse’ of ‘angst voor het vreemde’ (p. 38). In ieder geval is het voor juristen lastig om ‘voorbij hun normatieve opvattingen te kijken.’ (p. 243). ‘Maar wat ook het motief is, het helpt natuurlijk niet om grondwetten als verschijnsel van nu beter te begrijpen.’ (p. 38). Goede staatsrechtwetenschap, vindt Voermans, hoort zich daarom tevens bezig te houden met empirische vraagstukken – het ‘waarom’ van het recht – niet alleen in het onderzoek maar ook in het onderwijs (p. 45).

3 De studie beviel sowieso niet helemaal, althans zeker het Tilburgse staatsrechtonderwijs uit die tijd niet: ‘Maar of het nou aan die stuntelende hoogleraar, of aan de Nederlandse Grondwet zelf lag, het was ... het was... ongelooflijk, gillend, saai! [...] Een ellendige, barre tocht langs droogstoppelpelingen en watervallen van jargon, begeleid door een monotone kraakstem.’ (p. 23)

3. Fascinatie voor het verschijnsel grondwet

De vragen over het verschijnsel grondwet die Voermans als student had, stelt hij zichzelf in dit boek opnieuw. Hij introduceert deze uitgebreid in het inleidende hoofdstuk én laat de richting zien waarin volgens hem het antwoord op die vragen moet worden gezocht. Ik vat dat inleidende hoofdstuk hierna wat uitgebreider samen en volg daarbij zo veel mogelijk de vertelling van de schrijver om recht te doen aan zijn betoogtrant.⁴

Het inleidende hoofdstuk opent met de stelling dat de twintigste eeuw, de eeuw van de Grondwet was. Het aantal grondwetten nam toen exponentieel toe. Vrijwel alle landen hebben nu een grondwet. Dat is opmerkelijk, schrijft Voermans, want het type grondwet dat wij nu kennen is pas 250 jaar oud. ‘Hoe kon de grondwet in zo’n korte tijd ‘viraal’ gaan?’ (p. 20). Het verbaast Voermans dat daarover weinig is geschreven (p. 20-24). Iemand die zich daar wel mee heeft beziggehouden is de Canadese politicoloog Hirschl. Deze geeft drie verklaringen voor de opkomst van grondwetten (p. 24-27). De eerste verklaring is het geloof in ‘de kracht van het grondwetsideaal: het constitutionalisme’. De tweede verklaring heeft betrekking op wat een Grondwet ‘doet’, namelijk het creëren van (economische) stabiliteit. Ten derde kan de populariteit van de grondwet worden verklaard met behulp van ‘strategisch-politiek[e]’ motieven: een grondwet maakt samenwerking en leiderschap mogelijk. Voermans kan een heel eind meegaan met deze ‘betrekkelijk logische verklaringen’, maar ze kunnen hem toch niet helemaal overtuigen. ‘Zou de hele wereld zich, na duizenden jaren menselijke beschaving, ineens in een paar decennia massaal als makke schapen hebben mee laten tronen in een ideologisch gekleurd, westers verhaal? Is de tucht van de markt en de zucht naar macht zo groot dat de hele aarde dús maar onmiddellijk buigt naar haar sirenenzang en grillen? En zijn stabiele politieke verhoudingen tegenwoordig echt nagenoeg ondenkbaar zonder zo’n juridisch boterbriefje?’ (p. 27).

Misschien is er een andere verklaring, vervolgt Voermans. Wellicht appelleren grondwetten ‘aan onze morele basisinstincten’. Wellicht bieden zij ‘[e]en vertelling die iedereen een plek en reden probeert te geven: het verhaal over wie we zijn, wat we willen en waar we thuishoren’ (p. 27). Voermans noemt die verklaring echter ‘misschien ook weer wat dunnetjes’. Het constitutionele recht is toch wel wat meer dan een ‘verhaaltje’ of een ‘sprookje’? Parlementen, rechters, verkiezingen, die bestaan toch echt? Misschien zit het dan nóg anders. Er bestaat een groot verschil, zo betoogt Voermans, tussen ‘de stenen van de parlementen’ aan de ene kant en ‘de verbeelde werkelijkheid’ van het parlement als grondwettelijk instituut aan de andere kant. ‘Grondwetten roepen de verbeelde werkelijkheid van een grondwettelijke orde in het leven: een gemeenschap die zich als politieke samenleving onder een rechts- en leiderschapssysteem schaaft.’

Die verbeelde werkelijkheid bestuderen is echter moeilijk, omdat deze werkelijkheid ‘complex, grotendeels onzichtbaar en beweeglijk is en steeds interactief, door het delen van voorstellingen, wordt gemaakt, bijgesteld en bevestigd’ (p. 28). Toch probeert Voermans dat. Daartoe wil hij ‘kijken naar de herkomst en de betekenis van het verschijnsel grondwetten als een gecombineerd voortbrengsel van de menselijke geest, verbeelding en geschiedenis’ (p. 29-30). Voermans wil dus

4 De daarin aan de orde komende kritiek op de academische staatsrechtbeoefening sla ik echter over (p. 35-40), omdat zij hiervoor al aan de orde kwam.

het verschijnsel grondwet met een multidisciplinaire bril bekijken. ‘Dit boek probeert via empirie van de (grondwettelijke) verbeelding erachter te komen waarom de mensheid in de laatste halve eeuw zo massaal aan de grondwet is gegaan’ (p. 30). Welke verbeelding roepen grondwetten dan in het leven? Volgens Voermans definiëren zij ‘het ‘wij’ van een gemeenschap en organiseren [zij, JS] de functies van autoriteit ervan’. Grondwetten roepen een ‘verbeelde wereld van rechtssysteem én politiek systeem – een regeling voor leiderschap en sociale organisatie – in het leven die groepen tot grootschalige samenwerking in staat stelt’ (p. 31). Hirschls verklaringen (‘verhalen’) gaan daaraan voorbij, zegt Voermans. Dat zijn verhalen ‘over de grondwet’. Deze kunnen wel ‘het mogelijke *hoe* van de grondwetsexplosie’ verklaren, maar niet ‘het *waarom*’. Dat laatste vereist onderzoek naar ‘het verhaal *van* de grondwet zelf.’ ‘Waar komt dat verhaal vandaan, waarom is het zo’n sterk verhaal, waarom is het zo overtuigend?’ (p. 40-41).

De kern van de zaak is volgens Voermans dat grondwetten ons in staat stellen samen te werken voorbij ‘de grenzen van onze neurobiologische aanleg’ door ‘vertrouwen en erkenning’ te bevorderen. Zij zorgen voor vertrouwen door gedrag voorspelbaar te maken ‘via abstracte instituten als het recht’. Zij bevorderen erkenning ‘door het definiëren van een gemeenschap, het ‘wij’, het verhaal over het waarom van de groep in relatie tot andere groepen en de rol en aanspraken van groepsleden.’

Voermans benadrukt dat grondwetten dat niet altijd doen. Er zijn immers ook veel zogenaamde *sham constitutions*, die slechts een façade voor ongebreidelde overheidsmacht zijn. ‘Een grondwet die niet werkt is niet meer dan fictie, een verwarrend sprookje. Dat kan natuurlijk niet de bedoeling zijn. Hoe kan die naleving dan verzekerd worden? ‘Veel constitutionele collega’s schieten bij deze vraag, net als ik, in de architectonisch of loodgietersreflex’ (p. 42). Zij suggereren oplossingen als ‘transnationale grondwetten of grondwets(toezichts)mechanismen’. Zulke oplossingen miskennen echter ‘hoe grondwetten werken’.

‘Een grondwettelijk verhaal werkt, zo hoop ik aan te tonen, niet louter doordat het juridisch wordt geborgd met waakhonden en rechters, maar doordat het ‘landt’ of ‘binnenkomt’ als zingeving- en organisatiemechanisme in een samenleving. De werking van grondwettelijke normen schuilt goeddeels in het verhaal. Een goede grondwet werkt via overtuiging: via het winnen van de harten en hoofden van de gemeenschap die ze maakt en regelt.’ (p. 42)

Maar hoe zorg je daarvoor? Volgens Voermans door het verhaal van de grondwet steeds weer aan elkaar te vertellen, te beleven en met ons gedrag te bevestigen. ‘(Scheid-)rechters, rechten, beginselen en instituties zijn onderdeel van dat verhaal maar ze zijn niet het verhaal zelf’ (p. 43). De Nederlandse Grondwet illustreert dat. Uit onderzoek blijkt dat vrijwel alle Nederlanders de Grondwet belangrijk vinden, maar dat vrijwel niemand precies weet wat er in staat.⁵ Bovendien speelt de Grondwet geen prominente rol in politiek-maatschappelijke debatten. Maar je kunt het ook anders bekijken: ‘de Nederlandse Grondwet, het idee en de inhoud ervan, lijken zich in de loop van twee eeuwen te hebben geïnternaliseerd; zij zijn tot de culturele bagage geworden, tot tweede natuur van Nederlanders’ (p. 44). Zo wisten de bevroegde burgers uit het eerder genoemde onderzoek wel aan te

5 De lezers van dit tijdschrift uitgezonderd, natuurlijk.

geven wat zij de belangrijkste principes van de Nederlandse Grondwet vonden: gelijke behandeling, uitings- en godsdienstvrijheid en democratie.

Na deze inleiding vervolgt Voermans zijn zoektocht in vijf delen.

Deel I ('Grondwetsgroei') zoomt in op de hiervóór genoemde elementen 'vertrouwen' en 'erkenning', welke volgens Voermans de essentialia vormen van het verhaal van de grondwet. Hij beschrijft eerst hoe het menselijke samenleven zich heeft ontwikkeld. Daarbij gaat hij terug tot 75.000 v. Christus. Een belangrijke mijlpaal is dat samenlevingen ontstonden van meer dan 148 mensen. Die grens is cruciaal omdat volgens de Britse antropoloog Dunbar ons brein slechts dat aantal 'stabiele sociale relaties' aankan (p. 66). Dat toch gemeenschappen konden ontstaan van meer dan 148 mensen, komt doordat de verbeeldingskracht van de mens hem in staat stelde te geloven in abstracta als religie en recht (p. 67). Deze maken het gedrag van vreemden voorspelbaar, waardoor wij ze kunnen vertrouwen. Bovendien bevorderen zij het gevoel ergens bij te horen: door het geloof in dezelfde god of de aanvaarding van hetzelfde recht, wordt de mens erkend als lid van een groep (p. 72-80). Met de opkomst van zulke grotere samenwerkingsverbanden ontstaat ook (politiek) leiderschap. Geloof en recht kunnen zulk leiderschap legitimeren (p. 79-80, 82).

In deel II ('Geschiedenis van de grondwet') bespreekt Voermans de wijze waarop in het verleden 'vertrouwen' en 'erkenning' zijn gerealiseerd. Dit deel is het omvangrijkst van de vijf. Ook hier gaat Voermans ver terug in de tijd. Hij bespreekt de prehistorische, antieke, Romeinse, middeleeuwse en vroegmoderne constituties. Voermans signaleert dat aan het einde van de middeleeuwen documenten ontstaan die lijken op wat wij nu een grondwet noemen en waarop het boek zich daarna focust. Maar ook in die moderne grondwetten zijn ontwikkelingsstadia zichtbaar. Voermans bespreekt monarchale, revolutionaire, restauratieve, liberale, imperiale, Leviathan-achtige,⁶ bevrijdings-, liberaal-democratische (en kort: islamitische en niet-statelijke) constituties. Na deze beschrijving van 130 pagina's volgt een hoofdstuk met de titel: 'Wat vertelt de geschiedenis?' Deze recensent is dan even uit het lood geslagen als hij leest: 'Een heel lastige vraag. Want kan het verleden ons sowieso iets leren? Waarschijnlijk niet' (p. 221). Gelukkig blijkt dat niet het hele antwoord te zijn, want, zegt Voermans, de geschiedenis laat ons wel zien wat constituties doen. Zij 'geven naast regels over leiderschap en sociale organisatie, regels over een rechtssysteem. Zo blazen ze het verschijnsel 'recht' leven in, en creëren via 'metaregels' een rechtsorde' (p. 221). De geschiedenis laat ook zien hoe grondwetten dat doen. 'Het begint altijd met de definitie van een 'wij' – hoe impliciet dan ook' (p. 222). Eerst zorgt religie voor dat 'wij'-gevoel, later abstracta als 'de natie'. Deel III is getiteld: 'Grondwetsbegrip, soorten en maten'. Het behandelt eerst allerhande definities van grondwetten, zonder dat Voermans één daarvan als de zijne kiest. Toch zegt hij in het volgende hoofdstuk dat alle (moderne) grondwetten gemeenschappelijke kenmerken hebben: 'ze zijn allemaal geschreven, ze roepen allemaal een rechts- en leiderschapssysteem in het leven, en er is nauwelijks nog een handvol uitzonderingen te vinden die niet het standaard-viergangenmenu van de liberale democratie (*rule of law*, democratisch leiderschap, machtenscheiding en individuele vrijheidsrechten) op de kaart heeft staan' (p. 247). In dat hoofdstuk zoekt Voermans welke verwantschap moderne grondwetten nog meer hebben. Hij laat zien dat grondwetten tekstueel steeds meer op elkaar zijn gaan lijken (p. 254). Daardoor neemt echter de kans toe dat grondwetten minder hoog scoren op het

6 Daarmee zijn de democratisch-corporatistische en socialistische grondwetten bedoeld die ontstonden tussen ongeveer 1918-1940 (p. 189 e.v.).

element ‘erkenning’. ‘Want als zo’n document niet meer is dan geleend of tweedehands spul, hoe zouden ‘wij’ ons dan nog thuis kunnen voelen in die orde?’ (p. 257). Na deze *tour d’horizon* langs de verschillen en overeenkomsten van moderne grondwetten relativeert Voermans het belang van die onderscheidingen: ‘Van al die typen, modellen en identiteiten gaan we nog niet direct beter begrijpen wat grondwetten eigenlijk zijn’ (p. 262).

In het vierde deel (‘Effecten’) wil Voermans dan te weten komen wat grondwetten (*sham constitutions* uitgezonderd) ‘doen’. Daarbij moet niet alleen naar grondwettelijke regels worden gekeken. Grondwetten zijn namelijk, zo benadrukt de auteur, veel meer dan de optelsom van de rechtsnormen die zij bevatten. Zij zijn uitdrukking van ‘een groter idee’. Voermans tempert vervolgens de verwachtingen ten aanzien van de uitkomst van zijn zoektocht naar de effecten van grondwetten. Zo zijn causale relaties lastig vast te stellen. Hij omschrijft zijn zoektocht als een ‘zeephelling voor onderzoekers’ (p. 266). Maar daar laat Voermans zich niet door tegenhouden. Hij bekijkt eerst de juridische effecten van grondwetten. Hij stelt vast dat grondwetten een rechtssysteem instellen. Tegelijkertijd worden grondwettelijke normen niet altijd strikt nageleefd, schrijft hij, maar zulke naleving is ook ‘geen doel of succes op zich’ (p. 274). Veel belangrijker is of de achterliggende bedoelingen van een grondwet worden gerealiseerd. Maakt zij gezagsuitoefening legitiem,⁷ kanaliseert zij conflicten, lukt het haar overheidsgezag onpersoonlijk te maken, en leidt zij tot de productie van publieke goederen, zoals orde en veiligheid? (p. 277). Vervolgens beziet Voermans de economische gevolgen van grondwetten. Hij betoogt dat grondwetten markten mogelijk maken én kunnen bijdragen aan hun succes (p. 288). Tot slot bespreekt Voermans de politieke effecten van grondwetten. Hij stelt dan vast de grondwetten steeds vaker worden gebruikt als middel om ‘politieke, religieuze of culturele conflicten op te lossen’, maar dat er geen universeel recept bestaat voor hoe dat kan (p. 307).

Het laatste deel van het boek heet: ‘De verbeelde orde van de grondwet’. Daarmee bedoelt Voermans dat grondwetten ‘een product van ons voorstellingsvermogen’ zijn: ‘ze creëren een verbeelde werkelijkheid, een niet tastbare sociale realiteit, die dienst doet als ordening, leefregel en waardeoriëntatie van menselijke samenwerking’ (p. 321). Het recht is het vehikel van die ordening. Tegelijkertijd wordt die verbeelde werkelijkheid – en daarmee het constitutioneel recht – gekleurd door maatschappelijke opvattingen. ‘Het recht neemt – als systeem van ‘behoren’ – niet alleen ons de maat, wij nemen voortdurende de maat van het rechtssysteem.’ Maatschappelijke opvattingen en de verbeelde werkelijkheid van de grondwet staan dus in een dialectische verhouding tot elkaar. In een volgend hoofdstuk met dezelfde titel als het boek herhaalt Voermans zijn centrale boodschap, namelijk dat ‘de essentie van elke grondwet’ is dat zij ons wil proberen te laten geloven in ‘het politieke en juridische systeem, het verhaal, dat de grondwettelijke regels uitdrukken.’

‘Dat we een ‘zelf’ hebben, individualiteit en identiteit, maar ook dat we ‘wij’ zijn, elkaar moeten vertrouwen, allemaal een rol hebben, dat we ons moeten voegen naar de regels die we rekenen tot het recht, dat samenwerking en leiderschap noodzakelijk is, en dat leiders – op de een of andere manier – moeten worden gehoorzaamd. Constitutionele ficties en verhalen proberen muziek te maken op de snaren van het moraliteitsinstrument dat in ieder van ons leeft.’ (p. 350)

7 Zie daarover ook p. 339-341.

Om dat te kunnen zien moet je verder kijken dan de grondwettelijke regels en hun geschiedenis (p. 351). ‘Het publiek wordt opgevoed in het verhaal van de grondwet tot de voorstelling ervan ook als werkelijk en waar ervaren wordt, of toch tenminste voor waar wordt gehouden.’ Het constitutionele recht moet – anders gezegd – belééfd worden: ‘zonder constitutionele beleving is er geen constitutioneel recht’ (p. 352). Die beleving – dat verhaal – kan door de tekst van de grondwet worden opgeroepen, bijvoorbeeld door inspirerende preambules, maar meestal gebeurt dat via andere media (p. 353-359). ‘Het verhaal van de grondwet is meer dan tekst alleen. Het wordt evengoed uitgedrukt via woordeloze ideeën, rituelen, symbolen en ook via beelden’, zoals door het afleggen van een eed, een vertonen een vlag, rechterlijke toga’s, enz. (p. 359-360).

Het laatste hoofdstuk van het boek fungeert als een epiloog. Voermans geeft daarin een aanzet tot beantwoording van de vraag die hij zich in de inleiding stelde: waarom hebben grondwetten de laatste honderd jaar zo’n hoge vlucht genomen? Zijn antwoord luidt dat grondwetten ‘voorzien in elementaire menselijke behoeften die ontstaan bij vormen van grootschalige samenwerking’ en dat door ‘de ontwikkeling van communicatietechnologie’, ‘interconnectie’ en ‘de groei van de wereldbevolking’ die behoeften waarschijnlijk exponentieel zijn gegroeid (p. 371-372). Ook komt in die epiloog de onvermijdelijke vraag aan de orde: wat kunnen wij met dit boek in de praktijk? Hoewel Voermans (terecht) schrijft dat praktisch nut voor een wetenschappelijke publicatie toch niet ‘de maat van alle dingen’ hoort te zijn, weet hij toch een praktisch inzicht te noemen: ‘Dat je gaat begrijpen dat een grondwettelijk bestel niet eender welke gereedschapskist is voor de overheid om een samenleving-naar-wens mee in elkaar te schroeven’ (p. 373-374).

4. Waardering

Voermans is van oordeel dat staatsrechtjuristen zich open moeten stellen voor empirische verklaringen. Zelf geeft hij in dit boek het goede voorbeeld door ‘via empirie van de (grondwettelijke) verbeelding’ te onderzoeken waarom het aantal grondwetten in de twintigste eeuw zo’n hoge vlucht heeft genomen (p. 30). Hij verklaart die vlucht door te wijzen op het succes van ‘het verhaal van de grondwet’, ‘dat in en buiten de tekst probeert te overtuigen, te spreken tot de ziel van het gehoor om het grondwettelijk systeem, de gemeenschap die het uitroept en inricht, geloofwaardig en aanvaardbaar te maken’ (p. 370). Voor Voermans houdt een grondwet dus veel meer in dan de daarin opgenomen juridische normen (p. 359). Zijn grondwetsbegrip is zelfs ruimer dan wat juristen veelal onder het begrip ‘constitutie’ verstaan: de verzameling geschreven en ongeschreven staatsrechtelijke regels.⁸ Bovenal rekent hij tot de grondwet de ideeën die achter die regels schuil gaan. In alle grondwetten draaien die ideeën in de kern om vertrouwen en erkenning, hoewel hun concrete invulling per land verschilt. Het zijn deze ideeën die ‘het verhaal van de grondwet’ vertellen.

8 Voermans noemt het onderscheid tussen grondwet en constitutie wel (p. 238), maar gebruikt de termen in zijn boek als synoniemen, omdat hij het onderscheid tussen die twee als ‘gedeeltelijk vals’ beschouwd. Volgens hem wordt immers ‘via de scheppingsdaad van de grondwet en het daarmee ingestelde rechtssysteem erkenning en werking [...] gegeven aan dat ‘andere’ constitutionele recht. Zonder die fundamentele grondwettelijke rechtsregels is er geen rechtssysteem en zijn er geen (erkende) ongeschreven rechtsbeginselen, precedentes, conventies of gewoonterecht: sterren hebben een heeal nodig om in te kunnen schijnen’ (p. 239).

De belangrijkste vindplaats van die ideeën is doorgaans niet het geheel van (geschreven en ongeschreven) constitutionele regels,⁹ maar de informele spelregels, symbolen en rituelen van het overheidsgezag. Tezamen vormen zij de constitutionele cultuur van een land. Ik illustreer dat aan de hand van Nederland. Onze grondwet is sober. De Nederlandse constitutionele cultuur vindt daarin dan ook niet haar belangrijkste uitdrukking. Veel belangrijker zijn, aldus Voermans, (1) informele spelregels als de wens om te polderen, het streven naar gelijkheid en het grote belang dat wordt gehecht aan uitingsvrijheid en menselijke autonomie (p. 368), (2) symbolen als de Koning en de Staten-Generaal (p. 350)¹⁰ en (3) rituelen als de rijtoer met de Gouden Koets op Prinsjesdag en het voorlezen van de troonrede in de Ridderzaal in aanwezigheid van de leden van het parlement, het kabinet en de Hoge Colleges van Staat. (p. 350). Voermans herkent in die spelregels, symbolen en rituelen de norm van ‘de Nederlandse constitutionele cultuur’, die hij samenvat als: ‘er zál worden samengeleefd’ (p. 368).

Begrijp ik het goed, dan zijn ‘vertrouwen’ en ‘erkenning’ de bouwstenen van het verhaal dat grondwetten vertellen, en is de ‘constitutionele identiteit’ de invulling die een specifieke grondwet aan dat verhaal geeft. In beide gevallen echter rekent Voermans het verhaal toe aan, wat ik hierna kortweg noem, ‘de grondwet als juridisch document’. Hij betoogt dat de vaststelling van ‘de grondwet als juridisch document’ de geboorte is van ‘de grondwet als verhaal’. Hoewel de grondwet terug kan vallen op oude tradities of symbolen (vgl. p. 364) roept haar vaststelling – in de woorden van Voermans – ‘de verbeelde werkelijkheid van een grondwettelijke orde in het leven’ (p. 28, p. 237-239). Na die vaststelling leidt ‘de grondwet als verhaal’ een eigen leven. Nieuwe tradities worden aan dat verhaal toegevoegd en bestaande krijgen een andere invulling (vgl. p. 324). De ‘grondwet als document’ en de ‘grondwet als verhaal’ komen dan in een wederkerige verhouding tot elkaar te staan: zij beïnvloeden elkaar over en weer.

Terecht vraagt Voermans aandacht voor de ‘sociologische’ betekenis van de constitutionele identiteit van een land. Hij onderstreept volgens mij op goede gronden dat het bestaan van zo’n identiteit van groot belang is voor succesvol vreedzaam samenleven. Ik ben het verder met hem eens dat ter verzekering van de rechtsstaat er geen grotere waarborg bestaat, dan een samenleving die de waarden daarvan heeft geïnternaliseerd. Evenzeer ben ik het met hem eens dat de constitutionele cultuur een eigen leven leidt en in wisselwerking staat met ‘de grondwet als juridisch document’. Anders dan Voermans zou ik echter die constitutionele identiteit niet willen bestempelen als het verhaal ‘van’ de grondwet. Ik geef daarvoor twee redenen.

Ten eerste vermindert het automatisch toerekenen van de ‘constitutionele identiteit’ aan de grondwet de analytische waarde van dat laatste concept. Dat vind ik jammer, want het concept is volgens mij heel waardevol. Anders dan Voermans lijkt te betogen, meen ik dat grondwetten en constitutionele identiteit los van elkaar te verkrijgen zijn. Zo kan een land ook zonder grondwet beschikken over een bepaalde ‘constitutionele identiteit’. Het Verenigd Koninkrijk illustreert dat. Dat land heeft geen ‘grondwet’ (zijn constitutie is niet geschreven, wat volgens Voermans wel een vereiste is voor een

9 Preambules vormen een uitzondering op die regel. Zij ‘zijn vaak samenvattingen van het verhaal van de grondwet’ (p. 358).

10 Ook de Grondwet noemt de Koning en de Staten-Generaal. Voermans heeft hier echter – als ik het goed zie – niet hun juridische verschijningsvorm op het oog, maar hun symboolwaarde.

moderne grondwet),¹¹ maar wél een ‘constitutionele identiteit’. Bovendien verdwijnt constitutionele identiteit niet als een grondwet wordt afgeschaft. Tussen de Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden hebben voor ons land bijvoorbeeld diverse, en inhoudelijk zeer verschillende, grondwetten gegolden. Toch bleven in die periode belangrijke elementen van de ‘Nederlandse’ constitutionele identiteit hetzelfde, zoals de waarde van pluriformiteit (vrije meningsuiting en godsdienstvrijheid) en de verbondenheid met het Huis van Oranje-Nassau. Tot slot zijn er ook landen met een grondwet maar zonder eenvormige constitutionele identiteit. Ik vermoed dat Polen daarvan een voorbeeld is. De ene helft van de bevolking vindt bepaalde maatregelen daar volstrekt legitiem, terwijl de andere helft ze beschouwt als zuivere machtsusurpatie. Dat schisma in de Poolse samenleving lijkt bovendien samen te vallen met onderscheiden visies op wat Polen is: de eerste helft beschouwt het land als de bakermat van de christelijke beschaving in Europa, de tweede helft ziet Polen als onderdeel van de Westerse gemeenschap van liberale staten.

Zou constitutionele identiteit – zoals Voermans doet – steeds aan de grondwet moeten worden toegerekend, dan zou het begrip in de genoemde gevallen als analytisch kader niet bruikbaar zijn. Naar mijn oordeel kan het begrip echter juist dan behulpzaam zijn, bijvoorbeeld om continuïteit en discontinuïteit van staatsbestuur beter te begrijpen. Ik zou bijvoorbeeld menen dat constitutionele identiteit een voorwaarde is voor het kunnen functioneren van het constitutioneel recht. Zonder die identiteit, dat gevoel van gezamenlijkheid, kan het constitutionele recht bijvoorbeeld niet zijn belangrijkste taak vervullen: het kanaliseren van politieke conflicten.¹²

Nu zou men kunnen betogen dat het toerekenen van die constitutionele identiteit aan de grondwet juist de kern vormt van ‘het verhaal van de grondwet’. In die opvatting gaat het er niet om óf deze gedachten werkelijk hun grondslag in de grondwet vinden, maar of mensen dat gelóven. Maar ook dan heb ik bezwaren tegen koppeling van constitutionele identiteit en grondwet, omdat mensen dat wellicht vaak geloven, maar zeker niet altijd. De wijze waarop Nederlandse staatsrechtjuristen in de eerste helft van de twintigste eeuw de verbondenheid van ons land met het Huis van Oranje-Nassau typeerden – welke verbondenheid zeker in die tijd een kernelement was van de Nederlandse constitutionele identiteit – laat dat zien. De Savornin Lohman, en later ook Duynstee, betoogden bijvoorbeeld dat die verbondenheid (die voor hen in het regeerrecht van dat Huis tot uitdrukking kwam) niet op de Grondwet berustte, maar een pre-constitutioneel, natuurrechtelijk karakter had.¹³ Struycken daarentegen stelde zich op het standpunt dat dit regeerrecht wel op de Grondwet berustte, maar dat de verbondenheid met het Huis van Oranje-Nassau niet dáárin besloten lag, maar in een eeuwenlange gezamenlijke geschiedenis.¹⁴ Hoe verschillend de opvattingen van de drie genoemde auteurs ook zijn, zij hebben met elkaar gemeen dat zij die verbondenheid *niet* herleiden tot de Grondwet. Zo beschouwd, doet de toerekening van de constitutionele identiteit aan de grondwet, zoals Voermans die voor ogen lijkt te hebben, geen recht aan de werkelijkheid die hij zo belangrijk vindt.

11 Zie p. 247. Voermans worstelt begrijpelijkerwijs met het Verenigd Koninkrijk. Op p. 20 schrijft hij dat Britten zelf vinden dat ze geen grondwet hebben, maar dat ze die ‘in wezen wel’ hebben, omdat veel constitutionele regels toch op schrift zijn gesteld, maar dan in ‘wetten, regels en rechterlijke uitspraken’.

12 Op enig moment lijkt overigens ook Voermans dit standpunt te delen als hij schrijft: ‘zonder constitutionele beleving is er [...] geen constitutioneel recht’ (p. 352).

13 De Savornin Lohman 1901, p. 35-36; Duynstee 1947, p. 5.

14 Struycken 1909, p. 6-9.

Ten tweede kan het toerekenen van constitutionele identiteit aan de grondwet als juridisch document leiden tot verwarring van het onderscheid tussen feit en norm. Constitutionele identiteit behoort tot de wereld van de feiten (of zoals Voermans zegt: ‘de empirie van de verbeelding’); de grondwet als juridisch document behoort daarentegen tot de wereld van normen. Beide werelden beïnvloeden elkaar: de grondwet als juridisch document vormt mede de constitutionele identiteit en andersom. Toch zijn beide werelden gescheiden: een verandering in de wereld van de feiten *dwingt* niet tot een verandering in de wereld van het recht. Dát de wereld van de feiten de wereld van de normen beïnvloedt, is een beschrijving van wat feitelijk gebeurt, niet van wat hóórt te gebeuren. Worden constitutionele identiteit en grondwet echter aan elkaar gekoppeld, zoals Voermans doet, dan bestaat de kans dat feit en norm door elkaar gaan lopen.

Een voorbeeld daarvan biedt naar mijn oordeel Voermans’ kritiek op het rechtspositivisme van bijvoorbeeld Kelsen (p. 327). Deze maakt een scherp onderscheid tussen enerzijds feit en norm en anderzijds ethiek en norm. Wie zo het recht bestudeert, stelt Voermans, ontgaat dat recht, feit en ethiek elkaar beïnvloeden (p. 329). Juist in het spanningsveld van die drie grootheden ‘opereren grondwettelijke regels en boodschappen, buiten het zichtveld van rechtspositivisten’, concludeert Voermans. De(ze) lezer blijft dan met enige vertwijfeling achter. Zegt Voermans hier nu enkel dát die beïnvloeding tussen constitutionele identiteit en de grondwet als juridisch document plaatsvindt (wat Kelseniaanse rechtspositivisten niet zullen ontkennen en wat hen volgens mij ook niet ontgaat)? Of betoogt Voermans dat maatschappelijke veranderingen hóren te leiden tot veranderingen in het recht (wat deze rechtspositivisten wél ontkennen)? Het conceptueel scheiden van grondwet en constitutionele identiteit (‘het verhaal’) zou – denk ik – Voermans’ opvattingen hierover hebben verhelderd. Zou hij dan bijvoorbeeld de laatste opvatting zijn toegedaan, dan zou de scheiding tussen grondwet en constitutionele identiteit hem hebben gedwongen te *rechtvaardigen* waarom een verandering in de feiten tot een verandering in het constitutionele recht dwingt.

5. Slot

Voermans heeft een bijzonder boek geschreven met een eigen stijl. Hoewel de vele zijpaden die hij tijdens zijn zoektocht inslaat soms afleiden van het eigenlijke betoog van de schrijver, illustreren zij tegelijkertijd de brede belangstelling en de grote belezenheid van de auteur. Het boek getuigt ook van lef. Voermans uit (soms scherpe) kritiek op de volgens hem te monodisciplinaire beoefening van het staatsrecht door zijn collega’s én geeft een proeve van een multidisciplinair alternatief. Voermans bekijkt het fenomeen grondwet vanuit verschillende invalshoeken. Hij laat zien dat zo’n multidisciplinaire benadering het inzicht in de werking van de juridische instituties vergroot. Ook – of misschien wel: juist – voor juristen is dat interessant. Dat geldt zeker voor juristen die hun kennis en kunde willen inzetten om maatschappelijke problemen te lijf te gaan. Voor hen geeft het boek een aantal behartigenswaardige aanbevelingen, zoals ‘dat een grondwettelijk bestel niet eender welke gereedschapskist is voor de overheid om een samenleving-naar-wens mee in elkaar te schroeven’ (p. 374). Waar de auteur de indruk wekte de empirie te verbinden met de grondwet als juridisch document, overtuigde het boek mij minder. Die kritiek doet echter niet af aan mijn waardering. Voermans heeft een boek geschreven waarin hij aangeeft waarin

volgens hem de staatsrechtbeoefening te kort schiet en wat daarvoor de oplossing is. Dat helpt de staatsrechtbeoefening vooruit – ook als de lezer het met de auteur niet eens is.

Literatuurlijst

De Savornin Lohman 1901

A.F. de Savornin Lohman, *Onze Constitutie*, Utrecht: Kemink & Zoon 1901

Duynstee 1947

F.J.F.M. Duynstee, *Het rechtskarakter van de Nederlandsche constitutie*, Vereniging tot het bevorderen van de beoefening der wetenschap onder de katholieken in Nederland 1947

Struycken 1909

A.A.H. Struycken, *Ons Koningschap*, Amsterdam: Scheltema & Holkema 1909