

*Citation:*

G.J. Wiarda, Levensbericht J. Donner, in:  
Jaarboek, 1981-1982, Amsterdam, pp. 196-203



JAN DONNER

Herdenking van

## **Jan Donner**

(3 februari 1891 – 2 februari 1981)

door **G.J. Wiarda**

Jan Donner overleed op 2 februari 1981, nauwelijks een etmaal vóór hij negentig jaar zou zijn geworden. Hij bleef tot het einde toe in het bezit van de grote geestelijke gaven waarmee hij was toegerust; vitaliteit en gezondheid begonnen pas in het laatste levensjaar duidelijk minder te worden.

Donner werd op 3 februari 1891 in de pastorie naast de gereformeerde kerk te Assen geboren. Zijn vader was daar predikant van de gereformeerde gemeente; zowel de grootvader van vaders kant als die van moeders kant waren eveneens predikant bij hetzelfde kerkgenootschap; beiden waren zij afkomstig uit de Christelijk Gereformeerde Kerk, het oudste, uit de Afscheidenen voortgekomen kerkgenootschap, dat zich in 1892 met de uit de Doleantie voortgekomen Nederduits Gereformeerde Kerken tot de Gereformeerde Kerken in Nederland had verenigd; toch bleef ook na die vereniging die oorspronkelijk uit de Afscheidenen voortgekomen groepering een eigen karakter bewaren en het ouderlijk huis van Donner is ongetwijfeld door de daarbij behorende sfeer doortrokken geweest.

Donners afkomst en opvoeding is duidelijk in menig opzicht voor de gang van zijn leven bepalend geweest. Met een sterk geloof is hij zijn leven lang aan de Gereformeerde Kerk en haar instellingen hecht verbonden gebleven. Maar, zoals hij later vertelde, ook zijn belangstelling voor de politiek is hem met de paplepel ingegoten. Zijn vader was sterk politiek geïnteresseerd en nam in de Antirevolutionaire Partij een belangrijke plaats in. De grootvader van vaders kant was kamerlid geweest. Naast kerkelijke zaken zal ook de politiek in Donners ouderlijk huis, dat enige jaren na zijn geboorte van Assen naar Amersfoort was verplaatst, een belangrijk gespreksonderwerp zijn geweest.

Zijn gymnasiumtijd heeft Donner grotendeels doorgebracht ten huize van zijn grootvader van moederskant die predikant in Zwolle was, omdat het van daaruit mogelijk was het gereformeerde gymnasium in Kampen te bezoeken; dat gymnasium was gevestigd in hetzelfde gebouw als de Theologische School, was daaruit ook voortgekomen en werd in hoofdzaak bezocht door jongens die voor het predikantsambt waren bestemd. In de lijn van die school en van het voorgeslacht zou ook voor Donner de theologische studie voor de hand hebben gelegen. Toch viel de keuze op de rechtenstudie, die met de destijds nog bestaande studie in de staatswetenschappen zou worden gecombineerd. Bij die keuze is Donners sterke belangstelling voor de politiek ongetwijfeld bepalend geweest.

De studie in de rechtswetenschap heeft Donner in Utrecht, die in de staatswetenschappen in Leiden volbracht. In Utrecht waren het vooral Suyling en Molengraaff,

in Leiden Krabbe en Van Vollenhoven, die veel indruk op hem maakten. Zowel de rechtenstudie als die in de staatswetenschappen werden door promoties op stellingen afgesloten. Eigenlijk had Donner de Leidse studie met een dissertatie willen afronden. Hij heeft het omvangrijke onderwerp dat hij ter hand had genomen, echter niet tot voltooiing kunnen brengen. Dat kwam doordat de praktijk hem alras in de greep had gekregen, maar ook zal daarbij een rol hebben gespeeld dat het concipiëren van wetenschappelijke geschriften voor Donner nooit een grote aantrekkingskracht heeft gehad. Naar eigen zeggen viel wetenschappelijk werk hem altijd moeilijk. Leest men hetgeen hij later heeft geschreven in een aantal korte artikelen, meestal verschenen in het Tijdschrift voor antirevolutionaire staatkunde – ik noem zijn artikel over de zogenaamde Dageraadskwestie van 1927, over revolutionaire afgevaardigden in vertegenwoordigende lichamen van 1938, over de ontwikkeling van ons constitutionele recht tijdens de regering van Koningin Wilhelmina in 1946 en zijn twee belangrijke preadviezen over de rechtsbescherming tegen de overheid van 1934 en over de plaats en taak van de Hoge Raad der Nederlanden voor de Calvinistische juristenvereniging van 1962 –, dan kan de conclusie geen andere zijn dan dat Donner zijn gaven als publicist heeft onderschat. Maar het is een feit dat zijn publikaties in omvang beperkt zijn gebleven en ook slechts een beperkte indruk geven van hetgeen Donner als jurist heeft betekend. Donners denken was eerder op de praktijk dan op de theorie gericht; de beoordeling van een concreet probleem in al zijn facetten, boeide hem meer dan de abstracte bespiegeling. Hij heeft de rechtswetenschap gediend als weinig anderen, maar eerder als wetgever en rechter dan als publicist. Wat van zijn gedachten over juridische of maatschappelijke problemen in onze wetgeving en jurisprudentie is terechtgekomen overtreft zijn publicistische arbeid dan ook verre. Begrijpelijk is daarom ook dat Donner geen wetenschappelijke carrière heeft begeerd. Tevergeefs heeft Scholten hem destijds getracht te interesseren voor de Juridische Hogeschool in Batavia. Dat betekende overigens niet dat de wetenschapsbeoefening en de universiteiten hem niet ter harte gingen. Het tegendeel is het geval. Veel tijd en aandacht besteedde hij aan zijn curatorschap van de Utrechtse universiteit en als president-curator van de Vrije Universiteit heeft hij op de ontwikkeling van het onderwijs van die universiteit stellig een grote invloed gehad.

Het is in zijn invloed op de praktijk van het rechtsleven dat Donners grote betekenis heeft gelegen. Hij heeft daarin snel carrière gemaakt. Na gedurende enige jaren eerst bij de gemeentesecretarie te Deventer en daarna bij die te Rotterdam werkzaam te zijn geweest, werd Donner al in 1922, dat is op zijn een en dertigste jaar, raadadviseur bij het Ministerie van Justitie. Op de wetgevende arbeid die in de eerstvolgende jaren aan de orde was, waarbij ik vooral denk aan de invoering van het destijds zeer omstreden nieuwe Wetboek van Strafvordering, de Psychopathenwetten en de Dienstweigeringwet, had Donner een grote invloed. Van een ambtelijke loopbaan kwam enige jaren later een politieke. In 1926 trad Donner als Minister van Justitie toe tot het eerste kabinet De Geer. Het optreden van een zo jonge minister werd destijds door degenen die nog niet met hem in aanraking waren gekomen, met de nodige scepsis beoordeeld. Echter bleek al heel spoedig dat het „kind van Staat”, zoals hij soms spottend werd betiteld, een man was die volledig tegen zijn taak was opgewassen. Donner is gedurende zeven jaren minister van

justitie gebleven; eerst in het kabinet De Geer, daarna in het kabinet Ruys de Beerenbrouck. In 1933 kwam er na de val van dat laatste kabinet een einde aan. Donners directe politieke rol was hiermee uitgespeeld; dat daarmee aan zijn invloed op de politiek een einde is gekomen, is onwaarschijnlijk. Zijn politieke betekenis vond op een spectaculaire wijze erkenning toen hij in 1971 werd benoemd tot Minister van Staat.

Ik zei al dat Donner de rechtswetenschap vooral door zijn wetgevende en zijn rechterlijk werk heeft gediend. Tijdens zijn ministerschap is de wetgevende produktie bijzonder hoog geweest. Wat daarin zijn persoonlijk aandeel is geweest is natuurlijk nooit precies te zeggen. Neemt men in aanmerking de geringe omvang die het ministerie destijds had en de weinigen die daarbij voor wetgevende arbeid ter beschikking stonden, dan moet daarin het aandeel van een minister, wiens eerdere ambtelijke functie bij het ministerie juist op het wetgevende werk was toegespitst, en die naast politicus volledig vakman was, bijzonder hoog zijn geweest. Van de belangrijke wetten die gedurende Donners ministerschap tot stand zijn gekomen, noem ik vooral de ingrijpende hervorming van de wetgeving op de naamloze vennootschap, de Pachtwet, de Ambtenarenwet met het Rijksambtenarenreglement en het Arbeidsovereenkomstenbesluit, de regeling van het muziekauteursrecht, de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst, de regeling van de rechtspositie van handelsagenten en handelsreizigers, de veranderde regeling van het derdenbeslag en de lijfswang, gepaard met de voor de praktijk van grote betekenis geworden dwangsom die de verdere ontwikkeling van het in de justitiële praktijk zo belangrijk geworden kort geding in hoge mate heeft beïnvloed; ik noem tenslotte de Godslasteringwet bij de indiening waarvan Donners godsdienstige overtuiging natuurlijk ten nauwste was betrokken.

Na de ambtelijke en de politieke carrière volgde de rechterlijke. In 1933 werd Donner benoemd tot raadsheer in de Hoge Raad. Hij is tot zijn zeventigste jaar in 1961 lid van het college gebleven en was daarvan van 1946 af president.

Donner is in de Hoge Raad zowel in de civiele rechtspraak, de strafrechtspraak als de belastingrechtspraak werkzaam geweest. Als president leidde hij de civiele kamer en is zijn invloed stellig het grootste geweest.

Naast zijn invloed op de rechtspraak waarop ik terugkom, staat de grote betekenis die Donner voor een bijzonder moeilijke periode in de geschiedenis van de Hoge Raad heeft gehad. Dat staat in direct verband met de oorlog, de bezetting en de naoorlogse herstelperiode. Oorlog en bezetting zijn voor allen die deze jaren bewust hebben beleefd, in het leven van diep-insnijdende betekenis geweest, hoewel op zeer verschillende wijzen. Dat geldt ook voor Donner en niet minder voor zijn gezin. In Donner heeft de bezetter al heel spoedig iemand gezien die door zijn beginselvaste houding, zijn begaafdheid en zijn invloed, door zijn plaats ook in het kerkelijk verzet waarin hij van de aanvang was betrokken, als tegenspeler lastig en misschien gevaarlijk zou kunnen worden. Hij werd reeds in maart 1941 van zijn vrijheid beroofd en aanvankelijk in Scheveningen gedetineerd. Na gedurende korte tijd weer in vrijheid te zijn gesteld, verbleef hij vervolgens als gijzelaar in de kampen van Schoorl, Buchenwald, Haaren en St. Michielsgestel. Nadat Donner in april 1943 opnieuw in vrijheid was gesteld, werden de relaties met het verzet weer dadelijk opgenomen. Niet alleen werd hij opnieuw actief betrokken in het kerkelijk verzet, hij werkte ook mee aan de voorbereiding van de maatregelen die na het einde van de

bezetting bij de overgang van het bestuur zouden moeten worden genomen. Zo was hij met Drees, Van de Mandele, Van Royen en Van Schaik lid van het Vaderlands Comité dat zich in nauw overleg met de Regering in Londen met deze voorbereiding bezig hield.

Ook zijn werk bij de Hoge Raad had Donner na zijn bevrijding uit het gijzelaarskamp aanvankelijk hervat. De situatie waarin het college tijdens de bezetting was geraakt, maakte het hem echter steeds moeilijker dit vol te houden. De geestelijke afstand met het verzetswerk werd hem te groot.

Hij besloot zich terug te trekken, maar wenste geen ontslag te vragen, omdat de bezettende macht zijns inziens niet de bevoegdheid had hem dit te geven; hij volstond daarom met een bericht aan de desbetreffende autoriteiten dat hij onder de gegeven omstandigheden geen verdere medewerking aan de rechtspraak wenste te geven. Dat op deze mededeling van de kant van de bezetter slechts is gereageerd met onmiddellijk ontslag en intrekking van het ministerspensioen mag een wonder heten; na de bevrijding is gebleken dat Donner ternauwernood is ontsnapt aan een veel scherpere reactie die aanvankelijk in het voornemen had gelegen en hem waarschijnlijk het leven zou hebben gekost.

Nadat ons land zijn vrijheid had herkreten, wachtte Donner naast veel ander werk in de daaropvolgende overgangperiode een bijzonder moeilijke taak.

De houding van de Hoge Raad tijdens de bezettingsperiode was voor velen bijzonder teleurstellend geweest en na de bevrijding brak tegen het college een storm van kritiek los; de tijdens de bezetting benoemde „verkeerde” leden werden natuurlijk dadelijk ontslagen, maar ook de overigen werden deels geschorst, deels gestaakt. Het is hier niet de plaats voor een kritische beoordeling van de houding van de Hoge Raad tijdens de bezettingsjaren, noch voor de wijze waarop daartegen na de bevrijding is gereageerd. Het heeft tot eind november 1946 geduurd eer voor het college de voorwaarden voor een normaal functioneren waren hersteld. Daarbij zijn de invloed en de activiteiten van Donner bepalend geweest. Tot de belangrijkste voorwaarden die moesten worden vervuld eer de Hoge Raad zijn taak zou kunnen hervatten, behoorde de benoeming van een nieuwe president. Dit moest iemand zijn die, zoals dat door de redactie van het tijdschrift Themis werd uitgedrukt, „door de natie als het juridisch geweten zou kunnen worden aanvaard”. Die uitdrukking was van de hand van Cleveringa en deze had daarbij Donner op het oog. Donner heeft het tot hem gerichte verzoek een benoeming tot president van de Hoge Raad te willen aanvaarden aanvankelijk afgewezen uit égard tegenover oudere collega's die normaal voor die functie in aanmerking zouden zijn gekomen. Eerst na sterk op hem uitgeoefende aandrang en nadat van de instemming van alle leden van de Hoge Raad was gebleken, is Donner gezwicht. Gerust kan worden gezegd dat het deze benoeming is geweest die met de wijze waarop de nieuw benoemde president zijn taak naar binnen en naar buiten heeft vervuld, mogelijk heeft gemaakt dat het tijdens de bezettingsjaren geschokte vertrouwen in de Hoge Raad kon worden hersteld.

De aan de Hoge Raad opgedragen rechtspraak, beperkt als deze is tot de beoordeling van de wijze waarop in de feitelijke instanties op de grondslag van in die instanties vastgestelde feiten het recht is toegepast, is een vorm van rechtspraak die tussen de praktische en de wetenschappelijke beoefening van het recht het midden houdt; het is rechtspraak en als zodanig toegespitst op concrete gevallen waarin ten

opzichte van de daarbij betrokken partijen recht moet worden gedaan. De precedentswaarde die de meer belangrijke arresten in feite plegen te hebben, geven aan die voor het concrete geval gegeven beslissingen echter een wijdere strekking en maken daarvan niet zelden de bouwstenen voor de verdere ontwikkeling van de rechtswetenschap; omgekeerd is het weer de rechtswetenschap die door de wijze waarop zij op die beslissingen reageert en deze systematiseert, een belangrijke invloed op de rechtspraak kan hebben.

In de cassatierechtspraak voeden praktijk en wetenschap elkander wederzijds.

Donner is, zoals reeds eerder is gezegd, vooral een praktisch jurist geweest; als zodanig heeft hij echter op de ontwikkeling van het recht en van de rechtswetenschap van het midden van deze eeuw een grote invloed gehad.

De collegiale vorm van de rechtspraak van de Hoge Raad waarin ook de president maar een van de vijf beslissende rechters is, maakt dat niet met bewijzen kan worden gestaafd hoe groot de invloed van Donner op de onder zijn leiding tot standgekomen jurisprudentie is geweest; ons rechtssysteem houdt voor de collegiale rechtspraak vast aan de eerbiediging van het geheim van de raadkamer en mist de mogelijkheid van de in veel landen bestaande dissenting opinion. Voor een buitenstaander is het daarom in het algemeen onmogelijk te beoordelen wie zijn stempel op een bepaalde beslissing heeft gezet, en de insider moet er het zwijgen toe doen.

Ik heb het voorrecht gehad ongeveer vier jaren met Donner te hebben mogen samenwerken en meen dat het mij, met alle reserve die de situatie biedt, toch wel vrijstaat over zijn presidiaat in algemene zin enige opmerkingen te maken.

Dat Donner iemand was van wie een sterke leidinggevende invloed uitging, zal voor niemand die hem heeft gekend en in welke hoedanigheid ook heeft meegemaakt, verborgen kunnen zijn gebleven. Toch ging die leiding en invloed nimmer gepaard met een in welke vorm dan ook trachten op te leggen van de eigen mening; Donner liet ieders standpunt tot zijn recht komen en eerbiedigde dat, ook indien het niet met het zijne in overeenstemming was. Dat zijn invloed groot was, was niet aan zijn gezag, maar aan de overtuigingskracht van zijn argumentatie te danken. Donner had de gave een ingewikkeld juridisch probleem zeer snel te doorzien en in zijn relevante elementen te ontleden; hij had daarbij een bijzonder fijn orgaan voor de evaluatie van de consequenties die aan elke mogelijke oplossing waren verbonden. De behoedzaamheid waarvan hij daarbij blijk placht te geven, verraadde in hem de bestuurder, voor wie „gouverner” altijd tevens „prévoir” moet zijn. Hij werd daarbij gesteund door zijn grote kennis van het geldende recht en door de soms verbazende snelheid van zijn denkproces. Dat kon zijn gesprekspartners wel eens voor problemen stellen, omdat de snelheid van zijn denken soms zijn toch al snelle wijze van spreken de baas kon zijn, met het gevolg dat een aantal schakels van de redenering onuitgesproken bleven en erbij moesten worden geraden. Men zal deze trek die hem in de mondelinge discussie kenmerkte, in zijn schriftelijke formuleringen niet terugvinden. Daar stond alles op zijn plaats, helder en bondig vooral; meer zeggen in wat naar buiten kwam dan strikt noodzakelijk was lag niet in Donners lijn; dit zou de Hoge Raad in volgende gevallen kunnen binden en de rechtsontwikkeling eerder en verder vastleggen dan de beslissing van het gegeven geval nodig maakte; in dezelfde lijn lag zijn behoedzaamheid ten opzichte van te algemeen geformuleerde uitspraken die niet volledig voorzienbare consequenties zouden kunnen hebben.

In een kort na zijn aftreden als president van de Hoge Raad voor de Calvinistische juristenvereniging geschreven preadvies over de plaats en de taak van de Hoge Raad behandelt Donner onder meer de rechtsvormende taak van het college. Hij beschrijft daarin een aantal gedurende zijn presidiaat gewezen arresten en wijst daarbij op het streven „de uitlegging van de wet dienstbaar te maken aan het verkrijgen van voor het maatschappelijk verkeer aanvaardbare beslissingen”, maar noemt ook gevallen waarin het wenselijk geachte recht niet door een jurisprudentiële aanpassing van de wet, maar alleen door wetswijziging kan worden verkregen. Het zijn voorbeelden van de rechtsvormende taak van de Hoge Raad, waarin volgens Donner „zowel begrip voor nieuwe eisen als behoedzaamheid” passen. Begrip voor nieuwe eisen en behoedzaamheid zijn tekenend voor de houding die Donner als rechter kenmerkte. Binnen het wettelijk systeem zoeken naar oplossingen, die voor het maatschappelijk verkeer aanvaardbaar waren met een scherp oog voor nieuwe eisen enerzijds, grote voorzichtigheid anderzijds bij de beoordeling van de grenzen van hetgeen ter aanpassing van de wet door interpretatie kan worden bereikt.

In dit levensbericht is Donners betekenis voor recht en rechtswetenschap op de voorgrond gesteld. Hij heeft het algemene welzijn echter nog op vele andere wijzen dan door zijn wetgevende en rechterlijke arbeid gediend. Talrijk zijn de commissies en besturen waarvan hij deel uitmaakte; meer waarschijnlijk nog de gevallen waarin zijn persoonlijk advies werd gevraagd. Behalve zijn optreden als curator van de Utrechtse universiteit en als president-curator van de Vrije Universiteit die reeds ter sprake kwamen, noem ik zijn jarenlange voorzitterschap van de Kiesraad en zijn voorzitterschap van de F.I.O.M.

Het was in 1942 dat Donner tot lid van de Akademie werd benoemd, maar zijn benoeming werd pas na de bevrijding en na de terugkomst van de Koningin in 1946 bekrachtigd. Merkwaardig is de mede door Meijers en Scholten ondertekende voordracht voor zijn benoeming. Daarin vindt men de overweging „dat het gewenst is de Akademie van tijd tot tijd aan te vullen met iemand die men met vol recht man van wetenschap mag noemen en die toch zijn dagelijks werk niet in het hoger onderwijs vindt; van wie ook niet wetenschappelijke publikaties van groot belang kunnen worden genoemd, maar die in maatschappelijk hoge functies zich door zijn intelligentie en kennis, door zijn aanpak der dingen, man van wetenschap toont”.

Naar het oordeel van de ondertekenaars van de voordracht kon van dergelijke figuren geen betere vertegenwoordiger worden genoemd dan Mr. Donner.

Dit levensbericht pretendeert niet veel meer dan de bevestiging te geven van hetgeen onze voorgangers bijna veertig jaar geleden in Donner hebben gezien en met hun voordracht tot zijn benoeming in de Akademie tot uitdrukking hebben willen brengen. Hij is inderdaad een treffend voorbeeld geweest van de practicus die zich in de wijze waarop hij de praktijk heeft gediend, man van wetenschap heeft betoond.

Met dit alles is van de mens die Donner was, natuurlijk slechts een zeer onvolledig portret getekend. Hij was veel meer dan een briljant jurist en een onvermoeide werker op de vele gebieden van het algemeen welzijn waarin hij betrokken raakte.



In een levensbericht minder toegespitst op Donners verdiensten als praktisch en wetenschappelijk jurist zou moeten worden gesproken over wat zijn vrouw op wie in de moeilijke oorlogsjaren veel, zo niet alles moest neerkomen, en zijn gezin voor hem hebben betekend. Er zou moeten worden gesproken over de wijze waarop hij, beginselvast en streng tegenover zichzelf, anderen tegemoet trad; beminnelijk en humaan, ook bij een kritisch oordeel over mensen en dingen clement en begrijpend; bijzonder hulpvaardig overal waar zijn hulp werd gevraagd, nauwlettend luisterend en tot goede raad altijd bereid. En dan het levend voorbeeld van het wellicht wat afgesleten, maar telkens weer als juist ervaren gezegde dat eenvoud het kenmerk van het ware is. Uitwerking daarvan gaat het kader van een levensbericht voor onze Akademie te buiten.

Toch moet worden gezegd dat het ook afgezien van de eigenschappen waarop in dit levensbericht het accent moest vallen, voor ieder die hoe ook met hem te maken kreeg, het een voorrecht is geweest Jan Donner in zijn leven te hebben mogen ontmoeten.