

De essentie van wetten en regels.

Over het magnum opus van Willem Witteveen

door Dave van Ooijen¹



Fascinerend. Subliem. Briljant. Imposant. Schitterend. Een meesterwerk en een inspiratiebron. Werkelijk, van deze typering is niets gelogen. Integendeel. Het magnum opus van de Tilburgse rechtsfilosoof Willem Witteveen, 'De wet als kunstwerk. Een andere filosofie van het recht', is een fantastisch en monumentaal boek van een erudiete jurist, wetenschapper en politicus. Indien u op de een of andere manier werkzaam bent op het terrein van wet- en regelgeving en de democratie en het publieke stelsel een warm toedraagt, dan wel als volksvertegenwoordiger, bestuurder, ambte- naar of wetsdienaar actief bent, dan MOET u dit boek lezen. Om de doodeenvoudige reden dat het scherp en indringend een paar ogenschijnlijk simpele vragen stelt.

Gedeelde publieke waarden

En die simpele vragen zijn: wat een wet is, waarom hebben we wetten en wat is de functie van wetten. Vragen die te weinig worden gesteld, maar waarvan het antwoord wel eens de basis zou kunnen leggen voor het dichten van de kloof tussen burger en bestuur. De in het boek neergelegde gedachte over wat de essentie van wetten is of zou moeten zijn, namelijk regels op basis van door bestuur en burgers gedeelde publieke waarden, is niet alleen op nationaal niveau van belang. Ook voor veel lokale bestuurders en ambtenaren die uitvoering moeten geven aan de decentralisaties in het sociale domein, en daarbij worden geconfronteerd met een wildgroei aan Haagse regels, bevat het boek een raamwerk en kader dat u moet lezen voordat u begint aan het opstellen van lokale verordeningen en protocollen.

Plato, Montesquieu, Bentham en Fuller

Het boek is opvallend soepel geschreven en verraadt de encyclopedische kennis en veelzijdigheid van Willem Witteveen. En dan heb ik het niet alleen over zijn kennis over de invloed van de vier politieke denkers die zijn helden en voorbeeld vormen (Plato, Montesquieu, Bentham en Fuller). Het boek is ook belangwekkend vanwege de daarin opgenomen kennis en inzicht over de praktijk van wetgevingstrajecten en de toepassing van wetten, zoals het boerkaverbod en het Europese gloeilampenverbod. En dat is niet verwonderlijk. Willem Witteveen was niet alleen hoogleraar rechtswetenschap aan de Universiteit van Tilburg, hij was ook als senator voor de PvdA in de Eerste Kamer bij talloze wetgevingstrajecten betrokken. Samen met zijn vrouw en dochter kwam hij op 17 juli 2014 om tijdens de vliegtuigramp van vlucht MH16 in Oekraïne. Twee dagen voor de fatale vlucht had hij het

¹ Dave van Ooijen werkte 35 jaar in het publieke domein voor gemeenten en departementen. Sinds oktober 2014 is hij zelfstandig ondernemer en eigenaar van 'Van Ooijen - Adviesburo voor Publieke Waarden'. U kunt contact met hem opnemen via: www.davevanooijen.nl of 06-36595389.

manuscript naar zijn uitgever gestuurd. En inderdaad, hij heeft een meesterwerk afgeleverd. Een meesterwerk met diepgravende inzichten dat nog vele jaren een inspiratiebron zal zijn en als standaardwerk op universiteiten zal worden onderwezen.

Tien wetten voor wetgevers

De democratische rechtstaat is in overdrachtelijke zin een huis waarin wij wonen. En waarvan wij, de burgers, een medeverantwoordelijkheid hebben voor het onderhoud daarvan. Wetgevers en bestuurders dienen in hun werk om wetten of regels op te stellen uit te gaan van een aantal basisregels of minimumeisen waaraan te vaak voorbij wordt gegaan. Witteveen noemt het de tien geboden of wetten waaraan wetgevers zich moeten houden bij het opstellen van wetten en regels. De tien geboden vormen niet alleen in morele zin een richtsnoer voor wetgevers. Ze zijn ook uitdrukking van een democratische aspiratie om burgers serieus te nemen in vormen van responsief bestuur waarin de relatie tussen overheid en burger gelijkwaardig en wederkerig kunnen zijn. Dat klinkt ingewikkeld, maar dat is het niet als we er even langer over nadenken. Burgers zijn door de toenemende individualisering en liberalisering te ver afgedreven van de vraag waarom wetten en regels bestaan, zo is de stelling van Witteveen. Overheden zijn wetten gaan opstellen als instrumenten om bestuurlijke doelen te halen. Daarmee hebben ze de basis gelegd voor de toenemende afstand tussen burgers en politiek.

Mild despotisme

Met de tien geboden baseert Witteveen zich voor een belangrijk deel op het werk van de Amerikaanse jurist Lon Fuller. Die formuleerde acht minimumeisen, een verzameling basale verwachtingen waaraan moet zijn voldaan wil een wet gezag hebben. Zo moeten wetten algemene regels bevatten, dienen ze geen terugwerkende kracht te hebben, moeten ze begrijpelijk zijn en niet tegenstrijdig. Verder moeten wetten openbaar zijn en regels bevatten die redelijkerwijs kunnen worden nageleefd. Ook dienen de regels ook weer niet zo vaak te veranderen dat burgers de draad kwijtraken. En wetten en regels moeten worden toegepast zoals ze bekend zijn gemaakt. Tot slot dient volgens Witteveen, aanvullend op de acht gouden regels van Fuller die met elkaar een interne morele wet vormen, de voorkeur te worden gegeven aan zelfregulering boven wettelijke verankering en moet mild despotisme van bureaucratische organen worden vermeden.

Wetten markeren ondergrens

Want juist wanneer wetten niet meer voldoen aan deze paar simpele uitgangspunten en doelen, verliezen wetten, en daarmee de democratische politiek, aan gezag, aldus Witteveen. Dan ontstaat er een beeld dat de wet niets anders is dan een zinledig raamwerk van een eindeloze bureaucratie dat ambtenaren, rechters en juristen aan het werk te houden en alleen maar begrijpelijk is voor ingewijden. Maar wetten dienen niet voor ingewijden te worden gemaakt. Ze zijn bedoeld om burgers een oriëntatie voor het handelen te verschaffen, voor het heden en de toekomst. Een wet is in eerste instantie geen beleidsinstrument om bestuurders een handvat te geven om haar doelen te bereiken of om wetsdienaren een instrument in handen te geven om te beoordelen of burgers zich er aan houden. In eerste instantie dient het de positie van de wetgever en die van de burger te markeren. Regels die in wetten zijn opgenomen dienen een ondergrens te markeren waarbinnen of waarboven men vrij is zijn eigen gang te gaan. Wetten dienen ruimte en vrijheid voor individueel handelen en ontplooiing aan te geven. Wetgeving dient burgers in staat te stellen hun leven volgens eigen plan in te richten. In die zin zouden wetten slechts een raamwerk van basisregels moeten

bevatten waarbinnen mensen hun gedrag op elkaar kunnen afstemmen. Wetgeving is in de eerste instantie dus geen managementinstrument, maar zouden gericht moeten zijn op het versterken van de autonomie van burgers. Een opvatting die nog nauwelijks in de hoofden van bestuurders en burgers aanwezig is.

Reciprociteit - wederkerigheid

Bovenstaand idee over de functie van wetten en regels is volgens Witteveen verdwenen door de toenemende invloed van een neoliberale ideologie, die is doorgedrongen tot alle politieke stromingen, van links tot rechts. Het lijkt volgens Witteveen in het neoliberalisme nog steeds om de organisatie van de vrijheid te gaan, en soms zelfs nog om gelijkheid en solidariteit, waarbij andere instituties dan de markt worden gewantrouwd. In deze opvatting moet de overheid steeds verder terugtreden, en niet alleen omdat een actieve overheid die veel taken op zich neemt onbetaalbaar zou zijn. Het neoliberalisme heeft een uitgesproken voorkeur voor de markt, of marktachtige instituties, boven de staat. De tucht van de markt neemt de plaats in van een maatschappelijk sociaal contract dat berust op reciprociteit tussen burgers en overheid. Georganiseerd wantrouwen is daarbij het leidend principe. Het neoliberalisme leidt tot verdergaande ingrepen en omvattende controle van de rechtstaat, waardoor, tot de achterdeur, een surveillance- of interventiestaat is ontstaan. Om de vrijheid in goede banen te leiden worden op alle terreinen van het leven regels, procedures en protocollen ingevoerd. Deze van Alexis de Tocqueville (1805-1859) afkomstige kijk op de ontwikkeling van de samenleving heeft vandaag de dag nog niet aan kracht ingeboet. Zie de regelzucht die de verzorgingsstaat heeft voortgebracht en die ook niet met de decentralisaties van taken en bevoegdheden naar gemeenten lijkt te worden ingedamd. De ontwikkeling sluit aan bij de visie van Alexis de Tocqueville dat uit de democratie op den duur een nieuw regime voorkomt waar nog geen naam voor is, maar die wordt getekend door een vorm van mild despotisme waarbij de vrije wil van de burger in een steeds kleinere ruimte is teruggedrongen.

Dertig hoofdstukken van een hoog niveau

Freek Witteveen, de zoon van Willem Witteveen niet in de MH16 zat, noemt het boek van zijn vader in het voorwoord 'een monument'. Een monument voor zijn werk, maar ook een monument voor zijn persoon. Dat is het zeker. Het boek vormt voor studenten in de rechten of filosofie, maar ook voor de vele volksvertegenwoordigers, bestuurders, ambtenaren en wetsdienaren, een raamwerk en leidraad over hoe naar wetten, wetgevers en wetgevingstrajecten gekeken kan worden. Het is de vrucht van jaren lezen, denken en columns schrijven over de betekenis en nut van de wet als collectief kunstwerk in een democratische rechtsstaat. In dertig hoofdstukken gaat hij op een briljante wijze in op de tien geboden voor wetgevers. Aan elk gebod besteedt hij drie hoofdstukken. Op deze wijze behandeld hij in totaal dertig uiteenlopende denkers over recht, samenleving en democratie. Aan het woord komen denkers als Kant, Dworkin, More, De Bono, Hayek, Hobbes, Montaigne, Oakeshott, Weber, Kafka en Foucault. Elk hoofdstuk heeft een uitzonderlijk hoog niveau. Na lezing bent u weer volledig bij, kent u de meeste van belang zijnde inzichten en gaat u geïnspireerd en met frisse moed aan de slag om de burger opnieuw, zoals in de klassieke rechtstaat, de vrijheid en de ruimte te geven om zelfstandig te besluiten over zaken die hem aangaan. En waarbij de regelstellende, beherende en controlerende instanties worden teruggedrongen.

Belang van een publiek stelsel

Hoewel Willem Witteveen niet meer heeft meegemaakt hoe zijn medesenatoren van de PvdA zich in de Eerste Kamer hebben verzet tegen de voorstellen van minister Schippers voor inperking van de vrije artsenkeuze, hij zal met het afgeronde magnum opus in zijn achterhoofd van harte hebben ingestemd met de oproep van Adri Duivesteijn en Rick van der Ploeg in NRC Handelsblad van 14 januari 2015. In hun artikel 'Terug naar een echt publiek stelsel' stellen Duivesteijn en Van der Ploeg dat de zorgcrisis van vandaag de dag gaat over burgers die 'hun' instituten zijn kwijtgeraakt aan managers en beheerders van ongecontroleerde zorgkartels waarbij geen sprake meer is van wederkerigheid. Waarbij burgers geen lid meer zijn van een verzekeringsmaatschappij, een zorginstelling of een wooncorporatie. Maar waarbij burgers klant zijn geworden in een verzakelijkte wereld die gebaseerd is op het transactiedenken. Waarbij geen diensten worden geleverd, maar producten. En waarbij het publieke stelsel is veranderd in de jachtvelden van de markt waarbij de burger op elk vertrouwd terrein van de overheid nu vergelijkingssites moet gaan afstruinen om de beste aanbieder te selecteren. Met als gevolg dat een multiprobleemgezin door de inzet van tientallen langs elkaar werkende zorg- en hulpverleners de gemeenschap nu € 168.000 per jaar kost.

Democratie en participatie

De door Witteveen geconstateerde tegenstrijdigheid, waarbij wetten in eerste instantie niet meer voor burgers worden gemaakt maar voor professionals om als beleids- of als sanctieinstrument te dienen, het moge duidelijk zijn, zal moeten worden opgeheven. Wetten moeten weer betekenis krijgen als raamwerk voor dagelijkse handelen. Zowel het handelen van de burger als het handelen van de wetsdienaar. Wetten en wetgevingstrajecten dienen niet langer alleen door juridische professionals te worden vormgegeven. We ontwikkelen ons momenteel in de richting van een doe-democratie en een participatiesamenleving. De moderne burger is tot meer in staat dan alleen het overnemen van taken van zorginstellingen. De goed opgeleide burger van vandaag is ook in staat te oordelen over voorgenomen wet- en regelgeving. Of het nu op landelijk of op lokaal niveau is. In de moderne democratische rechtstaat zullen burgers meer invloed en medeverantwoordelijkheid moeten krijgen, ook op het gebied van wet- en regelgeving. Een goed voorbeeld is Zwitserland dat sterk is ingesteld op participatie van de bevolking, ook in het proces van wet- en regelgeving. Met referenda en volksinitiatieven kunnen burgers in Zwitserland een belangrijke rol spelen. In Nederland staat dit alles nog in de kinderschoenen. Het meesterwerk van Willem Witteveen levert voldoende inspiratie om nog eens zeer kritisch naar wetten en het wetgevingsproces te kijken. En de burger meer en meer centraal zal staan. Ook bij het opstellen van wet- en regelgeving.