

Mr. J.P.H. Donner, minister van Justitie

Het is een groot genoegen om hier vanmiddag bij u te zijn en dit symposium te mogen openen. Het is een soort van intellectuele thuiskomst. Ook voor mij is het bij Justitie allemaal begonnen met wetgeving. Dat is een hele tijd geleden. Nu mag ik aan den lijve het inzicht van Tolstoi uitproberen: "wetten maken is gemakkelijker dan regeren". Dat moge zo zijn, maar ik kan nu al concluderen dat regeren gemakkelijker is als je wetten kunt maken. Het is een nobel ambacht, dat wezenlijk is om als samenleving te functioneren. Dat doet niet af dat even zo waar is, de conclusie van Von Bismarck ooit: "Wetten zijn als worstjes. Je kunt maar beter niet zien hoe ze gemaakt worden." Wie de grote diepzinnigheden ziet die juristen vaak lezen in wat een wetgevingsambtenaar op een onbezonnen moment of een slaperige achternamiddag heeft opgeschreven, zal ook die waarheid van die conclusie herkennen.

Het belang van de wet voor de samenleving is niet een kenmerk van de moderne rechtstaat. U treft het al in de oudste samenlevingen toen wetten nog in steen gebeiteld werden om hun duurzaamheid te verzekeren. Ook samenlevingen die het schrift nog niet kenden. In de IJslandse sagen treft u een beschrijving van hoe de oud-Germaanse samenleving gefunctioneerd moet hebben. Daarin komt de figuur van de wetzegger voor, die de volksvergadering: de 'alting', voorziet. Zijn naam ontleent hij aan zijn taak om aan het begin van de vergadering de gehele wet te reciteren en eventuele toevoegingen daaraan te memoriseren. Het is een aardig idee; stel u de heer Weisglas voor die de vergadering begint met de wet voor te dragen. Dan hoeven de ministers nooit meer op te draven.

Het uit het hoofd leren van de gehele wet heeft bovendien een belangrijk voordeel: beperking. Het in steen beitelend of de methode van Solon, de Atheense wetgever, om de eerste tien jaren na de vaststelling van de wet buitenslands te verkeren, hebben datzelfde voordeel. Ik kan u uit mijn eigen tijd bij Justitie de heer Van Eijkern herinneren die, toen het hele vraagstuk van de deregulering opkwam, concludeerde "aan die flauwekul doen we niet mee. De afdeling blijft veertien man en de minister kiest maar welke wetten hij wil hebben". Dat had ook datzelfde effect: beperkingen. Want dat is wel een kenmerk van de moderne rechtsstaat: de zondvloed aan regels en wetten.

Niet dat juristen wel een goede naam hadden vóór die tijd. "*The first thing we do, let's kill all the lawyers!*" luidt één van de speerpunten in het strategisch akkoord tussen de samenzweerders tegen Hendrik VI zoals beschreven door Shakespeare in zijn gelijknamig toneelstuk. Het wijst erop dat ook vroeger juristen niet als grote maatschappelijke bijdrage werden ervaren voor een daadkrachtig regeringsbeleid. De regelvloed dateert echter van na de Franse revolutie en de invoering van het concept dat de wet gewijzigd en aangepast kan worden aan de behoeften en problemen van de samenleving, op basis van zoiets eenvoudigs als een meerderheid in een volksvergadering. Zoals Groen van Prinsterer al concludeerde in "Ongeloof en Revolutie" zijn de gebeurtenissen sindsdien het natuurlijk gevolg van deze heilloze ideeën.

Probleemstelling

Ook het vraagstuk van vanmiddag hangt samen met het omvattend en fijnmazig karakter van de wetgeving: de verhouding tussen domein- en probleemgerelateerde wetgeving. Aanleiding voor die vraagstelling is enerzijds de roep om wetgeving die beter aansluit bij de praktische problemen en ervaring van burgers en uitvoerders. En anderzijds de constatering naar aanleiding van rampen als Enschede en Volendam dat de verkokering van wetgeving en uitvoering bijdraagt aan het ontstaan van levensgevaarlijke situaties. Vandaar dat de vraag centraal staat hoe wetgeving het beste kan worden ingezet om problemen op te lossen.

Die vraag heeft op zich zelf een verfrissend geluid. Tot voor kort werd regelgeving vooral als oorzaak en niet als oplossing van maatschappelijke problemen gezien. De oplossing werd doorgaans gezocht in deregulering, marktwerking en terugtrek van de overheid.

Regelgeving

Tegelijk heeft men bij een vraagstelling zoals ik die aangaf ook het gevoel dat ze door juristen moet zijn bedacht. De vraagstelling "domein- of probleemgerelateerde wetgeving?" schept op het eerste gezicht een tegenstelling die eigenlijk vooral op woorden berust, maar niet op een praktische werkelijkheid. Wetten zijn altijd bedoeld als oplossing voor problemen. Problemen die er zijn of zouden ontstaan bij gebrek aan de wet. Daarbij gaat het altijd om problemen op een bepaald gebied die ontstaan vanwege een bepaalde ordening van het maatschappelijke verkeer tussen mensen, welke veelal zelf weer bepaald wordt door eerdere wetgeving. Verkokering is nu juist mede een gevolg van

het feit dat wetgeving in de regel gericht is op de oplossing van bepaalde problemen op een bepaald gebied. De wetgever tracht weliswaar zo goed mogelijk te abstraheren van het specifieke geval, maar dat laat onverlet dat de reactie primair bepaald wordt door de problematiek en de context zoals die op een gegeven moment wordt gepercipieerd.

Zo bezien kweekt de vraagstelling enig begrip voor de zienswijze van de samenzweerders bij Shakespeare. Ik weet niet of men langs die weg verder komt. Niet wat het tegengaan van verkokering betreft. Die is juist gevolg van de veelheid en verscheidenheid van wetgeving; een probleem van wetgeving met nog weer meer wetgeving oplossen is zoveel als de Duivel met Beëlzebul uitdrijven. Het biedt naar mijn mening ook weinig perspectief om problemen op te lossen, want het veronderstelt de voortdurende herhaling en duplicering van dezelfde problemen; anders is regelgeving zoveel als de put dempen nadat het kalf verdronken is, in de wetenschap dat het niet waarschijnlijk is dat er ooit nog een kalf langs zal komen. Object van de wet is immers het scheppen van orde, regelmaat en voorspelbaarheid in de verscheidenheid van de werkelijkheid.

Hoe meer men dan ook een concreet probleem neemt als vertrekpunt voor regelgeving, des te groter is het risico van verkokering. De wet scheidt door zijn algemeenheid nu juist de mogelijkheid om een verscheidenheid aan problemen daaronder op te lossen. Dat was nu altijd het aantrekkelijke van het civiel recht, werd ons altijd geleerd. We proberen nu al te vaak om het algemene met het bijzondere te verenigen en het gedrag te sturen met het oog op bepaalde problemen. Sturing houdt immers in dat het gedrag van mensen of instanties zo wordt gestructureerd en gestimuleerd dat een bepaald probleem wordt voorkomen. Maar juist omdat men in de volle schakering van de werkelijkheid er één bepaalde soort problemen uitpikt, scheidt men nieuwe problemen. Probleemgerichte wetgeving is in die zin net als generaals die op de vorige oorlog zijn voorbereid: ze zijn gericht op de vorige, bekende problemen maar niet op de nog onvoorziene. Men heeft als het ware met het zand waarmee men de bekende put heeft gedempt een nieuwe put gegraven, waar het volgende kalf in loopt. Een aanpak die erop is gericht om maatwerk te leveren voor het individuele geval is gedoemd te leiden tot snel uitdijende regelgeving, die steeds meer problemen scheidt.

Ik zou echter een meer fundamentele kanttekening bij de vraagstelling willen maken. Wetten en regels lossen geen problemen op, dat doen mensen die daarbij al dan niet wetten en regels gebruiken of daardoor gestuurd worden. Vanuit die optiek is de constante vraag bij wetgeving: hoe stel ik door mijn regels mensen in staat om hun problemen op te lossen. Dat is wat in de toelichting op de begroting is bedoeld met "een bruikbare rechtsorde". Regels zijn niet iets wat van buitenaf wordt opgelegd en wat mensen ondergeschikt maakt aan doelen die buiten hen staan. Een regel is een stuk papier, zolang zij niet wordt gebruikt: door burgers, door ambtenaren, door rechters. Wordt de regel gebruikt, dan krijgt ze inhoud en functie. En ieder van hen gebruikt de wet veelal weer op eigen wijze. Toetssteen is dan ook of de wetten adequaat en geschikt zijn om mensen met gebruikmaking daarvan hun problemen op te laten lossen. De mens is niet dienstbaar aan de rechtsorde, maar de rechtsorde is dienstbaar aan de mens en de samenleving.

Het legaliteitsdenken

In die perceptie ligt ook besloten dat juist de veelheid van regels het gedrag minder voorspelbaar maakt, omdat ieder voor zijn gedrag de eigen regels kan vinden en gebruiken. Om dat probleem te beperken heeft de wetgever nu juist sectorspecifieke en domeinwetgeving bedacht, zodat de bruikbaarheid speciaal toegesneden kan worden op de problematiek van een gegeven terrein. Die benadering is echter in toenemende mate self-defeating. Daarbij lopen we echter niet vast in een probleem dat met nieuwe regels kan worden opgelost, maar we lopen vast in onze concepten van wetgeving en in het legaliteitsbeginsel dat daaraan ten grondslag ligt.

Het legaliteitsdenken houdt in dat de problemen die moeten worden opgelost, op voorhand geheel zijn voorzien, doordacht en opgelost kunnen worden binnen het kader van bepaalde regels. Anders blijkt immers iedere keer weer dat men het vorige probleem wel heeft opgelost, maar niet het nieuwe. Het legaliteitsbeginsel komt erop neer dat regelgeving de menulijst moet bevatten van iedere mogelijke vorm van overheidshandelen. Maar in een wereld waarin maatschappelijke ontwikkelingen steeds sneller gaan, problemen steeds veelvormiger zullen zijn en de oorzaken daarvan steeds verder buiten het gezichtsveld en het bereik van de nationale wetgever zullen liggen, zullen wet- en regelgeving steeds gedetailleerder moeten zijn en desondanks steeds verder achter de feiten aanhollen. Het legaliteitsdenken scheidt kortom beperkingen en een rigiditeit waardoor de wet steeds minder geschikt is om op nieuwe ontwikkelingen vooruit te lopen.

Daar zit de werkelijke oorzaak van de problemen van verkokering tussen rechtsgebieden en van de onbruikbaarheid van wetgeving voor nieuwe vraagstukken. Werkelijk probleemgerichte oplossingen vergen niet een duidelijke regeling op voorhand van de wijze waarop deze moeten worden aangepakt, maar een kader waarbinnen de wijze waarop het probleem is aangepakt achteraf kan worden verantwoord. Resultaatgerichte regelgeving kan niet de input van het handelen ordenen, maar alleen de verantwoording achteraf van de wijze waarop het resultaat is behaald en het probleem is opgelost.

Naar mijn mening is het wetgevingsvraagstuk dan ook niet hoe de wetgever de denkbare en ondenkbare problemen zou moeten of willen oplossen, maar door wie en binnen welke parameters eventuele problemen opgelost moeten worden. Opgave voor de wetgever en de rechtsorde is, om burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen en overheden verantwoordelijkheden toe te wijzen, de ruimte te laten om die verantwoordelijkheid te nemen en de algemene parameters vast te stellen waarbinnen verantwoording moet worden afgelegd.

Tot besluit

Duidelijk moge zijn dat naar mijn mening bestaande concepten van ordening en sturing in de samenleving tegen het licht gehouden zullen moeten worden om te bezien of en hoe deze in het huidige tijdsbestek nog juist zijn en hun functie kunnen waarmaken. De rechtsorde moet een stabiel maar ook bruikbaar kader bieden dat dienstbaar is aan de samenleving om deze in haar verscheidenheid te laten functioneren en te ontplooiën, en om de overheid daarbinnen in staat te stellen haar functie te vervullen. Dat moet ook de inzet zijn bij het doorlichten van bestaande wetgevingscomplexen. Dat is niet eenvoudig, want de nieuwe concepten en uitgangspunten moeten nog goeddeels worden bedacht. Dat is werkelijk probleemgericht wetgeven. En dat het moeilijk is, bevestigt: "een probleem is altijd moeilijk, anders zou het geen probleem zijn".

Ik hoop dat ook de gedachtewisseling van heden daar een vruchtbare bijdrage aan kan leveren.