

Twee collega's, twee modellen

door mr. dr. Leo Klinkers

directeur Klinkers Public Policy Consultants

Inleiding

In de jaren zeventig-tachtig van de vorige eeuw waren wij ruim tien jaar collega's aan het Instituut voor Staats- en Administratiefrecht van de juridische faculteit te Utrecht. Twan verzorgde onderzoek en onderwijs in het bestuursrecht, ik in de bestuurskunde. Verder bestond onze vakgroep uit prof. mr. dr. René (Boy) Crince le Roy en mr. Wolter Kuizinga.

In vergelijking met de grote andere vakgroep in dat instituut, namelijk die van staats- en administratiefrecht, hadden wij een te verwaarlozen invloed in de toenmalige discussies over wetenschappelijk werk. De debatten werden gevoerd in naam van de universitaire democratisering, maar waren in wezen een strijd om macht en geld. De ongelijke verhoudingen creëerden echter één groot voordeel: omdat we toch niks te vertellen hadden konden we ons concentreren op ons werk. Dat leidde later tot de productie van twee conceptuele kaders met enige betekenis voor de beoefening van het bestuursrecht en de bestuurskunde: het 'model Tak' en de 'methode Klinkers'.

Nu, zoveel jaren later, kunnen we in verwondering omkijken naar het feit dat bezielde zijn van een idee, plus volhardend doorwerken aan het vervolmaken daarvan, heeft geleid tot resultaten die we begin jaren zeventig niet voor mogelijk konden houden.

De oorsprong van beide methoden

Ik herinner me als de dag van gisteren hoe de voorbereiding van onze academische promoties in het begin van de jaren zeventig de basis hebben gelegd voor het stellen van fundamentele vragen over bestuursrecht, respectievelijk bestuurskunde. Fundamenteel in die zin dat we voor beide disciplines op zoek waren naar standaarden en principes met een slijtvast karakter, naar waarden, eigen aan het zijn van bestuursrecht en bestuurskunde, onafhankelijk van toevallige politieke inzichten of modes. In een Vlaams woord: we zochten naar de deontologie van correct overheidsingrijpen via beleid en recht.

Twan promoveerde op het huisrecht, ik op de openbaarheid van bestuur. Twee verschillende onderwerpen. Maar omdat we, samen met collega Wolter Kuizinga, geïnteresseerd waren in de basisvoorwaarden van een correct juridisch en/of beleidsmatig aanbod van de overheid aan de samenleving, konden we uren discussiëren over de standaarden en principes die daaraan ten grondslag hadden te liggen.

Ons beraad kreeg een extra dimensie toen medio jaren zeventig een bestuursrechtelijke school snel terrein won, bekend geworden als de 'instrumentele visie op het bestuursrecht'. Behorend tot de stroming die het administratiefrecht ziet als een middel waarmee de overheid de samenleving faciliteert, helpt en steunt, plaatsten wij vraagtekens bij de vraag of men het bestuursrecht primair mag gebruiken om politieke strevingen en beleidsmatige doelen te realiseren. Vanuit de instrumentele visie gezien staat het bestuursrecht immers eerst en vooral ten dienste van wat het politieke systeem binnen een vierjarige regeringsperiode wil bereiken. Daardoor is het dus niet primair gericht op het realiseren van de langetermijnwensen van de samenleving. Veronderstellen dat het eerste gezien wordt/werd als een voorwaarde voor het tweede is naïef.

In diezelfde periode ontstond ook de instrumentele visie op het beleid. Vanaf medio jaren zeventig kwam de beleidsnota als sturingsinstrument in zwang. Dit proces heeft allengs geleid tot de zogeheten instrumentalisering van het parlement: de Tweede Kamer richt zich met zijn specialisten, zetelend in het sectoraal georganiseerde stelsel van Kamercommissies, primair naar de agenda van de regering, niet naar die van de samenleving.

Vanuit het bestuursrecht en de bestuurskunde plaatsten wij al in de jaren zeventig, overigens zoekend en aarzelend, vraagtekens bij een overheid die van mening was dat haar eigen ideeën over wat goed is voor de samenleving vanzelfsprekend legitimeerden om recht en beleid als onvoorwaardelijke sturingsinstrumenten aan te wenden. We hadden toen echter nog niet door hoe wetmatig de negatieve effecten (zouden) zijn van processen die zich niet storen aan standaarden en principes die men bij beleid- en regels maken heeft te respecteren. De werkelijkheid heeft vervolgens laten zien hoe opeenvolgende parlementen en regeringen de beleids- en wetgevende machinerie op hoge snelheid meer en meer bestuursrecht en beleid heeft laten maken ter verwezenlijking van de wensen in het politieke domein. Begin jaren negentig werd het inflatoire karakter daarvan bekend als ‘de niet-uitvoerbaarheid van beleid en de niet-handhaafbaarheid van regelgeving’, veroorzaakt door ‘beleids- en regelopstapeling’. Een geliefkoosd onderwerp van de Vice-president van de Raad van State in zijn jaarlijkse Algemene Beschouwingen bij het Jaarverslag van de Raad. Twan en ik ontdekten de oorsprong van dit proces al tijdens ons verblijf aan de juridische faculteit en hebben sindsdien niets anders gedaan dan zoeken naar een wetenschappelijk verantwoorde wijze van zijn verklaring enerzijds, en zijn strijd daartegen anderzijds.

Methodologische arbeid

Merkwaardig, of misschien juist kenmerkend was de weerstand die wij ondervonden bij ons pogen om duidelijk te maken dat de overheid in de jaren zeventig een paar grote fouten maakte op bestuursrechtelijk en beleidsmatig terrein. Onze directe omgeving ontkende de juistheid van de notie dat in de context van het kabinet Den Uyl rare juridische en beleidsmatige sprongen werden gemaakt. Alleen Wolter Kuizinga, met zijn grote ervaring als bestuursambtenaar, herkende de vragen die wij stelden over het al te zeer instrumentaliseren van de twee majeure middelen waarmee een overheid kan en mag sturen op de gedragsalternatieven van burgers. De afwezigheid van een vruchtbare of zelfs bevruchtende voedingsbodem binnen het instituut weerhield ons echter niet om met enige koppigheid voorwaarts te gaan op het pad waarvan wij dachten dat het de rechte weg was.

Twan begon zijn ideeën over het alfa en omega van het bestuursrecht en de bestuursrechtspraak op te schrijven, ik concentreerde me op de constructie van een methode van politieke besluitvorming die zijn kracht voornamelijk ontleent aan inzichten van de samenleving. Gebruik maken van waarheid en wijsheid die men volop in de samenleving kan vinden is later bekend geworden als ‘werken van buiten naar binnen en van onderop’. Zo rond 1980 hadden we allebei de belangrijkste elementen van ons conceptueel kader gereed. Hij vertrok toen naar de universiteit in Maastricht, ik verliet de universiteit om mijn werk als zelfstandig bestuurskundig adviseur voort te zetten.

Ver van elkaar verwijderd, ook al omdat mijn beroep mij vaak naar het buitenland voerde, zetten wij ons werk voort. In talloze projecten voor overheden binnen en buiten Nederland bracht ik mijn methode in praktijk, en stelde de wetenschappelijke ondergrond daarvan bij op basis van de bevindingen in kleine en grote projecten, in eenvoudige en gecompliceerde, en binnen verschillende politieke culturen. Mijn werk had daardoor het karakter van toegepaste wetenschap, terwijl Twan wegens zijn verblijf aan de universiteit zich meer op het zuiver wetenschappelijke kon toelagen. Dat wil niet zeggen dat aan zijn model het toegepaste element ontbrak. Integendeel, zijn functioneren binnen de administratiefrechtelijke rechtspraak bood hem voldoende materiaal om het denken over de basiselementen van bestuursrecht te onderbouwen met gefundeerde kritiek op het vigerende stelsel van bestuursrechtspraak.

Beiden gaven we les, Twan via zijn colleges voor studenten, ik in de postacademische sfeer voor reeds in de praktijk functionerende ambtenaren. Tekenend is dat onze ‘leerlingen’ verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de naamgeving van ons werk. Die van Twan

brachten het 'model Tak' in omloop, die van mij noemden het de 'methode Klinkers'. Beiden vonden we dat nogal pretentius, zoiets hadden we in de jaren zeventig bepaald niet op het netvlies staan, maar alles went.

Mijn bijdrage aan deze bundel is er daarom een van iemand die zich afvraagt hoe het toch zo heeft kunnen lopen dat we allebei een methode op onze naam hebben staan. Twee wapenbroeders in de strijd – eerst tentatief en aarzelend, allengs wetenschappelijk en praktisch onderbouwd – tegen overheidshandelen dat naar onze inzichten primair de doelen van die overheid en niet die van de samenleving voor ogen heeft en om die reden met zijn belangrijkste middelen, het beleid en het recht, averechts en contraproductief bezig is.

We zijn nu in een staat van pensioen. Terwijl we langzaam ons werk afbouwen is het wachten op degenen die het overnemen. Maar niet slechts beperkt tot het methodologische aspect. Zowel Twans werk als het mijne is ingebed in opvattingen, zo men wil visies, op de staat en zijn normatief te formuleren dienstbaarheid aan degenen die de staat vormen, de burgers. We zullen nieuwsgierig toekijken of die wijze van denken, waaronder onze fundamentele kritiek op het neoliberalisme, dat noch neo, noch liberaal is, door anderen zal worden voortgezet.

Slot

De lezers van dit liber amicorum komen voornamelijk uit de sfeer van het administratiefrecht en zijn waarschijnlijk goed ingevoerd in het 'model Tak'. Zij die meer willen weten over de 'methode Klinkers' en zijn inbedding in een visie op staat en overheid, kunnen terecht op de website www.klinkers.info.