

# Recht voor natuur

BELEID EN RECHT ALS CONTRAPUNT

Fred Kistenkas

Noordboek

## COLOFON

© 2024 Fred Kistenkas | uitgeverij Noordboek

Omslagontwerp: Aukje Gorter

Boekverzorging: Aukje Gorter

Druk: PS4Y

Omslagbeeld: Aukje Gorter

Foto's: Fred Kistenkas, Machteld Kistenkas, Hedda Kool

ISBN 978 94 6471 163 9

NUR 805 | 410

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van uitgeverij Noordboek, postbus 234, 8400 AE Gorredijk, Nederland – [info@noordboek.nl](mailto:info@noordboek.nl).

Noordboek is onderdeel van 20 leafdesdichten en in liet fan wanhoop bv

[www.noordboek.nl](http://www.noordboek.nl)

## CONTRAPUNT

Mijn twintig jaar als wetenschappelijk medewerker staatsrecht aan de rechtenfaculteit van de Universiteit van Amsterdam (UvA) zijn in velerlei opzichten een contrapunt met mijn eveneens twintig jaar aan Wageningen University & Research (WUR). Ik heb het dan niet over cliché's als wereldstad aan het IJ versus stadje aan de Rijn, maar over een Amsterdamse rechtenfaculteit in de jaren 80 en 90 waar je als wetenschapper nog als een ongenaakbare halfgod met torenhoge maatschappelijke status werd vereerd versus een voormalige landbouwuniversiteit waar je als jurist niet alleen een dwaalgast was maar waar je, geheel in de tijdgeest van twintig jaar later, ook weer met beide benen op de grond werd teruggezet als gewoon maar een docentje en onderzoekertje.

Ook opmerkelijk contrapuntisch was dat je aan de UvA aan het 17<sup>e</sup> eeuwse binnenplaatsje van de Oudemanhuispoort nog klassiek hoorcolleges met alleen een krijtje gaf en je proefschrift nog met een typemachine maakte (twee machines tegelijk: eentje voor het omvangrijke voetnotenapparaat en eentje voor de eigenlijke tekst), op de moderne WUR-campus daarentegen was alles opeens digitaal en moest je prutsen met powerpoints, laptops en inlog-codes.

Verder stond aan de Oudemanhuispoort vanzelfsprekend het recht centraal, maar in Wageningen was dat helemaal niet zo; daar ging het eigenlijk alleen nog maar om beleid. Niet de inhoud van de rechtsregels, maar vrijwel uitsluitend het beleidsproces was de onderzoeksfocus. Beleidswetenschappen in plaats van rechtswetenschappen dus. In Amsterdam werd in mijn tijd de vakspecialist met zijn vak-inhoudelijke kennis nog op handen gedragen, in Wageningen was dat opeens de inhoudsloze manager.

Twintig jaar lang moet mijn mantra op die Wageningse campus tot vervelens toe zijn geweest dat recht toch heel wat anders en ook veel belangrijker is dan de zoveelste beleidsnota. Rechtsregels staan in de wet. Beleidsregels staan in visies, strategieën, programma's en andere welluidende beleidsdocumenten; ze staan niet in wetten of verdragen en zijn daarom bij de rechter in principe niet afdwingbaar en dus irrelevant. Wetten zijn dat wel natuurlijk. Het recht is altijd sterker dan beleid.

Sowieso werden overal in de publieke sector beleidsprocessen opeens belangrijker dan de wettelijke regels en het rechtsstatelijk denken. Er was een transitie van het primaat van het recht naar dat van beleid, van bestuursrecht naar bestuurskunde, van inhoud naar vorm, van rechtvaardigheid naar management; het verval van de rechtsstaat tot beleidsstaat. Beleid, en zeker omgevingsbeleid, werd steeds meer losgezonnen van het recht en wat wettelijk mag en ging meer en meer schuren en botsen. Het contrapunt tussen

beleid en recht kan lelijk gaan dissoneren. Denk aan stikstofbeleid en de Europese natuurwetgeving, denk aan omgevingsvisies en beleidsprogramma's die ons een mooiere werkelijkheid voorspiegelen dan wettelijk kan. De habitattoets laat vaak weinig heel van die beleidsplannetjes. Denk ook aan de toeslagen-affaire, denk aan met het eigendomsrecht strijdige fiscale box 3-heffing, denk aan beleidsprogramma's die het rechtstekort moeten maskeren, denk aan een omgevingswet die is teruggebracht naar, jawel, een *beleids*cyclus... Beleid leek opeens belangrijker dan recht en tegelijk werden ook beleidswetenschappers belangrijker geacht dan rechtswetenschappers.

Volgens mij lag dat kantelpunt al ergens midden jaren 90, toen opeens allerlei onnodige managementlagen geïntroduceerd werden, zelfs ook aan die 'rebel en linkse' UvA. Het waren veelal bestuurskundigen, bedrijfskundigen of andere sociale wetenschappers die niets af wisten van hoorcolleges geven en nog nooit een wettekst of een arrest hadden gelezen. Toch gingen zij zich minutieus bezighouden wat je in de collegezaal deed of in hun ogen moest doen. In die tijd brokkelde de natuurlijke autoriteit van de inhoudelijke professionals af.

Ruim veertig jaar geleden werd ik als piepjonge jurist van drie-en-twintig gebeld door een pas benoemde hoogleraar staatsrecht van de UvA: "Fred, ik ken jou nog als een van mijn meest kritische studenten uit mijn tijd aan de Utrechtse rechtenfaculteit. Jij bent vorig jaar afgestudeerd en je publiceert meteen al veel

in het *Nederlands Juristenblad*. En eh, heb jij toevallig ook gymnasium? Zo ja, dan ben je geschikt als wetenschappelijk medewerker: een vlotte pen, kritische geest en gymnasium, meer is niet nodig en bovenal: dat reële Amsterdam past beter bij ons dan dat burgerlijke Utrecht”.

In die dagen was het wetenschappelijk medewerkerschap een krankzinnig felbegeerde positie: je was dan een soort vrijgestelde. Je hoefde niet de hele dag rond te hangen op een kantoor, maar kon doen wat je wilde als je maar hoorcolleges en werkgroepen gaf en af en toe wat spitsvondigs publiceerde. Je status was die van een alom gevierde rock-ster, zeker als je staatsrecht gaf want dan was je ook nog eens de hogepriester van de democratische rechtsstaat, in die dagen nog ontielig belangrijk. Staatsrecht was ook zo'n beetje het hoofdvak der hoofdvakken. Het beroep was een roeping. Studenten en de media hingen aan je lippen. Mijn ex-collega's van de gemeente Zeist (weinig juridisch denkvermogen, eigenlijk helemaal geen denkvermogen), waar ik direct na mijn afstuderen in een onbewaakt ogenblik een jaartje was gaan werken, bleken strontjaloers. Die absurd hoge status is nu niet meer voor te stellen: daarbij vergeleken is werken aan de universiteit nu een gewone duffe kantoorbaan geworden.

Een proefschrift hoefde je toen nog niet *per se* te schrijven. Heb het wel gedaan: diezelfde hoogleraar kwam met een opstandig onderwerp: vrije straatcommunicatie. Dat ging over bescherming van demonstraties en uitingsvrijheid. Vrijheid van meningsuiting zagen wij als de startmotor van de democratische rechtsstaat en

als het allerbelangrijkste voor de mensheid. In 1989 werd ik de eerste promovendus van die nieuwe hoogleraar staatsrecht, Jan de Meij. Toepasselijkerwijze op de dag dat de Berlijnse muur viel.<sup>1</sup> Zijn leiderschap was er één van totaal geen leiderschap, wat heel goed paste in die Amsterdamse jaren tachtig. De volgende anekdote illustreert de totale anarchie van die dagen en de verstrooidheid van Jan. Ik woonde in Zeist, hij in Driebergen. Ooit moesten wij beiden surveilleren bij het kandidaatsexamen staatsrecht: op station Driebergen zag ik hem op die donkere winterochtend actie-flyers op het perron uitdelen (vrije straatcommunicatie!), die gingen over het behoud van dat station als intercity-station. Tenminste...dat dacht hij. Hij had per ongeluk de tentamenopgaven staatsrecht uitgedeeld.

Het werd die dag nog erger. Bij het uitdelen van de tentamenopgaven in een volle Jaap Eden-hal bleek Jan per ongeluk de model-antwoorden uit te delen...

Als jonge vakgroepleden beschouwden we ons met een term uit het roeien als 'de zes zonder stuurman'. Zonder stuurman bleek je ook nog goed en misschien wel beter te kunnen roeien. Er waren geen voorgeschreven formats, trajecten en deadlines. Van spreadsheets en managers had nog nooit iemand gehoord. De vakgroep was een puur inhoudelijke debatclub waar alleen originele en witty dingen gezegd mochten worden. Wetenschapsbeoefening was in die dagen nog eindeloos inle-

<sup>1</sup> F.H. Kistenkas, *Vrije straatcommunicatie, de rol van de lokale overheid bij de regulering van de uitingsvrijheid in rechtsvergelijkend perspectief*, diss. UvA, Gouda Quint Arnhem/Kluwer Deventer 1989.

zen, kritisch denken, veel publiceren en bezielde preken voor de klas op de Oudemanhuispoort. Zonder powerpoint, zonder werkboek of *course guide*, alleen dus een krijtje. In Amsterdam was scherpe humor verplicht, want de terrasjes in de binnenstad lonkten. Je moest studenten boeien met schema's, uitdagende stellingen en met een beetje cabaret. Een goede leerschool. Meteen in het diepe gegooid worden: college geven aan een paar honderd rechtenstudenten. De meesten destijds ouder dan ik. Een goede leerschool ook voor Wageningen: geen staatsrecht daar maar het groene omgevingsrecht: natuurbeschermingsrecht. Een nieuw vak uit de grond stampen met nieuw te schrijven leerboek.<sup>2</sup>

We zijn nu veertig jaar universitaire jaren met zo'n vierhonderd publikaties, maar vooral ook exact honderd *Juridica*-columns in het *Vakblad Natuur Bos Landschap* verder. Beide vormen een goede gelegenheid voor een bloemlezing van de meest recente columns. Rode draad? U raadt het al: beleid versus recht. En mijn wens dat recht en beleid een mooi contrapuntisch geheel mogen vormen, zoals de linkerhand en rechterhand op het klavier in de late werken van Bach. Helaas lijkt het tegenwoordig vaak zo dat beleid helemaal is losgezongen van het recht en dat recht dan ook nog bijna volledig lijkt te overstemmen. Beleidsdocumenten spiegelen ons dan een ideaalbeeld voor dat rechtens

<sup>2</sup> F.H. Kistenkas, *Recht voor de groene ruimte*, 1e dr (2008), 2e dr (2010) en 3e dr (2017), Wageningen Academic Publishers en *Recht voor de groenblauwe ruimte*, Wageningen Academic Publishers 2012.

niet haalbaar is. Beleidswetenschappers vinden dat doorgaans geen probleem, rechtswetenschappers wel maar lijken op sommige beleidsterreinen zoals het omgevingsbeleid overruled te worden door die beleidswetenschappers. Soms interpreteren beleidsregels netjes de wet (*infra legem*) en soms herinterpreteren ze de wet en helpen daarmee ons en het recht mooi contrapuntisch vooruit (*praeter legem*), maar steeds vaker botst en schuurt de beleidsregel met de rechtsregel (*contra legem*). Zo'n dissonant staat op gespannen voet met de rechtsstaat, terwijl een contrapunt de rechtsontwikkeling juist vooruit kan helpen. Hopelijk gaan we er gezamenlijk voor zorgen dat recht en beleid steeds meer zo'n fraai maar ingewikkeld contrapuntisch geheel gaat worden; zoals (laten we de lat expres lekker hoog leggen) in die prachtige, raadselachtige en onvoltooide laatste fuga van de grote Bach, de *Contrapunctus XIV* uit *Die Kunst der Fuge*, het mooiste kunstwerk ooit door een mens geproduceerd.