

# MACHT, VERANTWOORDELIJKHEID EN RECHT

Ooit in een ver verleden, in 1972, promoveerde Kees Schuyt op het proefschrift: 'Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid'. Ik wil het vandaag hebben over de keerzijde; macht, verantwoordelijkheid en recht. Drie factoren die de cohesie van een samenleving bepalen. Schuyt heeft vele malen in artikelen, bijdragen en columns zijn licht laten schijnen over aspecten daarvan en de onderlinge verhouding. Zie ik het goed, dan komen zij in zijn visie samen in het functioneren van de rechtstaat, hetgeen deugden, zoals verantwoordelijkheidszin, bij burgers vereist.

Er is gezegd 'macht is op zich zelf slecht – het maakt niet uit wie haar uitoefent' (Burckhart) en dat tekent treffend een breed gevoel ten aanzien van macht. Als het over macht gaat, gaan we doorgaans zenuwachtig schuifelen en trekken een bedenkelijk gezicht. Niemand heeft het, maar anderen hebben het; iedereen wantrouwt het, maar ieder ambieert het om goed te doen. Niet dat we macht geheel wantrouwen; velen van ons geloven in of vertrouwen op een *almachtige*. We zijn ook niet helemaal afkerig van macht; we zoeken geen tweedracht, omdat eendracht macht maakt; we houden mensen niet dom, omdat kennis macht is. Maar velen zullen Acton beamen: 'Power corrupts, and absolute power corrupts absolutely', of Burke 'The greater the power, the more dangerous the abuse'. Macht hoort eigenlijk niet, want het doorbreekt de vrijheid en gelijkheid van burgers.

Onrust over 'macht' sussen we met noties als 'verantwoordelijkheid' en 'recht'. Macht uitoefenen kan als het verantwoordelijk en rechtmatig geschiedt. Macht kan nodig zijn, maar dan moet de uitoefening daarvan zich hullen in weerzin en zich verhullen achter advies, inspraak en wetenschappelijke noodzaak. 'Ik wil' of 'omdat ik het zeg' wekt weerzin; 'hier sta ik, ik kan niet anders' klinkt meeslepend, hoewel men ook gewoon zijn mond kan houden.

## Macht is kunnen

Het is zinvol om die relatie tussen macht, verantwoordelijkheid en recht nader uit te diepen, want onze reactie op het woord macht komt mede omdat

de Nederlandse taal blind is voor de dubbele betekenis daarvan. Het Frans ziet dat wel; 'pouvoir' is zowel ons begrip macht als het werkwoord: kunnen. Hetzelfde geldt voor het Italiaanse 'potere', of het Nederlandse woord 'vermogen'. Maar vermogen heeft bij ons niet meer de algemene betekenis van macht, maar slechts de beperkte betekenis van geld – misschien zegt dat wat over ons volkskarakter of onze geschiedenis.

'Macht' is een werkwoord; het is niet wat we hebben, maar het is wat we kunnen, wat we doen. In de breedste zin doelt het op alles wat we kunnen; iets ligt in onze macht, buiten onze macht, boven onze macht. Macht is wat we kunnen zonder beperkt te zijn; beperkt door eigen vermogens of door anderen. Macht is dat wat ik zelf kan, zonder door anderen beperkt te zijn.

Zo bezien, klinkt macht heel anders; we hebben er in het Nederlands ook een ander begrip voor: vrijheid.

## Macht en vrijheid

Macht en vrijheid; twee aspecten van hetzelfde. Ik geef toe, de gevoelswaarde van beide begrippen is verschillend. Dat hangt samen met het feit dat we macht en vrijheid zien als een aspect van de verhouding tussen mensen. Vrijheid wordt dan begrepen als de afwezigheid van beperking door anderen. Macht daarentegen wordt begrepen als de invloed die men heeft op anderen; macht is wat ontstaat in de ontmoeting van twee 'autonome willen', waarbij de één buigt voor de ander; vanwege diens gezag, diens deskundigheid of diens kracht.

Dat is echter een eenzijdige kijk op de de samenleving. Want macht is niet alleen het buigen voor de wil van een ander. Macht is ook tegenmacht; het vermogen om niet te buigen voor de wil of de wens van een ander; de macht om anderen of de overheid in de weg te zitten zodat ze hun zin niet krijgen. Het is een macht die iedereen bezit en die we daarom ook niet als macht zien en wantrouwen; we noemen het ook niet macht, maar: 'ons goed recht' of 'onze vrijheid'. Niemand lijkt daar tegen te zijn, totdat onze eigen plannen en ideeën door een ander worden gedwarsboomd. Dan heet die macht anders en is het obstructie; dan is het stroperigheid van besluitvorming, 'verkokering van bevoegdheden' of 'misbruik van recht'. Dan is er 'democratische onmacht' die roept om leiderschap en politieke moed. Dan moet de 'tegenmacht' van anderen worden gepareerd met 'doorzettingsmacht' van wie mijn algemeen belang dient.

Vrijheid in de zin van afwezigheid van de beperking door anderen is dan ook een ander woord voor relatieve onmacht. Het klinkt mooi: ruimte voor mezelf of het recht om met rust gelaten te worden, maar het betekent dat we elkaar alleen maar in de weg kunnen zitten; dat ik bij alles wat ik buiten mijn ruimte wil, door anderen geblokkeerd word of kan worden. Want als

niemand invloed op een ander heeft, hebben we alleen maar tegenmacht; kunnen we elkaar alleen maar blokkeren. En met hoe meer we zijn, des te kleiner is mijn ruimte en des te meer zijn er om mij te blokkeren. Dan geldt de tweede wet van de thermodynamica; de wet van de toenemende entropie; de toenemende wanorde. Macht, de invloed op anderen om deze te bewegen niet in de weg te zitten maar mee te werken, het vermogen om knopen door te hakken en geschillen te beslechten, is derhalve een wezenlijk aspect van vrijheid.

Want vrijheid heeft twee gezichten. Meestal zien we er maar één: de 'vrijheid van'. Dat kunnen de grote vrijheden zijn die Roosevelt formuleerde: vrijheid van behoefte, van vrees, van dwang en van godsdienst. Het kan ook de vrijheid zijn van regels, van ambtenaren, van politici. Maar steeds gaat het om de afwezigheid van beperkingen aan het eigen vermogen of kunnen. Vrijheid in die zin is van belang, maar belangrijker is de 'vrijheid om'; de mogelijkheid om samen met anderen te kunnen realiseren wat ons ten diepste beweegt; de vrijheid tot gemeenschappelijke zelfbestemming. Die vrijheid wordt gewaarborgd niet door vrije ruimte, maar door vrijheid van vereniging, de vrijheid van meningsuiting en van drukpers om anderen te kunnen overtuigen; door actief en passief kiesrecht; kortom door de mogelijkheid om macht te organiseren en uit te oefenen.

### **Macht is natuurlijk, onvermijdelijk en heilzaam**

Want bij alle 'vrijheid van' blijft, dat we alleen niet kunnen leven; dat we ook als individu en om individu te zijn, op de samenleving zijn aangewezen. De mens is zowel zelfredzaam als hulpbehoevend. We leggen doorgaans de nadruk op de zelfredzaamheid, maar fundamenteel is dat de mens alleen niet kan bestaan. Er zijn twee anderen nodig om te worden verwekt. Niemand zou een dag oud worden zonder zorg. Ook als we zelfredzaam heten, zijn er slechts weinig zaken die we geheel op eigen kracht kunnen. En hoe ouder we worden des te meer hulp gaan we weer behoeven. Op die afhankelijkheid berust heel ons maatschappelijke en economisch leven.

In die zelfredzaamheid en hulpbehoevendheid ligt besloten dat macht tussen mensen natuurlijk en onvermijdelijk is, en heilzaam voor de samenleving. Want zonder elkaar kunnen we niet, en met elkaar is het nodig dat er macht is om onze onderlinge verhoudingen te ordenen en om in vrede samen te leven. Dan gaat het niet alleen om overheidsmacht. In iedere groep van meer personen kan men elkaar niet eindeloos in de weg zitten en blijven botsen; dat is de wet van de toenemende wanorde. Uiteindelijk zal men zich ook moeten voegen naar de wil, het oordeel of de deskundigheid van enkelen. Dat geldt al voor het kleinste gezin, waarin men het niet eens is over de vakantiebestemming; want anders moet men alleen op reis.

Er zijn in de moderne samenleving steeds minder zaken die we geheel op eigen kracht kunnen. Dat betekent dat we steeds meer zijn aangewezen op samenwerking met een of meer anderen. Dat samenwerken gaat niet vanzelf. Dat wordt verbeeld in Genesis in het verhaal van de torenbouw van Babel. 'Zie het is een volk en zij allen hebben een taal. Dit is het begin van hun streven, nu zal niets van wat zij denken te doen voor hen onuitvoerbaar zijn.' Om dat te voorkomen verwarde de Heer hun taal. Niet uniformiteit, maar pluriformiteit in de samenleving is een gegeven; we zullen elkaar nooit geheel begrijpen. Daarom vergt samen leven en samen werken het vermogen om beslissingen te nemen, wanneer men het niet eens is. Hoe beter die mechanismen, des te meer geldt dat: 'niets van wat zij denken voor hen onuitvoerbaar is.'

De samenleving kent dan ook tal van mechanismen om de wensen van velen met elkaar te verzoenen, te verenigen of op een noemer te brengen; om knopen door te hakken en geschillen te beslechten. Overheidsmacht is daarbij het ultieme mechanisme, als andere falen. Die macht is onvermijdelijk omdat er tussen mensen die denken dat ze het zelf kunnen maar die elkaar desondanks nodig hebben, altijd conflicten zijn die moeten worden beslecht, er regels nodig zijn over wat we van elkaar mogen verwachten, en er gemeenschappelijke taken zijn die op kosten van allen moeten worden uitgevoerd. 'What is life without the state but nasty, brutish and short' zei Hobbes en doelde daarmee op de entropie van een samenleving zonder overheid.

Macht is derhalve een heilzaam mechanisme. Zonder macht kunnen we niet duurzaam in vrede samenleven noch vruchtbaar samenwerken. Daarom zal de staat er naar streven om de pluriforme machten die in de samenleving werkzaam zijn, steeds beter onderling te ordenen en samen te laten werken. De kracht van een samenleving, de vrijheid om gemeenschappelijk onze bestemming te realiseren, hangt af van het vermogen om ondanks verscheidenheid in uitgangspunten en doelstellingen vruchtbaar te kunnen samenwerken. Dat impliceert ook dat we elkaar in al onze verscheidenheid aanvaarden en dat we proberen te beantwoorden aan elkaars verwachtingen; dat we niet onnodig op elkaar afgeven en maatschappelijke taboes doorbreken. Hoe minder we daartoe bereid zijn, hoe meer macht er nodig is om ons allen op één noemer te brengen.

Taboes zijn er niet om doorbroken te worden. Het zijn dijken in het verkeer in de samenleving die we door schade en schande wijs geworden, daarin hebben aangebracht om vreedzaam en vruchtbaar te kunnen samenleven. Een in het oog springende rationele verklaring daarvoor is er vaak niet; daarom heet het een taboe. Maar dat is geen bewijs van de onhoudbaarheid van het taboe, maar van de ontoereikendheid van ons redeneren als criterium voor de beoordeling van het samenleven van mensen. Niet alles hoeft gezegd te worden, niet alles hoeft aan de kaak te worden gesteld.

## Macht en verantwoordelijkheid

Tot nu toe ging het over macht; nu de verantwoordelijkheid. Het verband tussen beide lijkt duidelijk; macht moet verantwoordelijk worden uitgeoefend. Macht zonder verantwoordelijkheid; u hoeft er slechts een krant voor open te slaan. Veel macht in de samenleving wordt niet verantwoordelijk uitgeoefend. Een columnist schreef eens, voor hij lid van de Raad van State werd, dat: ‘columns een gevaarlijk genre zijn, zeker voor wetenschapsbeoefenaars. In plaats van de nuance te zoeken, kun je ongestoord uithalen en ongenueanceerd erop los schrijven. Dat wordt zelfs gewaardeerd. Je krijgt veel applaus, dat je aanziet voor instemming. Veel columnisten worden gretige moralisten.’ Is dat verantwoordelijke machtsuitoefening? Denkt u bij alles wat u doet – bij de tegenmacht die u uitoefent – hoe dat mogelijk anderen belemmert bij wat zij willen?

Wat bedoelen we bovendien als we zeggen: verantwoordelijkheid. Kern van het woord is ‘antwoord’; ook verantwoordelijkheid ontstaat uit de verhouding tussen mensen. Wanneer bevraagd, moet men antwoorden. Meer zegt het niet. De maatstaven die aangelegd moeten worden, liggen niet in het begrip besloten. De columnist schaamt zich als wetenschapper, maar leeft zich uit als moralist. De journalist die net het land in vuur en vlam heeft gezet, acht zich gerechtvaardigd door zijn openheid of de oplage. Wetenschappers, journalisten, ieder draagt de eigen beroepsregels aan bij de verantwoording van zijn handelen. Verantwoordelijkheid is een normatief containerbegrip, waar uitkomt wat men er in stopt.

## Verantwoordelijkheid vergt macht

De betekenis van verantwoordelijkheid ligt dan ook niet primair in het normatief kader dat daarmee gegeven is. Verantwoordelijk is men bovendien niet alleen bij gebruik van macht, maar bij alles wat men doet. De excuses die we gebruiken om onze verantwoordelijkheden te ontlopen, zijn ook al zo oud als de wereld: ‘De vrouw die gij mij gegeven hebt’ en ‘Ben ik mijns broeders hoeder?’

De betekenis van verantwoordelijkheid in de moderne samenleving is dan ook vooral gelegen in het inzicht dat ieder van ons verantwoordelijk is voor wat er moet gebeuren. Dat het niet een kwestie van de ander is – de vrouw die gij mij gegeven hebt – of dat het mijn zaak niet is – ben ik mijns broeders hoeder. Als het mis is, dan is het aan mij om er iets aan te doen. De Amerikanen zeggen het zo: ‘If it is to be, it is up to me’. ‘Als het moet gebeuren, dan is het aan mij om te doen’.

Ook verantwoordelijkheid is een ‘werkwoord’; het is een kwestie van doen. Maar daarmee is verantwoordelijkheid ook een kwestie van kunnen; een

kwestie van macht. Verantwoordelijkheid vergt dat we de macht hebben of verkrijgen om aan de verantwoordelijkheid te voldoen. Want er is maar weinig wat binnen mijn directe bereik ligt. De meeste zaken waar ik mij mede voor verantwoordelijk weet vergen de samenwerking of medewerking van anderen. Verantwoordelijkheid houdt in dat ik die samenwerking dan tracht te bevorderen, niet noodzakelijkerwijze door zelf de nodige macht te verwerven, maar vooral ook door mee te werken aan de totstandkoming daarvan in handen van anderen of van een organisatie. Dat is in essentie de drijfveer achter politieke partijvorming, coalitievorming, staatvorming, maar ook achter de vorming van de vele verbanden en organisaties waarin we maatschappelijke of particuliere belangen behartigen. Meestal wordt dat gezien als een streven naar macht om de macht. Dat kan het helaas ook zijn. Maar eerlijkheid gebiedt te erkennen dat er doorgaans te goeder trouw sprake is van een inzet om bepaalde doelen te realiseren. Het realiseren van die doelen, het verantwoordelijk omgaan met die macht, kan zelf weer nieuwe macht genereren.

In die optiek is de verhouding tussen verantwoordelijkheid en macht een dubbele. Macht vergt verantwoordelijkheid bij het gebruik, maar verantwoordelijkheid vergt macht om zich waar te maken. Dat is ook wat aan de orde is bij de beslissing over de wijziging van de verdragen en de voortgaande ontwikkeling van de Europese Unie. Op vele gebieden van overheidsbeleid biedt de nationale staat niet langer een adequaat kader om onze verantwoordelijkheid voor algemene belangen recht te doen. Dezelfde verantwoordelijkheid die in de eerste plaats geleid heeft tot de vorming van staten en nationale overheden dwingt daarom thans tot medewerking aan samenwerking en een organisatie van macht op Europees niveau, die het mogelijk maken om in de huidige wereld en onder de tegenwoordige omstandigheden de verantwoordelijkheden te behartigen.

Onze verantwoordelijkheid gebiedt om daaraan mee te werken: als overheid en als burgers. Dat houdt ook in dat men niet alleen op eigen condities kan samenwerken. Natuurlijk, een land kan medewerking en samenwerking tegenhouden. Maar dat is slechts tegenmacht; de mogelijkheid om het scheppen van een adequaat antwoord op ontwikkeling te blokkeren. Dat is de wet van de toenemende wanorde. Want de ontwikkelingen gaan door, men verliest er alleen greep op en kiest voor de rol van toeschouwer en op den duur van lijdend voorwerp. Dan doen we geen recht aan de verantwoordelijkheden die we hebben. Dat doen we ook niet als je de uitkomsten van het overleg over de constructie van de Europese samenwerking, voorwerp maakt, niet van constructief debat, maar van het spel van blinde tegenkrachten. Ook dat doet geen recht aan de verantwoordelijkheden in deze tijd. Ook dat is toegeven aan de toenemende wanorde; der Geist, der stets verneint.

Verantwoordelijkheid vergt macht, verantwoordelijkheid schept ook macht. De macht in een samenleving is niet statisch, maar dynamisch; zij groeit en

kan ook weer slinken. Dat is een proces van alle eeuwen en door alle eeuwen. Machiavelli heeft daar ooit een aardige handleiding voor geschreven. Die shockeert sommigen nog steeds, maar in wezen betoogt hij niet meer dan dat politieke macht naar eigen normen en waarden luistert, waarbij 'resultaten' en de wijze waarop die onder de bevolking worden gezien en ervaren een belangrijke rol spelen.

In ons land speelt het recht daarbij een grote rol. Niet in de zin van tegenkracht, maar in de zin zoals Pascal het ooit treffend formuleerde: 'Recht zonder macht is krachteloos, kracht zonder recht tiranniek. Men moet dus kracht met recht verenigen en zorgen dat hetgeen rechtvaardig is, machtig is, of hetgeen machtig is rechtvaardig zal zijn.' Op die wijze gaan macht, verantwoordelijkheid en recht samen, ten dienste van de samenleving en de mensen daarin.

De rechtstaat die in dat proces is ontstaan, biedt een effectief kader om de macht die nodig is om samen te leven en samen te werken, te controleren, bij te sturen en te behoeden voor de misstanden waar macht mee gepaard kan gaan. Maar ook daarbij moeten we ons niet laten leiden door angst of achterdocht voor macht, maar door de erkenning van nut en noodzaak daarvan in de samenleving.

Dat is wat nu soms dreigt. Te makkelijk denken we dat verantwoordelijkheid en verantwoording uitwisselbare begrippen zijn. Dan menen we dat mechanismen van verantwoording een verantwoordelijk gebruik van macht verzekeren.

In die geest stapelen we in de huidige tijd controle op inspectie op toezicht op rechtsbescherming op verantwoording. Op den duur heeft dat een averechts effect. Want de nadruk komt steeds meer te liggen op het voorkomen en tegengaan van fouten, in plaats van het verantwoordelijk gebruik van bevoegdheden en macht. Het beeld wordt steeds meer bepaald door rapport op rapport, bericht op bericht en debat op debat, over wat er fout gaat. Niet over wat er goed loopt en wat er goed gaat in de grote meerderheid van de gevallen. En dan kijken we vreemd op als de burger aan het einde van de rit, het vertrouwen in overheden verliest. Daarmee gaat er meer verloren dan alleen het gevoel van eigenwaarde van autoriteiten. Dan verliest men een belangrijke voorwaarde om ons samenleven en samenwerken te kunnen waarborgen.

Het denatureert ook het recht van normatief kader en oriëntatie tot een regelboek dat geen gezag meer geniet, maar slechts wordt gehoorzaamd omdat men anders wordt betrap.

Dat is ook zichtbaar in de paradox bij handhaving. Om een regel te kunnen handhaven, moet die in minstens tachtig procent van de gevallen vrijwil-

lig worden nageleefd. Om de niet-naleving te kunnen aanpakken, zijn steeds nieuwe regels nodig, vanwege het rechtssysteem. *Nulla poena sine lege*. Tegelijk weet je dat die twintig procent zich er niet aan houdt en die tachtig procent er last van heeft. Vandaar de behoefte aan nieuwe wegen om die twintig procent te kunnen aanpakken zonder dat die tachtig procent met de lasten wordt opgezadeld.

We zijn onze regels gaan bouwen op wantrouwen. De overheid is de samenleving met achterdocht gaan bekijken. Dat werkt averechts. We moeten onze regels bouwen op vertrouwen. En de samenleving moet de overheid niet met achterdocht behandelen.

Maar dat betekent in de eerste plaats dat we die overheid vertrouwen als zij wel handhaaft. Want wantrouwen jegens de overheid, en bescherming daartegen, vormde de eerste aanleiding voor de toenemende regelgeving.

Zo komen we door een verkenning van macht, verantwoordelijkheid en recht, van de achterdocht tegen macht, tot de noodzaak van daarop te vertrouwen. Vertrouwen is wat het recht moet codificeren, niet wantrouwen.

Dat gaat niet vanzelf. Ik wees er al op, macht en verantwoordelijkheid zijn 'werkwoorden'. En die verantwoordelijkheid houdt in dat ieder van ons wordt aangesproken. 'If it is to be, it is up to me.'

Het was een omweg van Schuyt's proefschrift 'Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid' naar het thema 'macht, verantwoordelijkheid en recht'. Zo was ook Schuyt's academisch leven van dat proefschrift tot dit afscheid een weg, soms een omweg, maar steeds een voortgang.

Schuyt is een man van de wetenschap. Socioloog én jurist. Achtereenvolgens hoogleraar aan de universiteiten van Nijmegen, Leiden en Amsterdam.

Een hoogleraar met toewijding voor zijn studenten. Hij begeleidde 55 promovendi, waarvan een groot aantal hoogleraar werd.

Een burger met toewijding voor de publieke zaak. Hij paarde zijn hoogleraarschap vrijwel vanaf het begin aan een functie in een adviesraad van de overheid: de Harmonisatieraad, de WRR, de adviesraad voor Wetenschap en Technologiebeleid, wederom de WRR, en ten slotte de Raad van State.

Een academicus, lid van de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen, publicist en columnist.

Kees Schuyt was kortom een productief wetenschapper en geliefd docent; een vooraanstaand adviseur van de overheid en een inspirerend deelnemer aan het maatschappelijk debat. Kees Schuyt heeft zich ontwikkeld tot een toonaangevend socioloog en een autoriteit op het gebied van de verzorgingsstaat. Zijn invloed op de Nederlandse wetenschap en samenleving is buitengewoon groot geweest. Afgezien van die columns – daar heeft hij zelf al over geoordeeld – heeft hij zijn macht en gezag op verantwoorde wijze gedragen. Hij kan kortom gekwalificeerd worden als 'iemand die op uitstekende



wijze werkzaamheden heeft verricht waarbij de samenleving in zeer belangrijke mate is gebaat.’

Het is mij daarom een eer en genoegen te kunnen mededelen dat het Hare Majesteit de Koningin heeft behaagd Kees Schuyt te benoemen tot: Ridder in de Orde van de Nederlandse Leeuw.