



**Crisis en vernieuwing**  
**Verslag van de eerste Rob-lezing**

Eerste Rob-lezing, van prof. dr. James C. Kennedy  
Den Haag, Sociëteit 'De Witte'  
11 september 2003  
(met een co-referaat van mr. Arthur W.H. Docters van Leeuwen)



## **Inhoud**

<b>Woord vooraf</b>	5
<b>Opening</b> Prof. dr. J.A. van Kemenade	7
<b>Crisis en vernieuwing</b> Prof. dr. J.C. Kennedy	11
<b>De lijn hangt slap</b> Mr. A.W.H. Docters van Leeuwen	27
<b>Discussie</b>	33
<b>Bijlage I</b> Overzicht van uitgebrachte adviezen	39
<b>Bijlage II</b> Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	42
<b>Bijlage III</b> Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	44



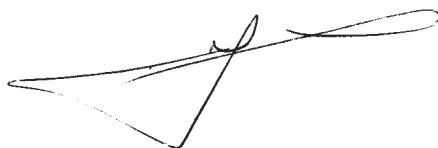
## Woord vooraf

Op 11 september 2003 organiseerde de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) voor de eerste maal de zogenaamde Rob-lezing, voor ruim tachtig belangstellenden. De lezing werd gehouden door prof. dr. James C. Kennedy, sinds 1 september 2003 hoogleraar Nieuwste geschiedenis aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Het thema van de lezing betrof de spanning tussen – voorgenomen – staatkundige vernieuwingen zoals de invoering van de gekozen burgemeester, en de Nederlandse bestuurscultuur, die van oudsher gekenmerkt wordt door collegiaal bestuur, coöperatie, consensus en coalitievorming. Mr. Arthur W.H. Docters van Leeuwen, voorzitter van de Autoriteit Financiële Markten, hield een co-referaat bij de lezing van de heer Kennedy.

Deze publicatie bevat de tekst van de lezing van de heer Kennedy en van het co-referaat van de heer Docters van Leeuwen, voorafgegaan door het openingswoord van Rob-voorzitter de heer J.A. van Kemenade en gevolgd door een weergave van de discussie.

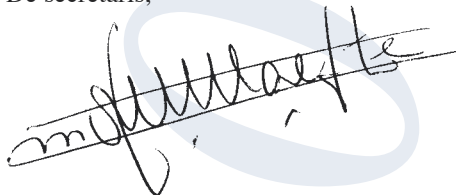
De Raad voor het openbaar bestuur meent met zijn eerste Rob-lezing een zinnige bijdrage te hebben geleverd aan het voortdurende maatschappelijke en politiek-bestuurlijke debat over de inrichting en het functioneren van de Nederlandse overheid en gaat ervan uit dat deze eerste Rob-lezing het begin is van een lange traditie van jaarlijkse Rob-lezingen even voor Prinsjesdag, over thema's die betrekking hebben op de werking en de organisatie van ons politiek-bestuurlijk stelsel en die 'de waan van de dag' te boven gaan.

De voorzitter,



De heer prof. dr. J. A. van Kemenade

De secretaris,



De heer drs. M. P. H. van Haften



## Opening

Prof. dr. J.A. van Kemenade

Dames en heren,

Namens de Raad voor het openbaar bestuur heet ik u van harte welkom op deze bijeenkomst waar – voor de eerste keer – een lezing zal worden gehouden met de naam van de organisatie waarvan ik voorzitter mag zijn: de Raad voor het openbaar bestuur (Rob).

De Rob is met ingang van het jaar 1997 het bij wet ingestelde orgaan dat de regering en de Staten-Generaal adviseert over de inrichting en het functioneren van de overheid met het oog op het vergroten van haar doeltreffendheid en doelmatigheid en met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat, zoals de officiële wettelijke taakopdracht luidt.

In de eerste vierjaarlijkse periode van zijn bestaan heeft de Raad zijn taak voornamelijk inhoudelijk breed ingevuld door over een groot scala van onderwerpen te adviseren. De vorm waarin dat gebeurde was redelijk voorspelbaar. Er werden adviezen uitgebracht en dat was het dan.



De Raad is nu, in september 2003, halverwege zijn tweede vierjaarlijkse periode. Aan het begin van deze periode heeft de Raad ervoor gekozen de steven wat te wenden. Inhoudelijk is gekozen voor een versmalling. De adviezen hebben nu meer betrekking op het functioneren van het openbaar bestuur in engere zin. Maar ten aanzien van zijn werkwijze heeft de Raad gekozen voor een verbreding. De Raad rekent het stimuleren van het publieke debat over het functioneren van de overheid ook tot zijn taak. En in dat kader kan het ook aan de orde zijn thema's te agenderen die (nog) niet zo prominent op de politieke agenda staan.

Politiek en maatschappelijk is er veel aandacht voor veiligheid. In zijn meerjaren advieskader heeft de Raad dit ook als een belangrijk thema benoemd. In juni 2003 heeft de Raad een symposium belegd waarin vooral werd gekeken naar de spanning die er in de bestuurlijke praktijk kan bestaan tussen het streven naar veiligheid en het respecteren van de grondrechten van de burger. In de Rob-publicatie *Grondrechten in veiligheid* wordt verslag gedaan van dit symposium.

Een andere nieuwe ontwikkeling is dat het onderscheid dat er vanouds bestond tussen bedreiging van de veiligheid van binnenuit of van buitenaf dreigt te verouderen. Het internationale terrorisme kan zich ook op ons grondgebied manifesteren. Het beleid voor veiligheid en de organisatie van de veiligheid is vanouds echter gebaseerd op een onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid. Dat is dus niet meer adequaat. Ook over dit belangwekkende thema belegt de Raad discussiebijeenkomsten.

Het – ongevraagde – advies *Trias Informatica* dat de Raad deze zomer uitbracht wordt gevolgd door een symposium op 26 november 2003 waarop minister mr. T.C. de Graaf een kabinetsstandpunt zal verwoorden. Bovendien heeft de Raad naar aanleiding van *Trias Informatica* een essaywedstrijd georganiseerd voor studenten of pas afgestudeerden, met de vraag wat hun ICT-prioriteiten zouden zijn als zij minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties zouden zijn. De uitslag van de wedstrijd wordt op het symposium van 26 november bekend gemaakt.

Eind september 2003 presenteert de Raad zijn advies over 'politiek en media'. Het verschijnen van dat advies wordt gevolgd door een reeks aan activiteiten die de gaande discussie over de verhouding van politiek en media verder probeert te helpen.

In oktober 2003 belegt de Raad samen met de Universiteit Twente en het Bureau Strategische Kennisontwikkeling van het ministerie van BZK, een studiemiddag over de implicaties van de introductie van een gekozen minister-president, met sprekers uit Israël en Nieuw-Zeeland.

En vandaag, 11 september 2003, wordt in het kader van de verbreding van onze activiteiten de eerste Rob-lezing gehouden.



Het is onze bedoeling ieder jaar net voor Prinsjesdag een bijeenkomst als deze te organiseren waarin wij een thema aan de orde willen stellen dat betrekking heeft op het functioneren van ons politiek-bestuurlijk systeem en dat niet zo zeer betrekking heeft op de waan van de dag die over het algemeen regeert op de vierkante kilometer rond het Binnenhof.

Wij zijn bijzonder verheugd dat wij in professor Kennedy iemand hebben gevonden die met de frisse blik van een betrokken buitenstaander kijkt naar het reilen en zeilen van de Nederlandse politiek en het Nederlands bestuur. De heer Kennedy heeft in zijn publicaties blijk gegeven van een onafhankelijk en origineel waarnemer. Daarmee kunnen wij allemaal ons voordeel doen. Aanvankelijk was het onze bedoeling deze eerste lezing vorig jaar al te houden, maar toen zat de heer Kennedy nog in de *States*. Sinds 1 september 2003 is hij als hoogleraar Nieuwste geschiedenis verbonden aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. De Rob is hem zeer erkentelijk dat hij nu al voor ons wil verschijnen.

*Prof. dr. James C. Kennedy* (Orange City, Iowa, Verenigde Staten, 1963) is vanaf 1 september 2003 als hoogleraar Nieuwste geschiedenis verbonden aan de Vrij Universiteit in Amsterdam. In 1991 ontving hij een Fulbright-beurs voor studie in Amsterdam. In 1995 promoveerde hij op het veelbesproken proefschrift *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig*. Van 1995 tot 1997 was hij docent aan de Valparaiso University in Indiana. Daarna, tot 2003, werkte hij als docent aan Hope College in Holland, Michigan. In 2002 publiceerde hij *Een weloverwogen dood. De opkomst van euthanasie in Nederland*.

James Kennedy is een echte ‘Nederlandse Amerikaan’: zijn moeder is afkomstig uit Rotterdam en ook zijn vrouw is Nederlandse. In de zomer van 2003 zijn James Kennedy en zijn vrouw in Nederland komen wonen.

De heer mr. A.W.H. Docters van Leeuwen, voorzitter van de Autoriteit Financiële Markten, is ook geen onbekende in ons gezelschap. Hij is bereid gevonden kritisch te reflecteren op het betoog van de heer Kennedy. En hem kennende zal hem dat weinig moeite kosten. Ook hem is de Rob erkentelijk voor zijn bereidheid hier vanmiddag aanwezig te zijn.

*Mr. Arthur W.H. Docters van Leeuwen* (Den Haag, 1945) is sinds 1999 voorzitter van het bestuur van de Autoriteit Financiële Markten (AFM). De AFM – de rechtsopvolger van de Stichting Toezicht Effectenverkeer – is een zelfstandig bestuursorgaan dat toezicht houdt op het gedrag van de gehele financiële marktsector (sparen, beleggen, verzekeren, lenen). Vóór zijn functie bij de AFM was hij drie jaar lang voorzitter van het college van Procureurs-generaal. Van 1988 tot 1995 was hij hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst. Van 1981 tot 1988 was hij plaatsvervangend directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid op het ministerie van Binnenlandse Zaken. Op datzelfde ministerie was hij van 1980 tot 1981 plaatsvervangend directeur Politie. Van 1970 tot 1980 werkte Arthur Docters van Leeuwen op het ministerie van Financiën bij de Inspectie der Rijksfinanciën. Arthur Docters van Leeuwen heeft Nederlands recht gestudeerd aan de Universiteit Utrecht, met als specialisatie staats- en administratief recht.

Het thema voor deze middag is de voortdurende discussie over staatkundige veranderingen in Nederland, de succes- en faalkansen van deze veranderingen gelet op de politieke cultuur in dit land, die ondanks de vele institutionele veranderingen die al hebben plaats gevonden, *grosso modo* weinig verandert. Een boeiend en spannend thema.

Ik heet u allen nogmaals van harte welkom en wens u een inspirerende middag toe. Ik geef graag het woord aan de heer Kennedy.

## Crisis en vernieuwing

### De valkuilen van de Nederlandse politieke retoriek

Prof. dr. J.C. Kennedy

“De crisis in de Nederlandse politiek is geen geringe: de sociaal-culturele grondvesten waarop het systeem is gebouwd, zijn voor een belangrijk deel verpulverd. Het vertrouwen in het bestel dat zich daarop baseert, is goeddeels verdwenen.”

Dit zijn niet mijn woorden, maar die van de politicologen J.Th.J. van den Berg en H.A.A. Molleman, midden jaren zeventig neergeschreven in hun klassieke werk *Crisis in de Nederlandse Politiek*.<sup>1</sup> Dertig jaar geleden waren de tekenen van een crisis overduidelijk aanwezig: het ledental van de gevestigde partijen holde achteruit (vooral bij de confessionele partijen), protestpartijen wonnen aanhang en er kwamen steeds meer ‘zwevende kiezers’. Kiezers die zowel onafhankelijker als veeleisender waren dan de traditionele kiezer waar men tot dan toe mee te maken had gehad. De on-Nederlandse manier waarop onderwerpen door politici op de spits werden gedreven, was volgens invloedrijke politicologen als Lijphart en Daalder een teken van het naderende einde van de ‘pacificatiedemocratie’.



---

<sup>1</sup> J.Th.J. van den Berg, *Crisis in de Nederlandse politiek*, tweede druk, Alphen aan den Rijn, 1977, p. 213.

Tegen het einde van de jaren tachtig leek het gepraat over een ‘crisis in de Nederlandse politiek’ wat overdreven; de Christen-Democraten hadden zich een stabiele positie verworven in het centrum van de politieke macht, de radicaal-linkse partijen die sterk hadden bijgedragen aan de polarisatie moesten terrein prijsgeven en de gevestigde partijen waren erin geslaagd om de ambitieuze politieke hervormingsplannen van bijvoorbeeld D66 te blokkeren. Lijphart moest eind jaren tachtig van de vorige eeuw toegeven dat de Nederlandse politiek niet zo sterk was veranderd als hij midden jaren zeventig had verwacht.<sup>2</sup>

Inderdaad, vergeleken met landen als Canada en Italië, of zelfs de buurlanden Duitsland en België, heeft het Nederlandse politieke systeem vrij goed standgehouden. Daar kon zelfs de geest van Pim Fortuyn slechts weinig verandering in brengen. Toch heeft, in elk geval sinds de jaren zestig, in Nederland sterk het besef geleefd dat er sprake is van een crisis in de Nederlandse politiek. Zelfs in het rustige begin van de jaren negentig sprak de Commissie-Deetman<sup>3</sup> over een ‘legitimiteitscrisis’ in het politieke stelsel. Hoewel niet iedereen het eens was over het bestaan van die legitimiteitscrisis (ook de Commissie-De Koning niet), bleef het idee van crisis voortleven in de jaren negentig – de politiek moest beter luisteren naar de burger en er moest meer openheid komen in de ingekapselde consensuspolitiek. De opkomst van Fortuyn leek dit negatieve politieke zelfbeeld te bevestigen. Ook de huidige discussie rond de gekozen burgemeester komt voort uit een besef van crisis: het huidige stelsel voldoet niet aan de eisen van de tijd en om grotere problemen in de toekomst te voorkomen moet “het bestuur (...) scherper worden, afrekenbaar”, zoals de Rotterdamse burgemeester Ivo Opstelten het recentelijk verwoordde.<sup>4</sup>

Het debat rond de gekozen burgemeester heeft dus een lange geschiedenis die uiteindelijk is geworteld in de ‘permanente crises van de Nederlandse politiek’, zoals Van Deth het eens zei: “crises die allemaal draaien om de legitimiteit van het politieke stelsel.”<sup>5</sup>

En het is niet alleen het onbehagen onder de bevolking dat dit gevoel van crisis teweeg brengt, maar ook de onzekerheid van politici over hun eigen legitimiteit, zoals Andeweg en Van Gunsteren een decennium geleden al hebben opgemerkt.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Zie Hans Daalder en Galen Irwin (red.), *Politics in the Netherlands: how much change?*, Totowa, 1989, vooral p. 139-153.

<sup>3</sup> Commissie-Deetman, *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*. Nota uitgebracht door de zogenaamde Bijzondere Commissie Vraagpunten (voorzitter W.J. Deetman), Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 427, nr. 3.

<sup>4</sup> Dorien Pels, ‘Van afgelopen uit’, in: *Trouw*, 25 juli 2003.

<sup>5</sup> J.W. van Deth, ‘De permanente “crises” in de Nederlandse politiek’, in: *Acta Politica*, 1993, nr. 3, p. 251-271.

<sup>6</sup> H.R. van Gunsteren en R.B. Andeweg, *Het grote ongenoegen: over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem, 1994.

Mijn betoog wil u ervan overtuigen dat de wijze waarop de Nederlandse politieke elites deze crises hebben gedefinieerd, op de lange termijn de crises hebben geaccentueerd en het de politici moeilijk heeft gemaakt om adequate oplossingen te vinden voor de ‘crisis’ die zij identificeerden.

Met mijn bewering dat Nederlandse politieke elites het zichzelf moeilijk hebben gemaakt door hun aandacht voor crises, wil ik niet ontkennen dat deze crises rond autoriteit en legitimiteit permanent aanwezig zijn in gevestigde democratieën. De liberale historicus Frank Ankersmit merkt op dat de problemen van huidige democratieën voortkomen uit het feit dat de staat niet langer dynamisch kan regeren *vis-à-vis* de samenleving, zoals dat een eeuw geleden kon, en uit het feit dat veel belangrijke beslissingen tegenwoordig op andere plaatsen worden genomen dan in de democratische arena’s. Daarom lijkt de democratische staat nu ondoorzichtig en inefficiënt. “(...) Wat heeft de burger aan deze impotente, inefficiënte, knoeiende, klungelende en achter de feiten aan hollende overheid?” vraagt Ankersmit retorisch.<sup>7</sup>

Kiezersvervreemding vanwege het logge stelsel is een gegeven in elke grote democratie. Maar hoewel alle democratieën met deze inherente crises te maken hebben, gaan zij er niet allen gelijk mee om. Amerikaanse critici schrikken er niet voor terug om de politieke crises van hun eigen land flink aan te dikken, van Arthur Schlesinger’s boek *Crisis of Confidence* tijdens het *Watergate*-schandaal tot Jean Bethge Elshtain’s *Democracy on Trial* van de jaren negentig. Het ineenstorten van de Amerikaanse maatschappij wordt met regelmaat voorspeld, of dit nu het gevolg zou zijn van de rechtspraak, de scheidingsmakende *identity politics*, een onverantwoorde pers, het grote geld, een gebrek aan integriteit van een president of een massaal samenzwerende overheid (waarin de plegers van de verschrikkelijke bomaanslag in Oklahoma City geloofden).

Toch lijken de meeste Amerikanen – en, net zo belangrijk, de politici – er heilig van overtuigd dat het eigen politieke stelsel fundamenteel uitstekend in elkaar zit, deels omdat zij de realiteit en de retoriek van het conflict – het politieke gevecht tussen de *good guys* en de *bad guys* – waarderen als essentieel onderdeel van de democratie. Hoe dan ook, er is geen sprake van een voortdurend besef dat het stelsel in crisis is. De bijna universele onderwerping aan het twee eeuwen oude grondwettelijke systeem, het schijnbaar onwrikbare tweepartijstelsel en de effectieve verankering van financieel sterke pressiegroepen hebben alle – ten goede of ten kwade – bijgedragen aan een besef van politieke stabiliteit, ook tijdens de soms monumentale en soms opgeblazen crises in de Amerikaanse politieke geschiedenis. Je zou nog een stap verder kunnen gaan door te zeggen dat het denkbeeld van politieke continuïteit in het Amerikaanse

<sup>7</sup> Frank Ankersmit, ‘De Partij – Vernieuwingsdiscussie. De ideologie van de VVD’, 10 september 2002.

(Zie: [www.vvd.nl/index2.asp?ParentItemID=3&ItemID=26&SelectedItemID=248](http://www.vvd.nl/index2.asp?ParentItemID=3&ItemID=26&SelectedItemID=248))

constitutionele stelsel noodzakelijk is in een land waar de sociale mobiliteit en het politieke conflict de bevolking uiteen dreigen te drijven. Het geloof in een stabiel politiek stelsel en een stabiele ideologie werkt zodoende samenbindend.

Amerikanen zijn ook minder onder de indruk van politieke crises omdat zij aan politieke vervreemding gewend zijn. Het wantrouwen tegenover ‘Washington’ bestaat al bijna sinds het begin van de Republiek, terwijl het ‘wantrouwen’ tegenover Den Haag pas van recente datum is. De laatste keer dat driekwart van de kiesgerechtigden zijn stem uitbracht tijdens nationale verkiezingen in Amerika was een eeuw geleden. Vanaf de jaren twintig moeten de Amerikanen tevreden zijn met een kiezersopkomst van rond de 50%. Zij zijn eraan gewend geraakt dat een groot deel van het kiezerspubliek zich vervreemd voelt van de politiek; het is, in hun ogen, een hardnekkig en langdurig probleem. Politici hebben hun eigen weg moeten vinden in een land waar de burgers al een eeuw lang de staat wantrouwen en de natie bejubelen. De werkelijke of de opgeblazen crises zijn voor hen niet meer dan *business as usual* en betekenen weinig meer dan de kans om er politiek munt uit te slaan.

Hoe anders is het in Nederland, waar de retoriek van ‘vernieuwing’ zorgt voor een heel ander beeld van de politieke realiteit! ‘Vernieuwing’ is één van die woorden die door Engelssprekenden wordt opgemerkt, omdat er zoveel Engelse woorden nodig zijn om de inhoud van dat ene woord te bevatten: *reform, renewal, innovation, renovation, modernization*. Vooral omdat dit woord zo’n brede (en vage) betekenis heeft is ‘vernieuwing’ een alomtegenwoordig woord geworden in de Nederlandse politieke cultuur – en niet altijd met gelukkige resultaten, zoals ik later zal betogen.

Waarom is ‘vernieuwing’ zo’n vasthoudend en alomtegenwoordig concept? In elk geval sinds de Tweede Wereldoorlog (en wellicht eerder) heeft het Nederlandse politieke stelsel geopereerd in de verwachting dat het het risico loopt om een anachronistisch stelsel te worden dat niet meer van deze tijd is. Ik noem dit de *meta-narrative of obsolescence*: het overkoepelende politieke verhaal dat de huidige systemen overbodig dreigen te raken. Dit verhaal is opmerkelijk constant aanwezig geweest tijdens de laatste veertig, vijftig of zelfs zestig jaar. S. W. Couwenberg, een bewuste ‘vernieuwer’ van het Nederlands politieke stelsel gaf in 1967 op deze wijze uitdrukking aan die *meta-narrative*:

“Het politieke bestel in Nederland berust op grondslagen, die dateren uit de vorige eeuw, toen de staatkunde beheerst werd door het principe der staats-onthouding en de maatschappij nog een overwegend agrarisch karakter had. We leven thans in een geheel andere tijd. (...) In steeds bredere kring [leeft] het gevoel (...) dat dit uit de vorige eeuw daterende politieke bestel niet meer bevredigt, en een ingrijpende herziening ervan noodzakelijk is geworden.”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Democratisch Centrum Nederland, *Naar nieuwe politieke verhoudingen*, Bilthoven, 1967, p. 57.

De *meta-narrative of obsolescence* gaat zowel over ideologieën als over politieke structuren. Allereerst gaat deze *meta-narrative* ervan uit dat de traditionele ideologieën uit de tijd zijn. Zelfs in de dagen voor de Doorbraak waren de politieke elites daar algemeen van overtuigd; vooral de partijen die zich grondvestten op religieuze beginselen werden beschouwd als achterhaald. Tijdens de jaren zestig en onder invloed van *end-of-ideology* profeten waren er politici, vooral D66-ers, die alle ideologieën uit het verleden afwezen: “Ze geven geen antwoord meer op de vragen die ons bezig houden”, gezien hun ‘verouderde beginselen’.<sup>9</sup> Deze beweringen waren gebaseerd op de scherpe afname van het partijlidmaatschap in de jaren zestig, vooral vanwege de inzinking van de traditionele (religieuze) zuilen. Toen aan het einde van de jaren tachtig de militante linkse partijen invloed verloren en het communisme in Oost-Europa in elkaar zakte, leek het land in een ideologisch vacuüm te verkeren. Daarom vroeg men zich in de jaren negentig nog steeds af of de traditionele partijen, die slechts 3% van de bevolking aan zich wisten te binden, wel het recht hadden om een centrale rol te spelen in deze poly-centrische en postmoderne samenleving.

De *meta-narrative of obsolescence* ging ook over het idee dat de politieke structuren niet meer aan de eisen van de tijd voldeden. Het Nederlandse bestel leek niet voldoende modern om aan de toenemende eisen van de geëmancipeerde (jaren zestig) of geïndividualiseerde (jaren negentig) burger tegemoet te kunnen komen. Verder schoot het ouderwetse collegialiteitsbeginsel tekort; het ontbeerde ‘duidelijkheid’ (de jaren zestig) of bestuurlijke ‘helderheid’ en ‘transparantie’ (jaren negentig) dat bij een ‘moderne’ democratie paste. De kritiek op de ‘stroperigheid’ van het Nederlands politiek bestel nam toe door de overtuiging dat het systeem nog teveel belast was met elementen uit een weinig democratisch en dus verouderd verleden. Hieraan kunnen nog de zorgen worden toegevoegd die voortkwamen uit een naderend lidmaatschap van de Europese Unie, waar men liever niet wilde aankomen met verouderde Nederlandse politieke praktijken en structuren.

De roep om de dualisering van de plaatselijke politiek en de wens om te komen tot een gekozen burgemeester in plaats van een benoemde, komen ook voort uit de zorg dat traditionele politieke structuren niet voldoen in de moderne tijd. Deze mentaliteit is zelfs zichtbaar in een evenwichtig en behoedzaam document als het eindrapport van de Commissie-Elzinga:

<sup>9</sup> D’66, *Appèl aan iedere Nederlander die ongerust is over de ernstige devaluatie van onze democratie*, Amsterdam, 10 september 1966. Het betreft een brochure waarin een initiatiefcomité van een aantal links-liberalen plannen ontvouwde voor de ‘her-democratisering van het politieke bestel’. Voor deze ‘her-democratisering’ werden staatkundige hervormingen nodig geacht zoals de invoering van een gekozen minister-president, de invoering van een districtenstelsel met meervoudige afvaardiging en het gebruik van referenda. Ruim een maand na het uitbrengen van dit appèl werd – op 14 oktober 1966 – D’66 opgericht.

“De Nederlandse gemeenten hebben de laatste anderhalve eeuw een groot vermogen tot aanpassing aan nieuwe situaties getoond. Steeds is het mogelijk gebleken ook onder wijzigende omstandigheden te voldoen aan de eisen van zowel effectiviteit als democratie. Toch moet de vraag onder ogen worden gezien of het formele systeem, dat in essentie sinds 1851 onveranderd is gebleven, nog genoeg rek heeft om ook in de dynamische omgeving van vandaag, morgen en overmorgen te voldoen aan de eisen die aan de effectieve lokale democratie mogen worden gesteld.”<sup>10</sup>

Wat is er eigenlijk zo vreemd aan deze voorstelling van zaken? Hebben we het hier niet over eerlijke beschrijvingen van de werkelijkheid en een rationeel plannen van de toekomst? Niet helemaal, denk ik. Eén ding dat mij vaak heeft verwonderd over het Nederlandse politieke debat is het passieve gebruik van werkwoorden. Soms is het moeilijk te zien wie wat doet. Zo spreekt het de Commissie-Elzinga in bovenstaand citaat over de eisen die aan de democratie worden gesteld. Maar wie stellen die eisen eigenlijk? Dat wordt in het midden gelaten. Het zijn vaak grote, onpersoonlijke machten die het land in hun greep lijken te hebben. Neem bijvoorbeeld de wijze waarop de Commissie-Cals-Donner in het begin van de jaren zeventig de overtuiging uitsprak dat er mogelijk enkele grondwetswijzigingen zouden moeten komen en dat het noodzakelijk was om daarom te ontdekken welke hervormingen pasten “bij de behoeften van de komende decennia” en om te werken “naar verhoudingen die bij de overtuigingen en verlangens van de eigen tijd aansluiten.” Want, zo schreef de Commissie, “de samenleving bevindt zich opnieuw in een proces van versnelde verandering, waarvan de uitkomsten niet vallen te overzien. (...) Door deze gang van zaken wordt de drang naar inspraak en naar participatie van enkelingen en groepen sterker.”<sup>11</sup>

Soms werd de gekozen burgemeester op vergelijkbare wijze beargumenteerd, zoals in een belangrijke bundel geschreven in het midden van de jaren tachtig door een aantal bestuurskundigen:

“Tijden veranderen. En met de veranderende tijdgeest is de vraag actueler geworden of de huidige vorm van Kroonbenoeming wel past in de nagestreefde grotere gemeentelijke zelfstandigheid en de vermindering van de rijks- en provinciale begroting. De vraag naar de wijze van aanstelling van de burgemeester dobbert mee op de golven van de aandacht voor de bestuurlijke organisatie van ons land. Was er tot voor kort sprake van een relatieve windstilte, geconstateerd moet worden dat, mede onder invloed van

---

<sup>10</sup> Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (‘Commissie-Elzinga’), *Rapport Dualisme en lokale democratie*, Alphen aan den Rijn, 2000, p. 28.

<sup>11</sup> Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (‘Commissie-Cals-Donner’), *Eindrapport*, Den Haag, 1971, p. 18.



maatschappelijke en bestuurlijke veranderingsprocessen, de discussie over bestuurlijke vernieuwing hoger is opgeleaid dan ooit tevoren.”<sup>12</sup>

Een variatie op dit thema kan ook worden gevonden in de pleidooien voor een gekozen burgemeester van burgemeester Opstelten van Rotterdam in juli 2003: “De samenleving verandert, burgers willen zelf bepalen wie hen bestuurt.” In de Nederlandse politieke cultuur is het blijkbaar niet genoeg om te zeggen dat de burgers of de kiezers iets willen. In het pleidooi moet ook een verwijzing worden gevonden naar ‘de veranderende samenleving’, naar sociale krachten die continu aan verandering onderhevig zijn en aanpassing vereisen.

Op taalkundig gebied illustreren deze citaten een opmerkelijk passief begrip van de politieke realiteit. Nederlandse elites, of we het nu hebben over politici of bestuurskundigen, zijn blijkbaar overgeleverd aan krachten die hen te boven gaan: ‘de veranderende samenleving’, ‘de eisen van de tijd’, ‘de onvermijdelijke ontwikkelingen’, *et cetera*. Zelfs de retorische verwijzingen naar de burger (vooral in enkelvoud) suggereren een *deus ex machina* die verschijnt als een angstaanjagende verschijning die met vredeoffers moet worden verzoend. Met dit beeld van de realiteit is er slechts één ding dat gedaan kan worden: aanpassen. Zoals de Raad voor het openbaar bestuur het in 2000 verwoordde in zijn advies *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*: “Een levende democratie vereist een voortdurende aanpassing van bestaande structuren en processen aan veranderende omstandigheden.”<sup>13</sup> Er staan heel wat uitstekende suggesties in dit Rob-advies, maar het passieve reageren op externe gebeurtenissen is ook duidelijk aanwezig; de ‘veranderende omstandigheden’ voeren de boventoon.

Met mijn bewering dat dit taalgebruik wijdverspreid is binnen de Nederlandse politieke cultuur wil ik niet alles en iedereen over één kam scheren. Niet iedereen is op gelijke wijze onder de indruk van de veranderende omstandigheden en niet iedereen voelt zich gedwongen tot aanpassing. Er zijn ook veel politici en bestuurskundigen die weinig moeten hebben van vernieuwingen en er niets in zien om de Nederlandse politieke praktijk ‘in rapport met de tijd’ te brengen. De roep om politieke vernieuwing is altijd duidelijker aanwezig geweest in de politiek linkse partijen (vooral D66) dan in de rechtse partijen. Gevestigde partijen en politici zijn er in de loop van de laatste veertig jaar achtergekomen dat ze liever leven zonder vernieuwing, zolang er geen sprake meer is van een duidelijke crisis. Hoewel velen onder hen toch regelmatig uitdrukking geven aan de wens tot vernieuwing, komt dit niet altijd in de praktijk tot uiting. Meer dan lippendienst is het vaak niet. Toch is de vaak-

<sup>12</sup> A.F.A. Korsten e.a. (red.), *De benoemde of gekozen burgemeester*, Assen/Maastricht, 1992, p. 3.

<sup>13</sup> Raad voor het openbaar bestuur, *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*, Den Haag, juni 2000, p. 39.

gehoorde roep om vernieuwing niet alleen gebeuzel, ook niet onder meer rechtse politici. Er ontstaat ook een vernieuwingsretoriek die invloed heeft op de realiteit als interpretatie van de realiteit, zoals ik heb ontdekt in mijn beide onderzoeken naar de jaren zestig in Nederland en naar de discussie rond het euthanasiebeleid.

De vernieuwingsideologie en het voortdurend besef van crisis in de Nederlandse politieke retoriek heeft natuurlijk veel van doen met het feit dat iedereen een minderheid is en dat consensuspolitiek een voorwaarde is ter voorkoming van ongeregelde heden. Zo definieerde Jos de Beus de Nederlandse consensuspolitiek als een “unieke vorm van eenheid die dringend is en tevens dringend toe is aan actief onderhoud op grond van kritiek, verheldering en heromschrijving.”<sup>14</sup> Ik zou hieraan willen toevoegen: de roep om vernieuwing om aan de eisen van de tijd te voldoen, al is het snel in de praktijk uitgevoerd, werd de collectieve en geontideologiseerde taak van de consensuspolitiek. De politieke vernieuwingsretoriek heeft namelijk een aantal voordelen. Het suggereert een doelstelling waar niemand in principe redelijke bezwaren tegen kan hebben. Verder wordt, door het passieve taalgebruik en de verwijzing naar de ‘veranderende tijden’, de beschuldigende vinger naar niemand uitgestoken; het probleem waarvoor een oplossing moet worden gevonden is niet veroorzaakt door mensen of ideeën, maar is ontstaan door onpersoonlijke krachten die gezamenlijk moeten worden aangepakt of gekanaliseerd. Niemand is schuldig aan het bestaan van deze macro-sociale veranderingen die overal en altijd plaatsvinden. Het enige dat eraan gedaan kan worden is deze ontwikkelingen gezamenlijk ‘in goede banen te leiden’ of ‘bij te sturen’. De publicaties van de politieke partijen durven zich soms scherper uit te laten over de maatschappij, maar overheidsinstanties en gerelateerde instituten lijken gespecialiseerd in deze retoriek en verwijzen vaak naar ‘noodzakelijke aanpassingen aan de zich snel ontwikkelende samenleving’, of naar ‘de steeds mondiger wordende burger’ of andere onpersoonlijke krachten.

De retoriek van ‘vernieuwing’ en ‘crisis’ die kenmerkend is geweest voor de Nederlandse consensuspolitiek is zeker niet volslagen onzin. In de meeste gevallen is er door de spreker oprechte zorg te bespeuren voor het wel en wee van de samenleving. Het is een teken van een levendige en constante belangstelling in het begrijpen van de samenleving en het voorkomen van toekomstige sociale en politieke problemen. Naar mijn ervaring zijn Amerikaanse politici en bestuurders vaak niet zo nauw betrokken bij sociale ontwikkelingen; zij zien het niet altijd als hun taak om stil te staan bij abstracte concepten als ‘de samenleving’ en de eventuele verschuivingen die daarin plaatsvinden. Als zij willen weten waar de burgers staan (en ook eventueel hoe ze zouden stemmen), dan houden ze een enquête. Het werk van de Raad voor het

---

<sup>14</sup> Jos de Beus, *Ruil zonder zuil. De Nederlandse consensusdemocratie in het laatste kwart van de twintigste eeuw*, Den Haag, 1999, p. 30-31.

openbaar bestuur geeft uiting aan die zorg voor de kwaliteit van het democratisch leven in Nederland, vergelijkbaar met de zorg die Nederlanders hebben voor de kwaliteit van hun eigen samenleving. De aandacht voor de ‘veranderingen in de samenleving’ en de veranderende eisen van ‘de burger’ is ook echt een democratische impuls, een bereidheid om te luisteren en te begrijpen. De systematische wijze waarop de Nederlandse overheid data verzamelt over het karakter en het verloop van de samenleving – waardoor op veranderingen kan worden geanticipeerd en oplossingen voorgesteld, die vervolgens door Nederlandse politici serieus worden overwogen – is een betere en rijkere manier om de bestuursverantwoordelijkheid vorm te geven dan de *rule-by-poll* aanpak waardoor een groot deel van de Amerikaanse politiek wordt gekarakteriseerd.

Toch heb ik kritiek. De politieke vernieuwingsretoriek in Nederland heeft ook bijgedragen aan een aantal politieke problemen, vooral voor hen die regeren, maar ook indirect voor de burgers die geregeerd worden.

Het eerste probleem is de chronische onzekerheid waar veel Nederlandse politici en bestuurskundigen onder gebukt gaan. Sinds de jaren zestig is hierop gewezen door bijvoorbeeld Van den Berg en Molleman. Nederlandse bestuurders weten vooral weinig raad met kritiek van de bevolking. Dit is deels in de hand gewerkt door de *meta-narrative of obsolescence*. Daardoor is een beeld van de werkelijkheid gecreëerd waarin crises immanent zijn en waarin slechts tijdige aanpassingen ongeregelde heden kunnen voorkomen of dempen. Het veelvuldig gebruik van het woordje ‘steeds’ werkt dit in de hand, zoals bij: “de burger wordt steeds autonomer en wenst zich in wisselende verbanden te uiten.”<sup>15</sup>

Alles is altijd in beweging; er moet dus veel veranderd worden. Zoals de auteurs van de invloedrijke publicatie *De verplaatsing van de politiek* schreven in 1995: “De maatschappelijke ontwikkeling dwingt de overheid tot het aangaan van nieuwe, andersoortige bindingen met de samenleving.”<sup>16</sup> Deze citaten zijn retorische formuleringen door mensen die een koersverandering beogen en zich daarbij beroepen op ‘overmacht’ om hun tegenstanders op pragmatische gronden te overtuigen; ‘het kan nu eenmaal niet anders’. Maar het feit dat deze argumenten kunnen overtuigen laat wel zien wat voor beeld van de werkelijkheid hier heerst. Als geleefd wordt vanuit de grondregel dat politici zich moeten neerleggen bij de eisen van een onveranderlijke, kosmische wil die zich onttrekt aan hun invloedssfeer, dan maak je van de politicus een hulpeloos figuur, die telkens weer de volgende klap en de volgende crisis probeert af te wenden, zonder dat het einde in zicht is in de ‘snel veranderende samenleving’. Dit werd beeldend verwoord door Kortmann

<sup>15</sup> H.J. Zeevalking e.a., *Democratie als beeldenstrijd*, Den Haag; 1994, p. 17-18.

<sup>16</sup> M.A.P. Bovens, e.a., *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor politieke vernieuwing*, Amsterdam, 1995, p. 43.

in het midden van de jaren zestig, toen hij sprak over de overgang van een ‘klassieke’ naar een ‘moderne’ burgemeester:

“Zelfs midden in de woeling der vernieuwing tasten wij zoekend het terrein af, ons daarbij ervan bewust dat de vaargeulen zich in de kracht van de stroom telkens verleggen.”<sup>17</sup>

Dit lijkt een karakteristiek Nederlandse uitspraak, inclusief de verwijzing naar het water. Let op de noodzaak om ‘telkens [te] verleggen’ in ‘de kracht van de stroom’. Zo wordt het besef van crisis levend gehouden.

Er waren natuurlijk ook rustige tijden in de Nederlandse politiek, wanneer elke crisis leek te zijn ingedamd en weggewerkt. Dan zochten de politici elkaar op en in de sfeer van collegialiteit kon zich dan het idee postvatten dat Nederland eigenlijk een goed bestuurd land was waarin de burger niet anders dan tevreden hoorde te zijn. Ineens leken zij erg zeker van zichzelf. Maar zodra er weer een ‘crisis’ aan de horizon kwam, dook de retoriek van overmacht op. We kunnen er niets aan doen, we moeten ons weer aanpassen en vernieuwen.

Op deze dag, 11 september, ligt het voor de hand om de Nederlandse retoriek van overmacht ten tijde van een crisis te vergelijken met de retorische stijl van burgemeester Rudi Giuliani van New York, die door *TIME Magazine* werd geprezen als de *mayor of the world*. Ik ben geen groot aanhanger van Giuliani, niet voor en niet na 11 september 2001, maar zijn opvattingen over leiderschap staan toch in sterk contrast met de retoriek die de Nederlandse politieke cultuur karakteriseert:

“Look, in a crisis you have to be optimistic. When I said the spirit of New York City would be stronger, I didn’t know that. I just hoped it. There are parts of you that say, “Maybe we’re not going to get through this.” You don’t listen to them.”<sup>18</sup> Misschien zouden Nederlandse politici minder snel moeten luisteren naar hun eigen twijfels en meer moeten vertrouwen op hun eigen vermogen en dat van de mensen om hen heen om zich door een crisis heen te slaan. Dit betekent niet dat ik wil dat Nederlandse politici meer boeken gaan lezen over het geven van leiderschap – ik ben eerlijk gezegd blij dat ik die cultuur even ben ontvlucht, want in Amerika schijnt dat vrijwel de enige literatuur te zijn die wordt gelezen door zakenlieden, universiteitspresidenten en geestelijken – maar ik denk wel dat een sterker en optimistischer zelfbeeld de onzekerheid zou kunnen wegnemen die nu wordt veroorzaakt door een passief en reactief wereldbeeld.

Het tweede probleem met de retoriek van vernieuwing en de roep om aanpassingen in een zich snel veranderende wereld is dat het Nederlandse politici het

---

<sup>17</sup> C. A. Prinsen en C.N.M. Kortmann, *De burgemeester*, Alphen aan den Rijn, 1969, p. 189.

<sup>18</sup> Eric Pooley, ‘Mayor of the World’, in: *TIME Magazine*, 7 januari 2002.

idee van stabiliteit ontnemt. Zijn er politieke tradities of instituten waarop Nederlandse bestuurders zich durven te beroepen? Of is alles aan verandering onderhevig? Het eerste rapport over dualisering van – hoe kan het ook anders? – de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls zegt wel dat het Huis van Thorbecke ‘goed bewoonbaar’ was en ‘stevig en duurzaam’, maar ook dat het ‘onder monumentenzorg’ stond en dat er binnenin niet de veranderingen hadden plaatsgevonden die zich wel in de buitenwereld voltrokken. ‘De ramen moeten open’, zo luidt de conclusie.<sup>19</sup> Er is wel waardering voor het Huis van Thorbecke, maar het betoog eindigt toch met het bekende argument dat dit instituut – zoals Nederlandse makelaars het over echte huizen hebben – ‘dient te worden aangepast aan de eisen van de tijd’.

Vergelijkbaar met de discussie over de gemeentewet is de discussie over de ‘modernisering’ van het koningshuis. Beide onderwerpen zijn vanuit constitutioneel oogpunt belangrijk. Ik zeg ook niet dat de roep om vernieuwing van Nederlandse politieke instituten onredelijk is. Wat ik wel beweer is dat deze politieke wensen eenzijdig worden gepresenteerd, terwijl principiële verdedigingen van gevestigde instituten betrekkelijk afwezig zijn. De retorische nadruk ligt op het nieuwe. Dit betekent niet dat verandering altijd even snel in de maatschappij (en allerminst in de politiek) wordt doorgevoerd. Daarvoor moet er teveel gevochten worden tegen gevestigde belangen, tijd en energie worden gestoken in het creëren van een consensus en geworsteld worden met de bureaucratie. Het betekent wel dat de vrees om ouderwets te zijn onnodig druk uitoefent op bestuurders om nieuwe plannen te bedenken. Zodoende ondermijnt deze retoriek het vertrouwen in de eigen instituten en tradities en ontnemt het politici een stabiele basis van waaruit gewerkt kan worden.

Het vertrouwen in de ‘eeuwige jeugd’ van sommige van de eigen instituten is een belangrijke component van het gezonde democratische leven en het zelfvertrouwen van de politieke elite. Het succes van de Bondsrepubliek Duitsland na de Tweede Wereldoorlog is niet alleen geworteld in de *Grundgesetz*, de in de praktijk zo uitstekend functionerende Grondwet. Het is ook te verklaren uit het feit dat dit uitstekende document de Duitsers vertrouwen heeft gegeven in de eigen instituten. Hetzelfde kan worden gezegd van de Amerikaanse Grondwet. De kracht van de Amerikaanse *civil society* is deels gelegen in de waardering voor dit tijdloze document.

Nederlanders missen een dergelijke Grondwet, en de tamelijke vormeloze politieke instituten – waaronder ook de soms weinig transparante consensus-politiek – maken het waarschijnlijk moeilijker om deze instituten publiek te verdedigen. In dit opzicht kan ik me wel inleven in het verlangen van D66 naar een strakker staatsstelsel. Toch mag er best meer waardering komen

---

<sup>19</sup> Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls, *Dualisme uit de steigers. Eerste jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls*, Den Haag, 2003, p. 13.

voor sommige Nederlandse instellingen, zoals de ruimte die aan politieke minderheden wordt gegeven. In dit opzicht zou je de traditionele benoemingen van burgemeesters kunnen verdedigen, omdat minderheden daardoor regeerbevoegdheden kunnen krijgen die zij bij meerderheidsverkiezingen nooit zouden ontvangen. Dit democratische principe zou niet meteen aan de kant moeten worden gezet vanwege vermeende ouderwetsheid. Ook de historische nadruk op het bereiken van consensus is een mooi voorbeeld van een Nederlands instituut dat democratischer resultaten boekt dan een meer antagonistisch systeem, zoals Lijphart en anderen reeds hebben opgemerkt. Het is dus niet erg moeilijk om te zeggen dat er veel is in het Nederlandse politieke stelsel dat prijzenswaardig is.

Wat moet veranderen en wat moet blijven? Die vraag staat in de kern van het democratische leven. Democratische politiek gaat niet alleen over noodzakelijke veranderingen, maar ook over noodzakelijke handhavingen. Alle partijen – links, rechts en centrum – kennen deze spanning tussen wat zij gehandhaafd en wat zij veranderd willen zien. De rechtse partijen zijn niet de enige die zich druk maken om het behoud van tradities. Maar toch hoor je daar weinig van. Als de waardering voor de schatten van de democratische traditie duidelijker zou worden verwoord, wordt de Nederlandse politieke retoriek verrijkt en verdiept en krijgen politici en bestuurders meer zelfvertrouwen.

Het publieke debat wordt dan niet alleen rijker, maar ook principiëler. De roep tot aanpassing aan veranderende tijden werpt de vraag op wat de desbetreffende politicus of bestuurder daar nu zelf van vindt. Heeft hij daar eigenlijk wel een mening over? De politicoloog Van Deth wees een decennium terug op dat probleem:

“De wens tot verandering kan ook normatief worden verdedigd door uit te gaan van idealen en morele overwegingen. Er is [nu] kennelijk geen behoefte aan een normatieve fundering van voorstellen voor politieke vernieuwing. (...) [Maar] normatieve argumenten zijn daarbij minstens zo belangrijk als onvolledige en oppervlakkige analyses van empirisch materiaal over een mogelijke ‘legitimiteitscrisis’.”<sup>20</sup>

Op zichzelf is de pragmatische drang tot vernieuwing en modernisering een uitgekledede publieke ideologie. Sterker gezegd, het leidt vaak tot een erosie van principes en het omvormen van politici van *towers of inner strength and conviction* tot *opportunistic reactors*. Misschien zou er minder sprake zijn van een legitimiteitscrisis als Nederlandse politici minder onder druk stonden om continu zich aan te passen aan de eisen van de tijd.

---

<sup>20</sup> J.W. van Deth, ‘De permanente “crises” in de Nederlandse politiek’, in: *Acta Politica*, 1993, p. 268-269.

Hieraan gerelateerd is mijn derde punt van kritiek: de vernieuwingsretoriek heeft een gebrekkig democratisch gehalte, waardoor politici en bestuurders zich boven, onder of naast de gewone burger opstellen. De taal van de vernieuwing suggereert vaak dat men in dienst staat van ‘de tijd’, of – iets beter – van ‘de samenleving’. In de praktijk mag de aandacht voor deze abstracte concepten wel democratische resultaten opleveren, maar de retoriek gaat over onpersoonlijke processen en niet over de man en vrouw op straat. Natuurlijk wordt er ook wel gesproken over de bevolking, zoals in: ‘de burger eist steeds meer’ of ‘burgers van heden willen’ of ‘kiezers van heden willen’, *et cetera*. Maar zelfs dan is er sprake van een zekere verwijdering. ‘De burger’ of ‘burgers’ worden gezien als een externe kracht. De burger is altijd ‘daar’, maar nooit ‘hier’. Abraham Lincoln zei dat democratische instituten er waren *of the people, by the people and for the people*, maar in Nederland lijken deze er alleen te zijn *for the people*. Er lijkt weinig besef onder politici en bestuurders dat zijzelf burgers zijn, dat de burger in hen vertegenwoordigd is. Franklin Roosevelt begon zijn *Fireside Chats* op de radio met ‘My friends and fellow Americans’. In Nederland is de retorische afstand groter. Vergelijk bijvoorbeeld de taakomschrijving van de *American Council on Intergovernmental Relations*, waarin deze zich het volgende voor ogen stelt: “To contribute positively to the betterment of society and ‘our nation’s citizens’,” met die van de Raad voor het openbaar bestuur, die zich geroepen voelt tot het bijdragen aan ‘doeltreffendheid en doelmatigheid’ van de overheid en wel met “bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat”. ‘Our nation’ tegenover ‘de rechtsstaat’. Hier is geen sprake van het besef dat je erbij hoort. Kennelijk spreken Nederlandse politici liever in abstracties over ‘de samenleving’ en ‘de burger’ dan over ‘ons land’, ‘onze democratie’ en ‘onze medeburgers’.

Vergeet niet, ik heb het nog steeds alleen over de retoriek. Hoewel in de retoriek afstand wordt bewaard ten opzichte van de burger, blijkt dat het in de praktijk wel meevalt. De Nederlandse overheid geeft vaak haar burgers ruimschoots de gelegenheid tot inspraak. Ik kijk met jalouse ogen naar de kleinschaligheid van de politiek, het grote publieke vertrouwen en de publieke diensten (die ook ruimschoots door de Raad voor het openbaar bestuur zijn verleend, getuige het verleden) en de beperkte macht van het grote geld.

Maar hoewel het de burger niet zo slecht vergaat in Nederland, kan de redekunst wel beter. Nederlanders zijn vaak wat beducht voor grote woorden die snel afgedaan worden als manipulatie en volksmennerij; zij prefereren technische oplossingen. In Nederland hebben de filosofen Socrates en Plato gezegevierd over de sofisten en de redenaars als Gorgias. Als gevolg daarvan zijn er dus ook teveel ingenieurs en te weinig redenaars. Maar de Atheense

---

<sup>21</sup> Nicole Loraux, *Inventing Athens. The funeral oration in the classical city*, Cambridge, 1986.

democratie is zelf ontstaan uit de redekunst, uit debatten over de vormgeving van de ideale stad.<sup>21</sup> Meer aandacht voor de redekunst zou de Nederlandse politiek goed doen. Niet alleen kan *democratic eloquence* bijdragen aan een bredere visie op de Nederlandse democratie<sup>22</sup>, maar zij zou de sprekers ook weer terug kunnen brengen onder de burgers die zij dienen. De vernieuwingsretoriek zou zo plaats kunnen maken voor een retoriek (en uiteindelijk ook een realiteit) die rijker, principiëler en democratischer is en meer verwijst naar ‘wij’ en ‘ons’ dan naar de externe krachten die ‘eisen’ van ons maken. En dat politici met elkaar de strijd aangaan over wie het meeste recht heeft op het spreken over ‘wij’ en ‘ons’ lijkt mij een intrinsiek conflict in het democratisch proces.

Dit alles heeft ook enige invloed op het debat over de gekozen burgemeester. Moet de burgemeester benoemd worden door de gemeenteraad of gekozen worden door het volk? Als Amerikaan en burger van de *proud state of Michigan* had ik het voorrecht om niet alleen voor de burgemeester van mijn stad te mogen kiezen, maar ook voor de *Michigan governor, lieutenant governor, secretary of state, attorney general, U.S. Senator, U.S. Representative, State Representative, State Senator, county commissioner, county sheriff, county attorney, clerk of court, assessor*, leden van de *State Board of Education, District Court Judge, State Supreme Court Justices*, de curatoren van de *University of Michigan, Michigan State University* en *Wayne State University* (een aparte lijst namen voor elke universiteit), plus vier staatsreferenda en een lokaal referendum. Het verkiezen van functionarissen op al deze niveaus is niet altijd even doelmatig omdat *the informed citizen* botweg teveel moet weten.<sup>23</sup>

Dat is misschien één reden waarom zo weinig Amerikaanse kiesgerechtigden naar de stembus gaan. Het zou mij erg veel tijd en energie kosten om geïnformeerd mijn stem te kunnen uitbrengen voor elke verkiesbare positie – tijd en energie die ik en mijn mede-burgers eerlijk gezegd niet hebben. Maar het verkiezen van een burgemeester is in publiek opzicht van groter belang dan het kiezen van al die universiteitscuratoren. Bovendien is de burgemeester de laatste acht decennia steeds belangrijker geworden in het Amerikaanse leven. Hoewel de gemeenteraad volgens de Amerikaanse wetgeving aan het hoofd staat van de gemeente, is de burgemeester steeds meer in de schijnwerpers komen te staan (vooral in de grote steden) omdat inwoners graag één persoon willen aanspreken als diegene die verantwoordelijk is voor het stadsbeleid (dit argument komt ook in de Nederlandse discussie naar voren) en omdat grote steden machtige burgemeesters willen hebben die politieke en economische aandacht in het land en in de wereld kunnen opeisen. In dit opzicht

---

<sup>22</sup> Naar de boektitel van de Amerikaanse historicus Kenneth Cmiel.

<sup>23</sup> Eén van de conclusies van Michael Schudson, *The Good Citizen. A history of American civic life*, Cambridge, 1999.



zijn de ontwikkelingen in de Verenigde Staten deel van een internationale trend naar een machtiger burgemeester. En nu lijkt het erop dat, na een periode waarin de burgemeester in Nederland meer van het toneel verdween (namelijk in de jaren zestig en zeventig)<sup>24</sup>, Nederland aan deze internationale trend mee gaat doen.

Dit alles lijkt de gekozen burgemeester te ondersteunen. En gezien mijn sympathieën voor een activistischer en expliciet democratische retoriek, is de gekozen burgemeester misschien precies de juiste hervorming. Niet als een medicijn tegen de vervreemding van het kiezerspubliek – ik denk niet dat de gekozen burgemeester dat heeft bewerkstelligd in andere landen – maar als uiting van het streven van de politieke leiders in Nederland om de verantwoordelijkheid voor de democratie weer helder en zelfverzekerd ter hand te nemen. Misschien verandert de Nederlandse politieke cultuur al in de richting die ik wenselijk zou vinden.

Aan de andere kant hebben de voorstanders van de gekozen burgemeester zich tijdens de debatten sterk laten leiden door het idee dat het oude stelsel verouderd is en rijp voor vernieuwing, dat nieuwe ontwikkelingen in de samenleving veranderingen eisen. De kwestie is niet wat die eisen van de tijd zijn of welke aanpassingen gedaan moeten worden om de burger of de samenleving tevreden te stellen. De impuls om naar voren te vluchten of om concessies te doen teneinde een crisis te voorkomen is niet altijd de beste leermeester. Nee, het vraagstuk van de gekozen burgemeester moet deel uitmaken van een bredere, democratische visie op de maatschappij, waarin ook uiting wordt gegeven aan waardering voor oudere Nederlandse politieke tradities, zoals de evenredige vertegenwoordiging, gevoeligheid voor politieke minderheden en zeker ook de consensuspolitiek.

De verkozen Amerikaanse burgemeester past in een aloude *Jacksonian* visie op de democratie, waarbij elke verkozen functionaris een vertegenwoordiger is van *the will of the people*. In welke overkoepelende democratische visie past nu de Nederlandse burgemeester, of die nu gekozen is of benoemd? Dat is de vraag waar het in deze discussie over moet gaan. En dat kan alleen gebeuren als retoriek van vernieuwing plaats maakt voor een taal die principiëler en democratischer is.

---

<sup>24</sup> W. Derksen en M.L. van der Sande, 'Van magistraat tot modaal bestuurder', in W. Derksen en M.L. van der Sande (red.), *De burgemeester. Van magistraat tot modern bestuurder*, Deventer, 1984, p. 213-261; zie ook de Staatscommissie dualisme en lokale democratie over de geschiedenis van de Nederlandse burgemeester.



## De lijn hangt slap

Mr. A.W.H. Docters van Leeuwen

Op het originele en boeiende betoog van de heer Kennedy heb ik niets af te dingen, vooral zijn constatering dat het met onze retoriek wel wat levendiger kan treft doel. Ik ga de heer Kennedy dus niet weerspreken en al helemaal niet in mijn eigen woorden samenvatten. Dat is immers iets waar ik een bloedhekel aan heb als het mijzelf overkomt: wanneer de dagvoorzitter of de volgende spreker het verhaal waarop je toch echt je best hebt zitten doen net verkeerd en half begrepen even samenvat. Toch gebeurt dat nogal eens, vooral als je verhaal scherpe kantjes heeft. Men is er in Nederland als de kippen bij om die scherpe kantjes er weer af te vijlen. Dat is wellicht mede een verklaring voor de constatering dat onze retoriek even vlak is als Nederland zelf.



Welnu, nu de heer Kennedy grondig heeft geanalyseerd via welke soorten van *discours* wij gekomen zijn waar we nu zijn wou ik het, nu we met enig vijven en zessen, maar toch in vrede en voorspoed zijn aangeland in een nieuw millennium, even met u hebben over de vraag hoe het verder moet; nee, laat ik me aantrekken wat de heer Kennedy zojuist zei, hoe wij verder moeten. Die vraag is relevant, want waar de heer Kennedy uitvoerig beschrijft hoe vernieuwing op allerlei manieren en in diverse bewoordingen op de politieke agenda stond van de twintigste eeuw, thans in de eenentwintigste eeuw, zo lijkt het wel, is dat niet meer het geval. Dat wil zeggen volgens het volk, zij dus, dat wil zeggen *you and me*, vernieuwt de overheid niet meer. Ik beken, ik maakte mij deze dagen ietwat moedeloos op om voor de zoveelste keer

opnieuw iets over vernieuwing op papier te zetten, in de wetenschap dat in de discussie hierna de meerderheid ongetwijfeld – u weet wel de scherpe kantjes moeten er af – mij terecht zou wijzen met voorbeelden van vernieuwing die er wel degelijk zijn en vooral de constatering dat het toch prima toeven is in Nederland.

Maar nu heb ik eindelijk – lees het recente rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau<sup>25</sup> – de statistieken aan mijn kant. Het volk, wij dus, is zowel persoonlijk gelukkig als behoorlijk nijdig op de overheid omdat deze geen voortgang brengt met betrekking tot een aantal grote onderwerpen die ons allemaal raken. De klemmende vraag is: leidt dit ongenoegen ergens toe? Ik vrees met grote vreeze dat die vraag voorlopig met ‘nee’ moet worden beantwoord. De nieuwe eeuw die, zoals De Haene onlangs nog eens terecht opmerkte, met de val van de Berlijnse muur in 1989 begonnen is, heeft wel in Europa, maar niet in Nederland de dynamiek gebracht die je van het binnentreden in een nieuw tijdperk had mogen verwachten. Het voorlopig blijvend perspectief van vrede en de formidabele welvaartsgroei hebben in Nederland niet geleid tot een energiek binnentreden van dat nieuwe tijdperk. Integendeel, de politiek-bestuurlijk politieke elite is bij de pakken neer gaan zitten zo gauw we de poort door waren.

Ik stel u dames en heren dus de vraag: ‘Hoe komt dit?’ en meer specifiek ‘Waarom is de politiek-bestuurlijke elite niet geïnteresseerd in vernieuwing? Waarom is echte vernieuwing, en ik bedoel natuurlijk niet het voortgaande *kurieren am symptom*, iets dat je als Nederlands politicus of topbestuurder maar beter kunt vermijden?’

Gek is het wel, want als je zou aannemen dat het politiek bedrijf een geciviliseerde representatie is van de maatschappelijke belangenstrijd, dan zou je in de politieke arena toch iets terug moeten zien van het grote belang dat u en ik schijnen te hechten aan vernieuwing bij de overheid. Eén verklaring die je wel eens hoort schuif ik bij voorbaat terzijde, namelijk dat in Nederland de belangstelling voor de publieke zaak tanende zou zijn. Integendeel, er is in Nederland een heropleving van wat we in de achttiende eeuw de politieke sociëteit zouden noemen. Het aantal instellingen zoals De Balie of De Rode Hoed, maar ook het aantal geïnstitutionaliseerde lezingen is de laatste tien jaar zeer sterk gegroeid. Ik weet dat, want één à twee keer per jaar word ik daar ook voor gevraagd. Bijna altijd is de zaal bomvol, maar wie je daar ook ziet, géén beroeps politicus. Het zal geen onwil zijn, het zal ook wel geen angst zijn, maar wat is het dan? Wat is het dan dat hogere prioriteit heeft? Want wat de hoogste prioriteit zou moeten hebben heeft dat niet.

---

<sup>25</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2003*, Den Haag, september 2003.

Dat roept de vraag op om welke prioriteiten het dan gaat. Het antwoord daarop valt voor mij uiteen in drie stukken, drie besognes.

De eerste besogne zou moeten zijn het vinden van doorschrijdende antwoorden met betrekking tot de zes grote stagnatiepunten die bepaald niet onverwacht naar voren komen in eerdergenoemd rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau: volksgezondheid, onderwijs, criminaliteit, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting en *last but not least*, sociale zekerheid. Wilt u er nog eentje bij, *be my guest*. Daarbij dienen we te bedenken dat we het wel degelijk kunnen als het maar moet, zie de Deltawerken na diverse grote watersnoden en zie de opbouw van het sociale zekerheidsgebouw van na de Tweede Wereldoorlog. Nee, het moet echt onvermijdelijk moeten, want we doen het niet graag. Wij vinden dat normaal, maar als we bijvoorbeeld naar Frankrijk kijken dan zien we dat men daar verliefd is op het *Grand Design*: een beetje koning, keizer of president laat tenminste één, maar als het kan meer grote werken na: nieuwe wetboeken, de TGV, Europa of het Louvre. Maar wat betreft Nederland heb ik al wel eerder de stelling verdedigd dat als in Nederland de historische rationaliteit strijdt met de rationaliteit van het ontwerp, de historische rationaliteit altijd wint. Dat is alleen maar niet zo, als die historische rationaliteit zelf in gevaar komt met als mooi voorbeeld de politieke akkoorden van vlak na de Eerste en vlak na de Tweede Wereldoorlog. Van een natie die nu juist ontstaan is door zich te beroepen op haar historische rechten en gewoonten en daarvoor ten strijde te trekken tegen het Brussel van de zestiende eeuw, kan men ook moeilijk iets anders verwachten.

De tweede besogne zou moeten zijn aandacht voor de werkwijze van de overheden. Ook hier doet zich iets merkwaardigs voor. In de eerste plaats heb ik nog niet meegemaakt dat een minister er prat op ging dat hij aanzienlijke verbeteringen in zijn apparaat had aangebracht. Nemen wij bijvoorbeeld de herziening van de Belastingdienst of de modernisering van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD). Ik weet uit eigen ervaring maar al te goed dat de modernisering van de BVD nooit gelukt zou zijn zonder de niet aflatende steun van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Kees van Dijk en daarna van diens opvolger Ien Dales, waarbij het er voor hen toch regelmatig op aan kwam recht tegen de politieke wind in te varen. Het curieuze is dat beiden er vanaf zagen daarvan de politieke winst op te strijken, met als onvermijdelijk gevolg dat de verantwoordelijke ambtenaar, wellicht zelfs buiten proportie, in aanzien steeg. Sterker nog, veel positieve instrumentele bemoeienis zoals bijvoorbeeld die van Hans Wiegel met betrekking tot de verbetering van het functioneren van het ministerie Binnenlandse Zaken bleef in politiek opzicht verborgen.

Erg rationeel is het niet. Want zijn de politici en de topbestuurders niet juist afhankelijk van hun instrumenten? Bovendien, wie bijvoorbeeld onder zijn vrienden een restaurateur van oude schilderijen of een keelchirurg mag tellen, zal menig genoeglijk uur doorgebracht hebben met enthousiaste uitleg over de vernieuwingen en vernuftigheden die door hen sinds de vorige keer in hun werkwijze zijn aangebracht.

Dit klemt te meer omdat we wel weten waar het naartoe moet en als u dat ook mocht willen weten, moet u de aardige bundel *Trias Informatica*<sup>26</sup> van de Raad voor het openbaar bestuur maar eens doorbladeren. Het is al vraagsturing, individualisering en procesgerichtheid wat de klok slaat. Alle adviezen, inclusief datgene dat onder mijn voorzitterschap is uitgebracht<sup>27</sup>, wijzen dezelfde kant uit. En wat deed Paars? Paars zei, in de woorden van Paul 't Hart 'Nu even niet'. En post-Paars draagt uit 'Nog maar even niet, eerst bezuinigen'. Dat is zo mogelijk nog gekker, want in het rapport bekend onder de geuzennaam 'De Belgen doen het beter'<sup>28</sup> staan concrete voorbeelden van wat er in onze buurlanden concreet beter en goedkoper is bereikt. Ik moet u zeggen dat dit mij beklemt, want was het voorheen nog zo dat wij zelfs in het slechtste geval, weliswaar te duur en met te veel vijven en zessen en te laat iets overnamen dat elders al lang gangbaar was, nu schijnen we er gewoon van af te zien. Wij, dat wil zeggen de politiek-bestuurlijke elite van Nederland doen iets niet wat zij, de burgers, zo ongeveer de hele dag doen – om in het bedrijfsleven te overleven is vernieuwing immers een absolute *must* – en het is logisch dat zij een dergelijke competitieve innovativiteit ook van de overheid verwachten. Maar ze ontmoeten stilte, nu en dan onderbroken door een aardig gemeentelijk of zelfs provinciaal initiatief.

De derde besogne die ik nog wil aanraken is de ongevoeligheid voor het rechtsstatelijk gehalte van het overheidsgedrag. Ik maak via mijn vrienden echt mee dat arme mensen die recht hebben op geld het gewoon niet krijgen, burgers die in brieven redelijke verzoeken doen, niet alleen te laat maar gewoon helemaal niet worden beantwoord enzovoort. Als dit in mijn eigen winkel – de Autoriteit Financiële Markten – gebeurt, en helaas het gebeurt, dan schaam ik me dood en ik zal niet rusten voordat het voor elkaar is. Ook hier begrijp ik de politieke *calculus* niet. Immers, welk een politieke legitimiteit gaat er niet uit van het netjes bedienen van de burger. Werd er gedurende het interbellum niet gezegd 'ja, dat bewind van Mussolini is misschien niet erg fris, maar de treinen rijden op tijd'. En heeft de minister van Financiën de laatste jaren in Nederland niet zeer aan appreciatie gewonnen omdat hij ons weliswaar geld afpakt, maar dat op een veel vlottere en begrijpelijker manier doet dan vroeger?

---

<sup>26</sup> Raad voor het openbaar bestuur, *Trias Informatica. ICT en overheid in vogelvlucht*, Den Haag, juni 2003.

<sup>27</sup> Adviescommissie ICT en overheid ('Commissie-Docters van Leeuwen'), *Burger en overheid in de informatiesamenleving. De noodzaak van institutionele innovatie*, Den Haag, september 2001.

<sup>28</sup> *Een kwestie van uitvoering. Vernieuwingsagenda voor de presterende overheid*, manifest van de 'zelfbenoemde' commissie 'Belgen doen het beter', februari 2003. De commissie bestond uit Arthur Docters van Leeuwen, Ivo Opstelten, Roel in 't Veld, Wim Deetman en Marco Pastors.

Samenvattend: er lijkt hier mij dus een groot en interessant arbeidsterrein voor de Raad voor het openbaar bestuur te liggen, met als onderzoeksvraag ‘Waarom is de trein van gematigde vernieuwing waarop wij de laatste vijftig jaar prat zijn gegaan tot stilstand gekomen, of als u dat liever heeft, zo stapvoets gaan rijden dat hij niet binnen afzienbare tijd, laat staan op tijd, op een station zal aankomen?’.

Als ik hier zou stoppen zou ik alleen maar bereikt hebben dat u gesterkt wordt in uw cynisme. Het spreekwoord luidt immers al ‘we dronken een glas, we deden een plas en we lieten alles zoals het was’.

Daarom toch een paar voorstellen. En ik hoop dat ze zullen verbleken bij de hemelbestormende voorstellen die ons straks op Prinsjesdag van de zijde van de regering zullen bereiken.

Als we het hebben over de eerste besogne, dan lijken mij het volksgezondheidsprobleem en het sociale zekerheidsprobleem vooral zo moeilijk omdat we de draad kwijt zijn met betrekking tot de solidariteit en meer in het bijzonder wat je ter zake nog zou kunnen of mogen afdwingen. Degenen die een nieuw akkoord van Wassenaar weten te sluiten gaan de geschiedenis in, zoals Drees, Suurhoff en Kok de geschiedenis in zijn gegaan.

Dan zijn er een aantal problemen die hun oorzaak vinden in de schaarste van grond (alhoewel: als we stoppen met alle landbouw die niet tegen wereldmarktprijzen kan produceren is grond dan nog steeds schaars?) en die dientengevolge hebben geleid, zoals dat ook gebeurt bij rantsoenering van voedsel, tot centralisme en planning. Het nastreven van gelijkheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs heeft hetzelfde effect gehad. Maar ... we weten allemaal dat centralisme en planning nu juist schaarste oproepen, dus waarom durven we niet over te gaan op andere systemen, bijvoorbeeld *vouchers* al of niet in combinatie met veilingen.

Ten aanzien van de tweede besogne, de instrumentele kant, zou ik, half ernstig, het volgende voorstel willen doen. Eén van de staatssecretarissen in het kabinet Balkenende II is mevrouw Karien van Gennip. Zij heeft bij mij een zeer complexe reorganisatie geleid en zij heeft nog wel meer in haar mars. Dames als de staatssecretarissen mevrouw Schultz van Haegen en mevrouw Nijs lijken mij niet van minder kaliber. Kunnen zij geen kernteam vormen, een soort *Charlie's Angels* of beter *JP's Angels*? Zij zouden voor hun ondersteuning kunnen putten uit de Algemene Bestuursdienst en nog deze kabinetsperiode voorstellen kunnen realiseren die tot een beter, geïntegreerder en goedkoper functioneren van de rijksoverheid leiden.

En ten aanzien van de derde besogne: zouden de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Ombudsman de handen niet ineen kunnen slaan en ons kunnen trakteren op, *casu quo* bombarderen met, aanwijzingen hoe het in praktisch rechtsstatelijk opzicht beter kan?

Om er een beetje bij te blijven horen stop ik nu maar. Toch zeg ik er – serieus – bij dat enige radicaliteit een onmisbaar ingrediënt is van vernieuwing. Ik geef mijn voorstellen graag voor betere. De vraag was echter niet ‘wat is het beste voorstel?’, maar ‘waar blijven de voorstellen?’. Om deze onderzoeksvraag nog wat aantrekkelijker te maken zet ik er tot slot nog een enkele kanttekening bij. Zou het soms door Europa komen? Zou de inwerking van Europa op onze nationale bedisselcultuur niet kunnen zijn dat alle dapperheid die we moeten betonen in Europese gevechten afgaat van de dapperheid die we kunnen betonen met betrekking tot zaken die op ons nationale bordje liggen? En misschien is het ook zo dat we zaken die in nationaal verband zeer heikel zijn laten liggen tot we ‘moeten van Europa’?

Dames en heren, eerst was er de Industriële Revolutie die zo ongeveer zijn hoogtepunt bereikte rond de Eerste Wereldoorlog. De Industriële Revolutie bracht naast meer welvaart ook veel chaos, armoede en onrecht. Het bevredigende antwoord van de overheid daarop kwam pas na vijftig jaar. In de vijftiger en zestiger jaren ontwikkelden wij de welvaartsstaat. Interessant is dat die welvaartsstaat precies hetzelfde deed wat de industrie vijftig jaar eerder had gedaan, namelijk aanbieden: het aanbieden van sociale woningbouw, staatspensioen en allerlei soorten subsidies en uiteraard het produceren van allerlei regels om dat aanbod eerlijk te verdelen.

Inmiddels, wéér vijftig jaar later, gaat het in de wereld van het bedrijfsleven, onderhevig aan de informatierevolutie, al lang niet meer om aanbod, maar om vraag. Hoe vraaggerichter, hoe beter. Iedereen en alles, elke opleiding, elke technologie werkt in die richting, maar de overheden blijven niettemin in hoofdzaak denken en handelen in termen van aanbod.

Dat heeft uiteraard ook met macht te maken. Henry Ford kon nog zeggen: “U kunt elke kleur krijgen als het maar zwart is.” Die machtspositie verlaten is kennelijk moeilijk en we hebben lang het excuus gehad dat we ook niet anders konden omdat het te veel zou vergen van het apparaat. Maar nu kan het wel. Er is bewezen kennis en kunde en er is bewezen technologie.

Kortom: we liggen stil omdat de overheidsproductie in termen van aanbod niet meer werkt en de overheidsproductie in termen van vraag niet op gang komt. Maar als we allemaal, de Raad voor het openbaar bestuur voorop, helpen trekken, dan hangt de lijn, u weet wel dat lijntje van ‘kalmpjes aan, dan breekt het lijntje niet’ niet langer slap en komt de publieke zaak weer in beweging.



## Discussie

De heer **Van Dam**, voorheen onder meer lid van de Tweede Kamer, staatssecretaris en minister, is verrast door de verrassing van de heer Kennedy over diens bevinding dat er in Nederland zoveel over vernieuwing gesproken wordt. De heer Van Dam leefde in de veronderstelling dat praten over vernieuwing gemeengoed is in de westerse wereld: men heeft het gevoel dat men de evolutie in eigen hand heeft en vindt dat altijd alles steeds beter moet worden. Om met Goethe te spreken: “Wie zoekend voorwaarts trekt, mag op verlossing hopen.” We zoeken altijd vernieuwing omdat we alles beter willen maken. De heer Van Dam is het eens de opvatting van de heer Kennedy dat voorstellen voor vernieuwing van ons politiek-bestuurlijk bestel, meer argumentatie behoeven dan meestal gegeven wordt. De burger is niet geïnteresseerd in instituties, maar wél in datgene dat de mensen in die instituties *doen*. Met de heer Docters van Leeuwen deelt de heer Van Dam de mening dat de overheid een grote slag moet maken van aanbodgericht naar vraaggericht werken. Technologische ontwikkelingen – een autonome kracht – hebben ervoor gezorgd dat de verscheidenheid van de samenleving enorm is toegenomen. De regelgeving van de overheid, die grotendeels tot stand is gekomen in een periode waarin nog sprake was van grote collectiviteiten, is niet meer toe te snijden is op de grote maatschappelijke verscheidenheid. Waar de overheid vroeger de beschermer was van de burger op het terrein van handhaving van regels, is diezelfde overheid nu de vijand geworden van de burger omdat de burger stelselmatig oploopt tegen regelgeving die niet precies in zijn situatie van toepassing is. Er is dus wel degelijk behoefte aan vernieuwing, aan een overheid die vraaggericht in plaats van aanbodgericht werkt. Er is een geheimzinnige, autonome kracht – technologische ontwikkelingen – die de samenleving verandert en waaraan de overheid zich moet aanpassen, aldus de heer Van Dam.

De heer **Kennedy** beaamt dat het Verlichtingsidee van vooruitgang de westerse wereld sterk heeft beïnvloed en het denken en praten over vernieuwing heeft gestimuleerd. Binnen de westerse wereld zijn er op dit punt wel nationale verschillen. Zo hebben Amerikanen van oudsher een zeer sterk geloof in technologische vernieuwing en vooruitgang. Bovendien maken Amerikanen een onderscheid tussen natuurlijke, ‘goede’ vernieuwing, en ‘onnatuurlijke’ vernieuwing. De idee dat de moraal en politieke instituties ondergeschikt zijn aan dezelfde wetmatigheid als die van technologische vernieuwing, is in Amerika veel minder ontwikkeld dan in bijvoorbeeld Nederland: in Nederland wordt vernieuwing op alle fronten als goed beschouwd.

De heer **Docters van Leeuwen** constateert dat Nederland een consensusland blijft. Hoewel van links tot rechts nu een roep om vernieuwing klinkt, biedt het de politiek-bestuurlijke elite kennelijk geen politiek voordeel om daadwerkelijk de koe bij de horens te vatten. In het verleden gebeurde dit nog wel, zie de grote reorganisatie van de politie. Waarom is nu in het laatste decennium de vernieuwing uitgebleven? Wat is die onzichtbare hogere prioriteit, die

onzichtbare belangenafweging, die vermijdingsgedrag bewerkstelligt en vernieuwing tegenhoudt?

De heer **Van Kemenade** suggereert dat het antwoord op de vraag van de heer Docters van Leeuwen wellicht mede gevonden kan worden in de afnemende betekenis van de rol van politieke partijen en (daarmee) van duidelijke, richtinggevend overtuigingen. Daardoor wordt de druk om veranderingen door te voeren, geringer. Iedereen zit – in de politiek – relatief in het midden.



De heer **Van Dam** onderstreept dat in de politiek het risicomijdend gedrag overheersend is geworden. Er is weinig visie. Het nieuwe adagium in de politiek is ‘luisteren naar het volk’. De heer Van Dam heeft in zijn politiek-bestuurlijk leven geleerd dat de politicus het volk moet vertellen wat hij gelooft, vervolgens naar het volk moet luisteren en tot slot aan de burgers moet vertellen waarom zij het verkeerd zien.

De heer **Vis**, lid van de Raad van State en daarvóór onder meer lid van de Eerste Kamer en hoogleraar Staatsrecht, wijst er op dat de jonge maatschappelijke elite thans veel minder dan dertig, veertig jaar geleden, de politiek, het openbaar bestuur en de publieke sector ingaat. Vroeger konden geëmancipeerde jongeren juist in die domeinen carrière maken. Gedreven en getalenteerde jonge mensen werden als het ware gedwongen om te gaan werken in deze sectoren. Geleidelijk aan is dit veranderd, en als hoogleraar maakte de heer Vis mee dat studenten meer belangstelling kregen voor het privaatrecht dan voor het publiekrecht, en dat zij de advocatuur aantrekkelijker zijn gaan vinden dan het werken als ‘ambtenaar ter provinciale griffie’.

De heer **Dijkstal**, voormalig minister en lid van de Tweede Kamer, wijst op de

enorme dynamiek in de huidige samenleving. Er doen zich ingrijpende veranderingen voor in een steeds hoger tempo – op het gebied van ICT, internationalisering, de dominantie van beelden, mobiliteit *et cetera*. Er is sprake van onmacht om deze veranderingen te plaatsen, laat staan deze te vertalen naar de politiek.

De heer **Kennedy** stelt dat de ‘taal van de onmacht’ gezien kan worden als een teken van eerlijkheid, zeker in een klein land als Nederland. Nederlanders hebben het – legitieme – gevoel op de golven te zitten: alles komt op hen af zonder dat zij er veel aan kunnen veranderen. Hier speelt ook de *self-fulfilling prophecy* een rol: als men denkt niet veel te kunnen veranderen, verandert er ook niet veel. Amerikanen hebben grosso modo de illusie – nog steeds – dat zij alles naar hun eigen hand kunnen zetten: je hoeft maar ergens in te geloven, en het komt uit.

De heer **Docters van Leeuwen** geeft aan dat het Nederlandse volk door de eeuwen heen zeer ondernemend, veranderingsgezind en *outgoing* is geweest. Veel jongeren van nu hebben de ambitie om ondernemer te worden, en realiseren dat ook. Sommigen combineren het vrije ondernemerschap met een deeltijdbaan in de publieke sector. De heer Docters van Leeuwen vindt dat een goede ontwikkeling. Hij verbaast zich over de dichotomie tussen enerzijds een grote ondernemingslust en innovatieve gezindheid – niet alleen omdat dat afgedwongen wordt, maar ook omdat men het gewoon leuk vindt – op veel plaatsen in het maatschappelijk leven, en anderzijds het overheersende vermijdingsgedrag in de overheidssfeer.

De heer **Kennedy** stelt dat in de Amerikaanse politiek een zeker ideologisch elan aanwezig is. Er zijn in Amerika – nog steeds – jonge, gedreven en getalenteerde mensen – *the young en brightest* –, die met een groot geloof in een maatschappijvisie, de politiek ingaan. De dichotomie die de heer Docters van Leeuwen in Nederland waarneemt, is in Amerika hoegenaamd niet aanwezig, aldus de heer Kennedy.



De heer **Van Kemenade** wijst er op dat in brede kring al langere tijd verkondigd wordt dat de politiek zeer terughoudend moet zijn wat betreft de maakbaarheid van de samenleving. Veel zaken zouden efficiënter en effectiever tot stand kunnen worden gebracht door de markt. Bijvoorbeeld op het gebied van de sociale woningbouw heeft de overheid in de jaren negentig meer ruimte gegeven aan marktwerking. Nu, ruim tien jaar later, vindt 'de politiek', van links tot rechts, dat er meer diversiteit in de wijken moet komen. Nu marktwerking in de woningbouw zo belangrijk is geworden, is de politiek op dit terrein betrekkelijk onmachtig.

De heer **Bordewijk**, publicist, is van mening dat er in Nederland veel te veel vernieuwd wordt door de overheid. De ene reorganisatie buitelt over de andere heen, bijvoorbeeld op het gebied van de sociale zekerheid en van onderwijs. De heer Bordewijk vindt dat wij kritischer moeten zijn dan tot nu het geval is ten aanzien van vernieuwingen die in gang zijn gezet, alvorens te komen nieuwe vernieuwingsvoorstellen.

De dichotomie waar de heer Docters van Leeuwen over praat, bevreemdt de heer **Van Riel** (werkzaam op het ministerie van BZK) niet. Voor de grote vernieuwingen in ons politiek-bestuurlijke bestel zijn krachten van buitenaf nodig geweest, met name van de Fransen.

Het vernieuwingsstreven als retorisch gegeven zou men kunnen zien als een voortzetting van de *politics of accommodation* maar dan zonder de ideologie van de zuilen. In die zin is er sprake van historische continuïteit, en is de omslag waar onder anderen de heer Docters van Leeuwen voor pleit, wellicht een nog grotere opgave dan velen nu al veronderstellen.

De heer **Kennedy** meent dat de retorische vernieuwingstaal ook terug te vinden is in de latere fasen van de verzuiling, toen de ideologische geestdrift al tanende was. Het lijkt erop alsof met het verdwijnen van de ideologische mobilisatie van de zuilen, de retoriek van vernieuwing de enig overgebleven publieke ideologie is. Dat is een probleem, zeker wanneer deze retoriek uiteindelijk weinig oplevert.

De heer **Docters van Leeuwen** verwijst naar de uitspraak van Machiavelli dat het bestaande altijd meer vrienden heeft dan het nieuwe. Nu 'het volk boos is op de politiek en de overheid' en dit verschijnsel niet alleen de stembus maar ook de onderzoeksstatistieken (van het SCP) heeft bereikt, mag dit signaal niet onbesproken blijven, zeker ook niet binnen de Raad voor het openbaar bestuur.

De heer **Van Kemenade** sluit de discussie af. De lezing van de heer Kennedy, de bijdrage van de heer Docters van Leeuwen en de aansluitende discussie leveren materiaal op voor toekomstige adviezen van de Raad voor het openbaar bestuur over de inrichting en het functioneren van de overheid. De opbrengst van de eerste Rob-lezing, is voor de Raad voor het openbaar bestuur een stimulans om ook in de toekomst jaarlijks, even voor Prinsjesdag, Rob-

lezingen te organiseren over algemene ontwikkelingen met betrekking tot de overheid, het openbaar bestuur en onze representatieve democratie.

Rob



## Bijlage I

### Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Binnengemeentelijke decentralisatie september 2003  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Politiek en Media september 2003  
Pleidooi voor een LAT-relatie
- Trias informatica juli 2003  
ICT en overheid in vogelvlucht
- Legio voor de regio, februari 2003  
Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken
- Veiligheid op niveau, februari 2003  
Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's
- Provincies en gemeenten in de Grondwet, december 2002  
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de grondwet deel II
- Presteren door leren, oktober 2002  
Benchmarken in het binnenlands bestuur
- Het openbaar bestuur in de Grondwet, mei 2002  
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de grondwet deel I
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar april 2002  
lokale verantwoordelijkheid
- Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek maart 2002  
en samenleving
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten december 2001  
van integraal waterbeleid
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid november 2001  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)

- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
- De cultuur van dualisering maart 2001  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie september 2000  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998



- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; september 1998  
politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht september 1998  
onder Europese invloed
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte april 1998  
en uitvoerbare lokale handhavingstructuur
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige april 1998  
mogelijkheden van de publieke dienstverlening
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; oktober 1997  
bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie

## Bijlage II

### Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

#### Preadviezen

- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, De uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

#### Overige publicaties

- Werkprogramma 2004 september 2003
- Verslag mini-symposium *Grondrechten in veiligheid, Zoektocht naar een balans* september 2003
- De Druppel. Zes jaar adviezen van Rob en Rfv – CD-rom maart 2003
- Jaarverslag 2002 maart 2003
- Verslag congres, *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?* november 2002
- Werkprogramma 2003 september 2002
- Varen onder dezelfde vlag – Videoproductie april 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001

- Verslag symposium, *Decentralisatie: De kunst van het overlaten* januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998
- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997



## Bijlage IV

### Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter : de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,  
oud-commissaris van de Koningin in de provincie  
Noord-Holland.
- Vice-voorzitter : mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,  
stadsdeelvoorzitter Amsterdam-Binnenstad.
- Leden : mevrouw **A. van den Berg**,  
oud-burgemeester van de gemeente Bergen op Zoom;
- de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,  
burgemeester van de gemeente Hengelo (Ov.);
- de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**,  
hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit  
Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de  
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht;
- de heer **drs. P.A. Lankhorst**,  
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- de heer **prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels**,  
hoogleraar Bestuursrecht, in het bijzonder omgevingsrecht  
aan de Universiteit Utrecht;
- de heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**,  
hoogleraar Conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden;
- de heer **drs. C.J.N. Versteden**,  
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;
- mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,  
senior adviseur bij Deloitte & Touche;
- de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,  
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.
- Secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haeften**,  
(geen Raadslid)