



*H*et sprookje van burger en bestuur

Willy Francissen en Jeanine Mies

Bij het afscheid van prof. dr. J.A. van Kemenade
als voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur

*H*et sprookje van burger en bestuur

Willy Francissen en Jeanine Mies

Bij het afscheid van prof. dr. J.A. van Kemenade
als voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur

Woorwoord

Eind april verscheen het advies 'Democratie vereist partijdigheid' van de Raad voor het openbaar bestuur. Het laatste Rob-advies dat ik als minister uit handen van Jos van Kemenade kreeg. Eén beeld van die bijeenkomst is me in het bijzonder bijgebleven. Na de officiële uitreiking van het advies vond een debat plaats met de zeven voorzitters van de jongerenorganisaties van politieke partijen. Het beeld van de zeven jonge politici en daartussen Jos van Kemenade was treffend: niet zozeer Sneeuwwitje en de zeven dwergen, maar meer de ervaren oom en de zeven neefjes. Het symboliseerde een gaande en komende generatie politici.

Hij moet zich bij die bijeenkomst als een vis in het water hebben gevoeld. Het advies en het debat gingen over typische Van Kemenade-onderwerpen met als rode lijn: ons democratisch bestel moet meer van de mensen zelf worden. Politieke partijen hebben hierin een belangrijke rol, maar die moeten ze sterker vervullen. Politici moeten duidelijker zijn over keuzes en niet direct het compromis zoeken waardoor het lijkt alsof er niets te kiezen valt. "Onderschat de burger niet; die snapt best dat er compromissen moeten worden gesloten", was Van Kemenades oproep.

Het was niet de eerste keer dat ik Van Kemenade tegenkwam. We zijn al lang partijgenoten. Ik heb hem in al die jaren leren kennen als iemand die altijd bereid is zijn scherpe verstand te lenen voor bestuurlijke vraagstukken.

Practice what you preach luidt het gezegde, maar bij Van Kemenade is het eerder andersom: *preach what you practice*. Als politicus was hij zelf zeer herkenbaar. Als bestuurder woog hij alle meningen en standpunten, maar was hij het uiteindelijk die de knoop doorhakte. Als voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur was hij zeer betrokken en stimulerend. Het interessante van Van Kemenade is dat hij in zijn pleidooi voor een herkenbare politiek niet vervalt in valse sentimenten over de roerige jaren zeventig. Zijn analyses zijn zeer actueel en van grote waarde.

Het sprookje over een sterkere democratie en actiever burgerschap is met het afscheid van Van Kemenade dan ook niet uit. In de hoofdstukken die volgen, mag hij dan geen gezichtsbepalende speler meer zijn, zijn vraagstukken, opvattingen en oplossingen blijven het sprookje wel degelijk vitaal houden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw dr. G. ter Horst

*Ik zal de halmen niet meer zien,
noch binden ooit de volle schoven,
maar doe mij in de oogst geloven,
waarvoor ik dien.**

A. Roland Holst

* Uit 'De Ploeger'. Van Kemenade haalt het citaat aan in zijn gelijknamige boek 'Geloven in de oogst'.

Inhoud

Er was eens...	8
Aanleiding en opzet van dit boek	
Veertig jaar relatie burger-bestuur	10
De loopbaan van prof. dr. J. A. van Kemenade	
Sneeuwwitje en de zeven dwergen	15
Jos van Kemenade over het politieke primaat	
1. Wetgevende macht	22
Hans Dijkstal: "De Tweede Kamer zou het laatste woord moeten hebben"	
2. Uitvoerende macht	32
Jacques Wallage: "Verandering moet de maat der dingen worden"	
3. Rechterlijke macht	42
René Ficq: "Hoe rotter de staat, hoe meer regels"	
4. Ambtelijke macht	52
Jan Hendriks: "In het openbaar bestuur is weinig bereidheid om te leren"	
5. Maatschappelijk middenveld	64
Alexander Rinnooy Kan: "De sterke lijn tussen middenveld en politiek is er nog steeds"	
6. Media	72
Max van Weezel: "Politici en Haagse journalisten liggen onder één deken"	
7. Burgers	82
Mohamed Rabbae: "Nederland verkwanselt zijn democratische kwaliteiten"	
Moraal van het verhaal: bouw aan nieuw vertrouwen	93
Het personage Jos van Kemenade: vijf karakters	97
Verantwoording	104

Er was eens...

Een scheidend Rob-voorzitter met veertig dienstjaren in het openbaar bestuur

Jos van Kemenade heeft al meerdere bundels ontvangen ter gelegenheid van zijn afscheid. Onder meer als burgemeester van Eindhoven en als commissaris van de Koningin in Noord-Holland. Dit boek, 'Het sprookje van burger en bestuur', wordt hem uitgereikt bij zijn afscheid als voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur, een

functie die hij acht jaar heeft bekleed. Bijzonder aan dit afscheid is dat Van Kemenade hiermee zijn laatste publieke functie neerlegt, na veertig werkzame jaren op verschillende posities binnen het openbaar bestuur (zie het overzicht van zijn loopbaan op pagina 10 t/m 13). Alle aanleiding om terug te blikken. Dit doen we – passend bij de persoon – op inhoudelijke wijze. Niet zijn loopbaan staat centraal, maar zijn 'nalatenschap', zijn gedachtegoed over de relatie tussen burger en bestuur in onze democratie.

Een sprookje als metafoor voor het politieke primaat

In een goed functionerende democratie ligt het primaat bij de politiek. In de politieke arena immers worden standpunten ingenomen over de inrichting van de samenleving, worden argumenten uitgewisseld, belangen afgewogen en democratische besluiten genomen. Het primaat van de politiek is echter tanende, zoals Van Kemenade veelvuldig heeft gesignaleerd. Daarvoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen, zoals het afnemende gezag van de overheid onder invloed van de ontzuiling, individualisering en globalisering in de laatste decennia. Van Kemenade ziet de oplossing – zo die er al is – onder meer in de revitalisering van de politieke partijen. Zijn visie hierop heeft hij treffend beschreven in het artikel 'Sneeuwwitje en de zeven dwergen' uit 2001. Sneeuwwitje staat in het stuk voor het politieke primaat dat in schoonheid dreigt te sterven, en de zeven dwergen staan voor de zeven machten die over het politieke primaat waken. Dit artikel hebben wij als vertrekpunt genomen voor deze bundel.

Een gezelschap van zeven 'dwergen'

Vertegenwoordigers van de zeven machten hebben wij gevraagd om te reageren op het artikel van Van Kemenade. Zij zijn de dwergen, grote namen in het sprookje van burger en bestuur. We hebben interviews gehouden met oud-Tweede Kamerlid Hans Dijkstal (wetgevende macht), met oud-staatssecretaris Jacques Wallage (uitvoerende macht), raadsheer René Ficq (rechterlijke macht), oud-topambtenaar Jan Hendriks (ambtenarij), SER-voorzitter Alexander Rinnooy Kan (maatschappelijk middenveld), parlementair journalist Max van Weezel (media) en activist Mohamed Rabbae (burgers).

De meesten van hen zijn overigens ook bij andere machten in te delen. Zo was Rabbae ook Tweede Kamerlid en vertegenwoordiger van het middenveld, was Hendriks ook commissaris van de Koningin en nu Eerste Kamerlid, en was Dijkstal ook minister. Die ervaring kwam in de interviews ook aan bod. Met de keuze voor deze indeling is iedere macht vertegenwoordigd door iemand die zijn sporen verdiend heeft binnen die macht én die gewerkt heeft met Van Kemenade. Op die manier konden ze niet alleen reflecteren op zijn visie, maar ook op zijn betekenis voor de relatie tussen burger en bestuur. Bovendien delen velen Van Kemenades belangstelling voor onderwijs en de positie van achterstandsgroepen, twee belangrijke pijlers onder zijn inhoudelijke nalatenschap. Tot slot hebben drie geïnterviewden een rechtstreekse relatie met de Raad voor het openbaar bestuur. Dijkstal heeft als minister van Binnenlandse Zaken de raad in 1996 ingesteld, Hendriks was lid van voorlopers van de raad, en Wallage volgt in juni 2009 Van Kemenade op als voorzitter van de raad.

Een interviewbundel in tien aktes

Na een overzicht van Van Kemenades loopbaan beginnen we het boek met een samenvatting van het artikel 'Sneeuwwitje en de zeven dwergen'; de visie van Van Kemenade waarop de geïnterviewden hebben gereageerd. Daarna volgen de zeven interviews met de 'dwergen'. Herkennen zij het probleem dat Van Kemenade schetst? Welke oorzaken zien zij daarvoor? En op welke manier zou het politieke primaat kunnen worden hersteld? Het komt in de zeven gesprekken aan de orde. We geven daarbij steeds aan waarvan de geïnterviewde en Van Kemenade elkaar kennen, en lichten soms enkele thema's nader toe waarvoor Van Kemenade zich heeft ingezet: de Contourennota en de middenschool, het terugdringen van de juridisering in het openbaar bestuur, en burgerschapsvorming. Hoewel de gesprekken de ontwikkelingen van ongeveer vier decennia bestrijken, zijn ze soms ook een momentopname, als ze gaan over het optreden van de regering in de economische crisis, het aftreden van minister Vogelaar, het aantreden van president Obama en het onderzoek van de commissie-Davids naar de rol van Nederland in de Irak-oorlog. We realiseren ons dat deze actuele zaken (en het denken erover) snel 'gedateerd' raken, maar ze maken de strekking van de gesprekken wel concreet.

Zoals het een goed sprookje betaamt, bevat het boek ook een moraal. Die moraal staat na de zeven interviews weergegeven als rode draad uit de gesprekken. Er wordt bijvoorbeeld in opgeroepen tot een nieuw soort leiderschap om het land te besturen. Het boek sluit af met het personage 'Jos van Kemenade'. Wat is zijn rol in het sprookje? Wij vatten hierin zijn functioneren binnen het openbaar bestuur samen aan de hand van vijf karakters. Ook dit deel is gebaseerd op de interviews met de zeven dwergen. Wie meer wil weten over de aanpak, verwijzen wij naar de verantwoording achterin. Rest ons om, zoals dat bij een sprookje past, Jos van Kemenade nog een lang en gelukkig leven toe te wensen.

Willy Francissen, Jeanine Mies



Veertig jaar relatie burger-bestuur

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

Docent, onderzoeker en hoogleraar Nijmegen 1958-1973

Josephus Antonius (Jos) van Kemenade wordt op 6 maart 1937 geboren te Amsterdam. Hij studeert onderwijssociologie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, werkt er als docent en onderzoeker, en promoveert in 1968 tot doctor in de sociologie op het proefschrift 'De katholieken en hun onderwijs'. Hij is zeven jaar directeur van het Instituut voor Toegepaste Sociologie, van 1970 tot 1973 buitengewoon hoogleraar onderwijssociologie aan de KUN, en kort lid van het college van bestuur aan dezelfde universiteit.

Minister van Onderwijs 1973-1977

Den Uyl haalt Van Kemenade van Nijmegen naar Den Haag voor zijn roemruchte kabinet. Van Kemenade wordt minister van Onderwijs en Wetenschappen. Hij ontvouwt plannen voor de middenschool (in de Contourennota), voert de ontwerp-Wet op het basisonderwijs in, en stimuleert de moedermavo en de Open Universiteit als tweedekansonderwijs. Van Kemenade betreurt het nog altijd dat er geen tweede kabinet-Den Uyl is gekomen: "Het leek zo vanzelfsprekend, maar op 19 december 1977 viel het doek, ik weet de datum nog exact."

Tweede Kamerlid PvdA 1977-1981

Het eerste kabinet-Van Agt treedt aan (een coalitie van CDA en VVD) en Van Kemenade komt in de Kamer als PvdA-fractiesecretaris. Hij lanceert een omvangrijke initiatiefwet over volwasseneneducatie. Hij combineert het Kamerlidmaatschap met het buitengewoon hoogleraarschap onderwijskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen. In 1978 wordt hij benoemd tot Ridder in de Orde van de Nederlandse Leeuw.

Minister van Onderwijs 1981-1982

Van september 1981 tot mei 1982 keert hij even terug als minister van Onderwijs in het tweede kabinet-Van Agt. Hij geldt als 'kroonprins' voor de opvolging van Den Uyl als PvdA-partijleider, maar de post gaat naar Kok. Van Kemenade ontvangt in 1982 opnieuw een koninklijke onderscheiding, die van Commandeur in de Orde van Oranje-Nassau.

Tweede Kamerlid PvdA 1982-1984

Wanneer het kabinet-Van Agt II valt, treedt Van Kemenade als informateur op (van 10 tot 30 september 1982). Hij onderzoekt een mogelijke regeringscombinatie van PvdA en CDA,



en van PvdA en VVD. Hij noemt het zijn meest interessante functie "op de toppen van mijn intellectuele kunnen". Beide opties blijken echter niet haalbaar. CDA en VVD gaan samen regeren in het eerste kabinet-Lubbers (bekend geworden als het no nonsense-kabinet). Van Kemenade is nog twee jaar Kamerlid en daarnaast buitengewoon hoogleraar algemene en vergelijkende onderwijskunde aan de Universiteit van Amsterdam. Hij publiceert in 1984 met co-auteurs Ritzen en Wöltgens 'Om een werkbare toekomst', een nota over de toekomst van de verzorgingsstaat.

Voorzitter college van bestuur Universiteit van Amsterdam 1984-1988

Van Kemenade stapt fulltime over naar de wetenschap, nadat hij is gepasseerd als kandidaat voor het burgemeesterschap in Amsterdam (Van Thijn wordt het). Hij is vier jaar voorzitter van het college van bestuur van de UvA, en zetelt in het Maagdenhuis. Van 1985 tot 1987 is hij bovendien lid van het PvdA-partijbestuur, en in 1987 wordt hij (tot 1995) buitengewoon hoogleraar algemene en vergelijkende onderwijskunde aan de (inmiddels opgerichte) Open Universiteit.

Burgemeester Eindhoven 1988-1992

Vervolgens is hij vier jaar burgemeester van Eindhoven. Hij noemt het "terug van weggevoerd", want het is de stad waar zijn grootouders en zijn vader zijn geboren en getogen, maar min of meer gedwongen uit moesten vertrekken na een conflict met de pastoor. Van Kemenade is trots op het nieuwe Stadscentrum en muziekcentrum dat hij er heeft weten te realiseren. In 1989 wordt hij (net als een paar jaar later, in 1994) gevraagd als minister van Binnenlandse Zaken. Hij weigert op medische gronden, hij heeft last van hartklachten. In 1991 krijgt hij een eredoctoraat pedagogische wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Gent. Van Kemenade publiceert drie boeken: 'Geloven in de oogst', 'Vanuit Eindhoven belicht', en 'Ceders in de tuin'. Het accent verschuift langzaam van artikelen over onderwijs naar artikelen over openbaar bestuur.

Commissaris van de Koningin Noord-Holland 1992-2002

Aansluitend is hij tien jaar commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland. Het wordt een intensieve periode, onder meer vanwege de rampen die de provincie treffen,

zoals de Bijlmerramp, de ramp met de Dakota waarbij veel provincie-medewerkers omkomen, de legionellabesmetting in Bovenkarspel en de nieuwjaarsbrand in Volendam. Van Kemenade zet zich onder meer in voor terugdringing van de juridisering in het openbaar bestuur. In deze periode is hij ook voorzitter van het Interprovinciaal Overleg (1997-2001), voorzitter van de commissie joodse oorlogstegoeden en (onbezoldigd) hoogleraar algemene sociale wetenschappen aan de UvA. Een selectie van zijn artikelen en toespraken als commissaris van de Koningin verschijnt in de bundel 'Democratie als opgave'.

Minister van Staat 2002

Ter gelegenheid van zijn afscheid stellen Gedeputeerde Staten van Noord-Holland een prof. dr. J.A. van Kemenade-prijs in. Deze wordt driejaarlijks toegekend aan een persoon die zich onderscheidt in het denken over het openbaar bestuur. Op 5 april 2002 wordt Van Kemenade benoemd tot Minister van Staat, naar eigen zeggen een van de drie hoogtepunten uit zijn carrière (met het informateurschap en het uitbrengen van de Contourennota). De benoeming valt nagenoeg samen met de publicatie van het NIOD-rapport over Srebrenica, waarin kritische uitlatingen staan over Van Kemenades onderzoek uit 1998 naar het optreden van Nederlandse militairen in de enclave. Hij zou zaken in de doofpot hebben willen stoppen. Van Kemenade is er zeer door geraakt, maar vindt zijn gelijk in de bevindingen van de latere parlementaire enquêtecommissie.

Fulltime nevenfuncties 2002-2009

Na 2002 vervult Van Kemenade verschillende functies. Behalve voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur (al vanaf 2001) is hij ook onder meer buitengewoon hoogleraar sociale wetenschappen aan de Open Universiteit, voorzitter van de Raad Korps Landelijke Politiediensten, voorzitter van de raad van toezicht van de Universiteit Wageningen, en voorzitter van het Institute Multiparty Democracy ter bevordering van democratie in ontwikkelingslanden. In 2003 verschijnt zijn autobiografische bundel 'Wakken in het kroos'. Op 72-jarige leeftijd neemt hij afscheid als voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur.



*S*neeuwwitje en de zeven dwergen

Jos van Kemenade over het politieke primaat

Jos van Kemenade heeft geregeld gepubliceerd over het primaat van de politiek. Eén van die artikelen draagt de tot de verbeelding sprekende titel 'Sneeuwwitje en de zeven dwergen'. Het is opgenomen in de bundel 'Democratie als opgave' (2002) en kwam oorspronkelijk uit 'Behoorlijk Bestuur' ter gelegenheid van het afscheid van C.J.N. Versteden (2001). Hieronder volgt een samenvatting van dit artikel, aangevuld met onder meer het niet-gepubliceerde artikel 'Politieke partijen in de 21e eeuw' van maart 2008. Deze tekst is aan de zeven geïnterviewden voorgelegd ter voorbereiding op de interviews over de relatie burger-bestuur.



Sneeuwwitje en de zeven dwergen

De onderdrukking en herleving van het politieke primaat

Er was eens een prinses, omringd door zeven dwergen die haar koesterden als een kleinood in een glazen kist waarin ze niet meer kon bewegen. Sneeuwwitje is heden ten dage het politieke primaat, door velen aanbeden, maar door de zeven machten gedoemd slechts voort te leven in de glazen kist van de herinnering. Die zeven zijn: de wetgevende macht, de uitvoerende macht, de rechterlijke macht, de ambtenarij, het maatschappelijk middenveld, de media en de burgers. In dit artikel gaat Van Kemenade na hoe elk van deze machten ertoe bijdraagt dat Sneeuwwitje, het politieke primaat, in schoonheid dreigt te sterven, en wat ertegen te doen is. Welke prins kust Sneeuwwitje wakker?

1. Wetgevende macht: internationalisering en terugtrekking

De wetgevende macht zou bij uitstek het speelveld voor het politieke primaat moeten zijn. Daar wordt immers beslist over de inrichting van de samenleving, over rechten en plichten van burgers, en daarin zouden vooral politieke opvattingen moeten doorklinken. Toch is dat steeds minder het geval, stelt Van Kemenade. Dit komt onder meer door:

- internationalisering. Daardoor worden de mogelijkheden voor nationale regelgeving en sturing aanzienlijk beperkt. Beleid en regelgeving zijn verplaatst naar supranationale organen. Dit komt tot uitdrukking in de toenemende betekenis en regelgeving van de Europese Unie;
- terugtrekking van de overheid. Na ruim een eeuw van opbouw van rechtsstaat, verzorgingsstaat en welvaartsstaat, is sinds enkele decennia een periode van terugtrekking aangebroken, van verzelfstandiging en privatisering van publieke diensten. Meer marktwerking kan leiden tot betere kwaliteit, maar het impliceert ook minder ruimte voor democratische afweging en dus voor het politieke primaat.

2. Uitvoerende macht: professionalisering

Overheidsregelingen worden in onze samenleving bepaald niet meer als vanzelfsprekend aanvaard. Het sturend vermogen van de overheid, en dus het politieke primaat, wordt daardoor aanzienlijk ondergraven, en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van overheidsbeleid worden uitgehouden. Overigens mede door de overdaad aan regelgeving.

Bovendien roeren burgers zich ook vaker, door hun mondigheid en de bredere beschikbaarheid van informatie via internet. De overheid bereidt haar beleid steeds meer in interactie met die burgers voor. De toegenomen professionalisering van de samenleving maakt coproductie noodzakelijk. Er is meer deskundigheid vereist voor de uitvoering van maatschappelijke voorzieningen als volksgezondheid, onderwijs, ruimtelijke inrichting et cetera. De overheid heeft al lang niet meer het kennismonopolie, maar is afhankelijk van expertise van buiten en genoodzaakt tot intensieve samenwerking met private partijen. Deze interactie met burgers en partijen heeft voor het draagvlak van het beleid ongetwijfeld voordelen, maar beperkt ook het aantal vrijheidsgraden voor politieke keuzen, aldus Van Kemenade.

3. Rechterlijke macht: juridisering

Het recht op beroep tegen overheidsbeslissingen, zoals neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht, was bedoeld als een instrument van rechtsbescherming tegen een almachtige overheid. Burgers en maatschappelijke organisaties gebruiken het echter steeds meer als een machtsmiddel om alsnog hun gelijk te halen als de democratische afweging van belangen ze niet bevalt. De beoogde rechtsbescherming wordt daardoor deel van de politieke besluitvorming en een belangrijke beperking van de uitoefening van het politieke primaat. In het rapport 'Bestuur in geding' [Van Kemenade en Verstedden 1997, red.] is de invloed van de bestuursrechter op de politieke besluitvorming aan de kaak gesteld. De schrijvers stellen dat het politieke primaat onder curatele staat van het bestuursrecht, vooral door de aard, de omvang en de werking van de Algemene wet bestuursrecht. Het is overigens niet zozeer de derde macht zelf die de reikwijdte van het politieke primaat beperkt, maar vooral de wetgever die daartoe de opdracht heeft gegeven.

4. Ambtenarij: bureaucratisering

De Nederlandse ambtenaar is naar de mening van Van Kemenade (en in weerwil van de gebruikelijke opvattingen hierover) de trouwste steun en toeverlaat van het politieke

primaat. Toch heeft de ambtenarij meer invloed gekregen op de voorbereiding en uitvoering van beleid, en is de politiek afhankelijker geworden van de bureaucratie. Oorzaken:

- bestuurders moeten meer steunen op hun ambtenaren door de toegenomen complexiteit van publieke vraagstukken. Beleidsvoorbereiding en -uitvoering vergen steeds meer deskundigheid. Bovendien communiceren overheid en politiek niet langer met de samenleving via het maatschappelijk middenveld. Die traditionele kanalen zijn grotendeels verloren gegaan (door de ontzuiling, zie punt 5). Hierdoor moeten bestuurders meer afgaan op het gevoel van ambtenaren voor de maatschappelijke haalbaarheid van voorgenomen beleid;
- het politiek bestuur is interactiever geworden, en het zijn juist de ambtenaren die met burgers en organisaties overleggen en onderhandelen over mogelijke oplossingen. Die ambtenaren kunnen daarbij niet met de mond dicht zitten. Deze directe communicatie met burgers en organisaties zal verder toenemen en daarmee de invloed van ambtenaren op de beleidsvorming vergroten.

De moderne ambtenaar is kortom niet meer alleen de dienaar van de politiek, maar ook de dienaar van de publieke zaak zelf.

5. Maatschappelijk middenveld: ontzuiling

Het maatschappelijk middenveld is door de ontzuiling in de jaren zeventig en tachtig ingrijpend veranderd. Dit wordt wel beschouwd als een bevrijding van het politieke primaat uit een door corporaties beheerste samenleving, maar Van Kemenade ziet dat anders. Met de afname van de nauwe banden tussen overheid, politiek en samenleving zijn ook de vanzelfsprekende en directe communicatiekanalen grotendeels verdwenen. De maatschappelijke betrokkenheid uit zich incidenteler, tijdelijker en meer via issuegerichte bewegingen of acties dan via traditionele organisaties die wel verzuild waren, maar ook breed georiënteerd en gericht op het algemeen belang. Het draagvlak voor overheidsbeleid is daardoor minder stabiel. Besturen moet meer 'op de tast' plaatsvinden. Het uiteenvallen van het maatschappelijk middenveld en dus de fragmentatie van de vijfde macht heeft volgens Van Kemenade het politieke primaat eerder verzwakt dan versterkt.

6. Media: personalisering

In de verzuilde samenleving waren kranten en omroepen de spreekbuis van een politieke partij. Door de ontzuiling is ook die band volledig verbroken. Dat is voor het functioneren van

de democratie op zichzelf zonder meer winst, zegt Van Kemenade, omdat de media daardoor onafhankelijker zijn geworden. Een vrije pers is essentieel voor een democratische samenleving: openbaarheid, kennis, inzicht, informatie en publieke verantwoording zijn de voorwaarden voor een geloofwaardige en herkenbare uitoefening van het politieke primaat. De media vervullen deze functie in Van Kemenades optiek echter niet goed, vooral als gevolg van:

- de noodzaak om te scoren in de sterk toegenomen concurrentieslag tussen de media. Daardoor is de informatie in de pers niet zelden gebrekkig, onzorgvuldig of onvolledig. Aansprekende incidenten krijgen vaak de overhand boven degelijke analyses van achtergronden, standpunten, motieven en overwegingen;
- de opkomst van de beeldcultuur. Daarmee is het belang toegenomen van aansprekende personen (en niet van visies) als identificatiepunt.

De media wekken hierdoor de indruk dat de politiek vooral een spel is van personen die uit zijn op eigen glorie en gewin, in plaats van op afweging van verschillende belangen. Dat de politiek een strijd is tussen gladiatoren, in plaats van tussen visies op de publieke zaak. Zo draagt ook de zesde macht bij aan de vervreemding van burgers, en aan de verzwakking van het politieke primaat.

7. Burgers: individualisering

Door de individualisering is het gezag van de overheid afgenomen bij de burgers. De overheid is in feite de institutionalisering van het sociale contract dat burgers met elkaar hebben gesloten voor de behartiging van collectieve belangen. Maar zo wordt de overheid steeds minder gezien.

Ten eerste omdat het 'ieder voor zich'-principe in onze samenleving dominantier is geworden. Ten tweede omdat steeds meer mensen door de toegenomen welvaart en mondigheid beter voor zichzelf kunnen zorgen. Ten derde is ook de manier waarop het openbaar bestuur functioneert, verantwoordelijk voor de vervreemding tussen overheid en burgers. De overheid is voor velen een supermarkt van publieke diensten en niet meer een democratisch orgaan voor de behartiging van publieke belangen of een platform voor het politieke debat. Daardoor is het niet verwonderlijk volgens Van Kemenade dat velen de politiek als 'één pot nat' zien. De overheid is een partij geworden, naast vele andere, waarvan je gebruikmaakt als het je uitkomt, en waartegen je je teweerstelt als je meent dat je belangen worden geschaad.

Herstel van het politieke primaat

Alles bijeen nogal een sombere schets van het primaat van de politiek, constateert Van Kemenade. Dit roept de vraag op welke prins Sneeuwwitje weer tot leven zal moeten kussen. Volgens Van Kemenade zal dat niemand anders kunnen zijn dan de politiek zelf, de politieke partijen, maar die zetelen momenteel ook niet meer hoog te paard.

De opkomst van burgers bij verkiezingen daalt gestaag. Nog slechts twee procent van de kiesgerechtigden is lid van een politieke partij en hooguit een tiende daarvan, dat wil zeggen rond dertigduizend burgers, is in die partijen actief. Bovendien spelen politieke partijen in onze samenleving slechts een beperkte rol in het openbare debat. Ze blijken minder in staat om de brugfunctie te vervullen tussen individuele burgers en het openbaar bestuur. Er is sprake van een aanzienlijk functieverlies van politieke partijen.

Er zijn tal van aanzetten gedaan om het politieke primaat te herstellen. Van de gekozen minister-president, burgemeester en commissaris van de Koningin, tot invoering van het referendum, wijziging van het kiesstelsel, beperking van de juridisering, bezinning op decentralisatie en privatisering, interactieve bestuursvormen en dualisering van de verhouding tussen politiek en bestuur. Van al die voorstellen is tot nog toe weinig gerealiseerd. Hoe nastrevenswaardig sommige ook zijn, ze zullen slechts tot marginale verbeteringen leiden van het functioneren van onze politieke democratie, als ze niet gepaard gaan met een revitalisering van de politieke partijen zelf. Van Kemenade heeft daar geen pasklare recepten voor, maar beschrijft wel drie richtingen.

Politieke partijen moeten zich nadrukkelijker programmatisch profileren

Profilering is essentieel voor de herkenbaarheid van en het vertrouwen in de politiek en de overheid. De politieke democratie bestaat bij de gratie van het feit dat er wat te kiezen valt en dat voor burgers duidelijk is wát er te kiezen valt. Politieke partijen moeten de – electoraal begrijpelijke – neiging onderdrukken om op voorhand het politieke centrum en de consensus te zoeken om daarmee iedereen te vriend te houden, omdat ze daardoor op den duur voor niemand meer herkenbaar zijn en niemand meer aan zich zullen binden. Volksvertegenwoordigers moeten zich niet als ambtenaren of medebestuurders gedragen, maar als pleiters voor opvattingen van groepen burgers. Burgers willen zich vertegenwoordigd weten. Politici moeten niet de managers van het overheidsbedrijf zijn of de makelaars van het – overigens noodzakelijke – compromis, maar vertegenwoordigers van visies. Als ze een compromis aanvaarden, moeten ze hun keuze zichtbaar verantwoorden. Dan wordt overheidshandelen aanvaard als een legitieme en betrouwbare afweging van belangen en opvattingen.

Politieke partijen moeten open en continue vormen van communicatie vinden

Door te communiceren met verschillende groepen burgers blijven partijen en vertegenwoordigers op de hoogte van wat mensen bezighoudt. Ze moeten daarbij grootschalige moderne informatiekkanalen inzetten (waardoor ze voor hun communicatie met burgers minder afhankelijk worden van de media) en meer bereid zijn tot vormen van directe democratie. Van Kemenade roept politieke partijen op om meer open debatten te voeren, de wijken in te gaan en burgers te helpen bij concrete klachten, zoals de SP dat nu al in sommige gemeenten doet.

Leden moeten meer invloed krijgen

Binnen de politieke partijen moeten de leden een grotere invloed krijgen op de vraagstukken die in de programma's aan de orde komen. In dat verband zouden politieke partijen volgens Van Kemenade kunnen overwegen om de partijorganisatie niet meer alleen te laten bestaan uit territoriale afdelingen, maar ook uit thematische afdelingen, bijvoorbeeld over onderwijs, zorg, sociale zekerheid en integratie. Burgers kunnen dan meepraten over deze thema's. Dergelijke participatie noemt Van Kemenade wezenlijker dan 'ja' of 'nee' mogen stemmen tijdens een referendum. Via referenda worden mensen nooit geconfronteerd met de consequenties van hun stem voor of tegen, en de noodzaak van integrale afwegingen: wat is het alternatief als het plan niet doorgaat?

Sneeuwwitje zal zeker uit haar glazen kist herrijzen, besluit Van Kemenade. Hoe en wanneer is echter nog onzeker. Tot zo lang moeten de zeven dwergen maar zuinig op haar zijn.

Het complete artikel is in te zien via www.rob-rfv.nl.





Korte schets loopbaan Dijkstal

1974: gemeenteraadslid en wethouder in Wassenaar (tot 1986)

1982: Tweede Kamerlid VVD

1994: minister Binnenlandse Zaken en vicepremier in kabinet-Kok I

1998: fractievoorzitter Tweede Kamer in 'paars II'

2002: lijsttrekker Tweede Kamerverkiezingen

2003: verschillende advies- en toezichtfuncties

Hans Dijkstal:

“De Tweede Kamer zou het laatste woord moeten hebben”

Voor het afgenomen politieke primaat wijst Van Kemenade in het artikel ‘Sneeuwwitje en de zeven dwergen’ als eerste naar de wetgevende macht. Door internationalisering en marktwerking wordt de ruimte voor democratische afwegingen in eigen land beperkt. Hans Dijkstal, jarenlang VVD-Kamerlid, ziet een belangrijker oorzaak: de Kamer verzaakt zijn wetgevende en controlerende plicht. Hoe krijgt het parlement weer het laatste woord?

“De overheid heeft de ambitie dat de burger meedoet aan de democratische samenleving, maar in de praktijk is die burger daar alsminder toe in staat. Dáár gaat in mijn optiek het artikel ‘Sneeuwwitje en de zeven dwergen’ over. Participatie is feitelijk onmogelijk in de complexiteit van de huidige wereld. Dat komt doordat we een spectaculaire technologische ontwikkeling doormaken, vergelijkbaar met de industriële revolutie. De technologische vernieuwingen volgen elkaar in hoog tempo op, zijn ingrijpend van aard, en omvatten alle maatschappelijke sectoren: niet alleen het productieproces of de ruimtevaart, maar ook de landbouw, de gezondheidszorg. Dat doet alles kantelen. De samenleving heeft tijd nodig om zich daarop in te stellen. Zeker omdat die transitie gepaard gaat met internationalisering. Neem internet: als een onbekende partij op de beurs in Tokio aandelen koopt, gaat dat bericht binnen twintig seconden over de hele wereld. Daar reageren razendsnel weer anderen op, en de gevolgen zijn vaak buitensporig. De waarde van de aandelen is geheel los komen te staan van de waarde van een bedrijf. De financiële crisis toont duidelijk aan hoe complex onze wereld is en hoe verweven.”

“Burgers zijn helemaal niet in staat om te participeren in de democratische samenleving.”

En hoe belemmert dat de burger om deel te nemen aan de politiek?

“Ook het kabinet overziet de ontwikkelingen nauwelijks meer. Balkenende en Bos nationaliseren een bank omdat er iets moet gebeuren, maar of ze echt weten wat ze doen? De

complexiteit – de techniek en de internationalisering bij elkaar – stelt hen voor een bijna onoplosbaar vraagstuk. Laat staan voor die burger die thuis, moe van het werk, op de bank zit te zappen.”

“Daar komt het effect van de beeldcultuur nog bij. Het geschreven woord heeft in hoog tempo terrein verloren. Het beeld is dominant en de context ontbreekt; niet alleen op televisie trouwens, ook op internet en in kranten. We kijken naar de beelden en we worden allemaal beïnvloed, meegezogen. Beelden doen een direct appel op een emotie. Als de context er niet is, krijg je een gemankeerd beeld van de werkelijkheid, maar je wordt wel verondersteld als burger daarop te reageren.”

“Die burger doet dus niet mee. En dat moet je hem ook niet vragen. In de gemeenteraad is er ook altijd de teleurstelling dat burgers niet inspreken. Maar de burger is niet geïnteresseerd in het bestuur. Dat is ook de essentie van ons representatieve stelsel: jullie hebben het zo druk met je werk, de kinderen en de kippen, dus je vraagt aan mij om het voor jou te doen.”

“De burger hééft geen interesse in het bestuur.

Daarom hebben we nou juist het representatieve stelsel.

Vraag burgers dus niet: wat zou u besluiten?

Maar vraag: vertrouwt u mij om namens u te besluiten?”

Dat vereist wel dat de burger zich herkent in die vertegenwoordiger.

“Daar gaat het inderdaad mank. De televisie vuurt een bombardement van incidenten op ons af. De burger krijgt te zien wat er misgaat, hoe onmachtig politici zijn en welke emoties dat oproept. En de burger concludeert: ‘ze maken er een zootje van daar in Den Haag’. Maar daarmee is niet gezegd dat je afmoet van representatie, want de burger weet het al helemaal niet. Neem zo’n enquête: bent u voor of tegen de oorlog in Irak? Hoe kunnen mensen daar in godsnaam antwoord op geven? Je moet zoveel weten om een weloverwogen keuze te kunnen maken. Dus vraag dat niet aan burgers. Een goede vraag zou zijn: vertrouwt u mij om namens u dat besluit te nemen? Het gaat om vertrouwen. Maar alle rapporten van het CPB wijzen op afnemend vertrouwen in politici, in de Tweede Kamer, in de regering.”

Met de economische crisis is het vertrouwen in de regering toch juist toegenomen?

“Ja. In tijden van nood snappen we ineens weer waar het over gaat. We hebben een watersnoodramp nodig om het te begrijpen. We zitten nu ook in een rampsituatie. De crisis gaat veel dieper dan de mensen denken, die gaat veel meer werklozen, armoede en andere problemen veroorzaken. Het is geen golfbeweging in de economie, maar een fundamenteel disfunctioneren van het oude financiële stelsel. Er zit een dimensie áchter. Ik geloof wel dat mensen dat aanvoelen. En dat ze daardoor toch maar liever de regering vertrouwen dan Wilders of wie dan ook.”

Van Kemenade stelt dat het politieke primaat tanende is door de internationalisering en de terugtrekking van de overheid.

“Daar ben ik het niet helemaal mee eens. Inderdaad heeft de Nederlandse politiek minder te zeggen sinds ‘Europa’. Maar over marktwerking denk ik anders. Zonder marktwerking in de gezondheidszorg zou de zorg onbetaalbaar worden, en we willen geen tweedeling tussen rijk en arm. Er is alleen niet zorgvuldig genoeg nagedacht over de condities voor een nieuw stelsel, om bijvoorbeeld kartelvorming en monopolies tegen te gaan. Het is helemaal niet erg als de politiek minder te beslissen heeft. Het politieke primaat is de erkenning dat in een democratie uiteindelijk de politiek het laatste woord heeft. Maar niet over taken waar het bestuur niet over gaat.”

“Er komt een diarree aan moties uit de Kamer.

Geen wonder dat het kabinet ze naast zich neerlegt.”

Heeft de politiek inderdaad het laatste woord?

“Daarmee is het niet best gesteld. De Tweede Kamer is de afgelopen jaren veel slechter gaan functioneren. Kamerleden produceren een diarree aan vragen, een stroom aan moties, willen drie spoeddebatten in de week. Ze hebben daarmee hun eigen instrumenten behoorlijk bot gemaakt. Logisch dat het kabinet er weinig mee doet, er worden gewoon te veel moties ingediend. En niet alleen door de Partij voor de Dieren. De Kamer zou zelf een einde moeten maken aan die energieversterving, en zich meer op de hoofdzaken moeten richten.”

Parlementaire zelfreflectie

Op 10 maart 2009 [de dag dat we Dijkstal spraken, red.] verscheen het rapport 'Parlementaire Zelfreflectie'. Conclusies van een werkgroep van parlementariërs: de Tweede Kamer laat zich te veel leiden door de plannen van de regering en door publicitaire incidenten, en zou vaker zelf onderwerpen moeten agenderen. Oorzaak van de problemen volgens het rapport: de hoge omloopsnelheid van politici, incidentpolitiek, informatieachterstand van Kamerleden ten opzichte van ambtenaren, en de neiging van het parlement om zich te veel als medebestuurder op te stellen. Dat zou ten koste gaan van de controlerende taak van de Kamer. Aanbevelingen worden halverwege 2009 verwacht, wanneer ook deze publicatie verschijnt.

Wat verwacht u van de zelfreflectie van het parlement?

"Weinig hoopgeevends. Er zal niet veel veranderen, omdat er geen meerderheden zijn voor de mogelijke oplossingen. Ik denk bijvoorbeeld niet dat ze de drempel ophogen om een spoeddebat te kunnen aanvragen. Nu kan dat al met minder dan dertig zetels, alleen Wilders en de SP hoeven het maar op een akkoordje te gooien. Daarom zijn er zoveel spoeddebatten. Maar wat gebeurt er na zo'n debat? De Kamer kan de regering niet naar huis sturen. We hebben immers een partijstelsel met meerderheidsregeringen. Die gang van zaken veroorzaakt teleurstelling bij burgers: ze zien opgewonden debatten, voelen de dreiging van moties, maar aan het einde van de dag mag de regering gewoon blijven. En terecht vaak. Die discrepantie is funest voor het vertrouwen: er worden verwachtingen gewekt die niet waar zijn te maken."

"Bovendien neemt het vermogen van de Kamer af om goede wetten te maken. Tachtig procent van de Kamerleden zit er korter dan vier jaar: het collectieve geheugen is weg. Politieke partijen vaardigen mensen van mindere kwaliteit af voor de Kamer. Naarmate de wetgever minder de normen der wet kent, laat hij meer uitzoeken door de rechter en dus kunnen belangengroepen daar hun gelijk gaan halen. Dat duidt op politiek onvermogen. Ik vind dat Jos van Kemenade een hele grote naam heeft in het telkens waarschuwen voor die juridisering van de samenleving. Ook zwichten we te gemakkelijk voor de druk van buiten. Door de idioterie van Bush hebben we de wet zo aangepast dat we mensen kunnen vasthouden zonder een grondslag van verdenking. Ik had vijf jaar geleden niet gedacht dat dat in Nederland ooit zou mogen. Zo brokkelt de rechtsstaat langzaam af."

"Kamerleden verwaarlozen hun controlerende taak. Niet het kabinet maar zij hadden de commissie-Davids moeten instellen."

"Ook controleert het parlement de regering onvoldoende, alleen op details. Kamerleden gaan meer op de stoel van de uitvoerende macht zitten. Ze beseffen niet dat controleren een hoofdtaak is. Neem het Irak-onderzoek [het onderzoek naar de Nederlandse steun voor de Amerikaanse inval in Irak in 2003, red.]: juist de Kamer had de commissie-Davids moeten instellen, in plaats van te wachten totdat de regering dat deed. Dat is de ultieme vorm van controle, dan ben je echt een tegenwicht voor de regering. In plaats daarvan denken Kamerleden dat de vertegenwoordiging van het volk hun belangrijkste taak is. Natuurlijk hoort dat erbij, maar controleren en medewetgeven zijn de primaire taken. En die worden verwaarloosd. Ik vind dat heel ernstig, want de Kamer is het hoogste orgaan in de democratie. Niet de minister-president of de Koningin. Omdat de Tweede Kamer zijn taken niet meer vervult, raakt de democratie uitgehold."

Sinds wanneer is de Kamer minder goed gaan functioneren?

"Sinds het beeld dominanter is geworden. In Nederland is de beeldcultuur in een versnelling geraakt in het jaar van Fortuyn – en dat was weer niet denkbaar geweest zonder '11 september'. Sinds Fortuyn zijn we in Nederland een beetje de weg kwijt met het democratisch stelsel. Het RTL-nieuws van vanavond is het Kamergesprek van morgen. Ik denk dat in het openbaar bestuur de invloed van de media ongelooflijk groot is. Mensen die televisie maken, hebben geen idee wat ze doen. En mensen die beroepshalve op tv verschijnen, weten dat ook niet. Zo maken we mee dat een minister wordt afgemaakt bij Pauw en Witteman, omdat die in een entertainmentprogramma terecht gekomen is. We zijn middenin de mediocratie beland."

Niet alleen de pers is toch schuldig aan de mediocratie? De overheid werkt daar zelf toch ook aan mee?

"Dat is waar, maar ik vind die woordvoeringsstrijd niet zo'n punt. Het gaat me meer om integriteit. We nemen geen stelling op grond van overtuigingen en argumenten, maar omdat we denken dat mensen dat willen horen, of omdat de televisie dat wil uitzenden. Daar lijdt het systeem onder. We leven in een dramademocratie. Er heerst een totale oppervlakkigheid, niet zozeer bij de regering en de departementen, maar vooral bij de Kamer en de politieke partijen. Is er een tbs'er ontsnapt, dan pleiten Kamerleden voor afschaffing van de tbs. Ze zijn gericht op emotie, op het incident van gisteren, en nemen hun eigen taken niet meer serieus."

"Dat komt ook doordat de ideologie uit de politiek verdwenen is. Dan ontstaat de vraag wat het verschil is tussen de partijen. Er zijn wel verschillende standpunten, maar waar zou je die duidelijk moeten maken? Bij Nova? Daar kijkt geen hond naar. Vergeet niet dat tien keer

zoveel mensen naar Hart van Nederland kijken als naar Nova of naar Den Haag Vandaag. De voting power zit bij Hart van Nederland. Daar wordt ook de politiek gemaakt; niet in de wijken. Jos en ik komen nog uit een tijd dat we vijf spreekbeurten in de week hadden. Gingen we met ons autootje naar Appingedam en Zierikzee. Nu gaat niemand daar meer naartoe. YouTube komt daarvoor in de plaats.”

“De voting power zit bij Hart van Nederland.
Dáár wordt de politiek gemaakt.”

Hoe moeten Kamerleden en andere politici omgaan met die nieuwe media?

“Dat is een lastig dilemma. Als je de complexiteit van een onderwerp integer wilt uitleggen, inclusief de nuances tussen zwart en wit, dan maak je jezelf totaal ongeschikt voor Hart van Nederland. Omdat het in een quote van veertig seconden moet.”

Moeten politieke partijen hun eigen podium creëren om hun boodschap te verkondigen?

“Het zou al schelen als we een publieke omroep zouden hebben. We hebben nu een omroep voor private organisaties (katholieke of protestante) die met publiek geld gefinancierd worden. Daar moeten we mee ophouden. Ik ben voorstander van een driedeling: commerciële tv, een omroep voor private (geloofs)organisaties, en daarnaast een echte publieke omroep die zich ongeacht kijkcijfers richt op educatie, informatie en cultuur. Zonder spelletjes, soapseries en voetbalwedstrijden. En eigen media van politieke partijen? Het is de vraag of die mensen kunnen bereiken. Maar ze zijn wel nodig als je jezelf als partij serieus neemt: eerlijk vertellen hoe het probleem in elkaar zit en waarom de PvdA deze oplossing wil terwijl de VVD voor iets anders pleit et cetera. Maar dat is een mismatch met de massamedia.”

Twee voorbeelden van eigen mediaproducties van politici zijn meteen ook omstreden: Fitna van Wilders en Submission van Hirsi Ali. Wat vindt u van die films?

“Als Tweede Kamerlid draag je medeverantwoordelijkheid voor de rust in de samenleving. Als je meedoet aan het tegen elkaar opzetten van groepen, neem je die verantwoordelijkheid niet. Bush is begonnen met ‘de moslims zijn de vijand’. Hirsi Ali durfde wel, maar ze was zo anti-rechtsstaat en anti-grondwet. Als columnist kon dat, als filmmaker ook, maar niet als Kamerlid. Zij is voor mij het toonbeeld van iemand die snapt wat vrijheid is, maar niet wat verantwoordelijkheid is.”

Ze is wel binnengehaald door de VVD.

“Dat hadden ze ook nooit moeten doen. Het was onmacht, een reactie op mij. Ik ben uit de politiek gegaan na zetelverlies. Toen heeft de VVD nieuwelingen aangetrokken, zoals Hirsi Ali en Verdonk. De agressie die dat in zich had, heeft de VVD opgebroken. Als Verdonk partijleider was geworden, was ik uit de VVD gestapt. Dan waren we geen liberale partij meer. Verdonk, Wilders en Hirsi Ali wilden zelfs artikel 1 van de grondwet afschaffen omdat die de vrijheid van meningsuiting in de weg zou staan. Naar aanleiding van die opeenvolging van gebeurtenissen (11 september 2001, de moord op Theo van Gogh) en uitspraken van politici als Verdonk, is het groepje ontstaan met onder anderen Rabbae, Van Kemenade en ikzelf, dat het manifest ‘Eén land, één samenleving’ heeft opgesteld [zie interview met Rabbae in hoofdstuk 7, red.]. Populisme en afgeven op allochtonen gaan vaak hand in hand; je kunt met integratiekwesities gemakkelijk emoties bespelen.”

“Kamerleden als Wilders en Hirsi Ali kennen hun
verantwoordelijkheid niet. Ze verstoren de rust
in de samenleving.”

Terug naar het politieke primaat. Op welke manier is dat volgens u te herstellen? Van Kemenade oppert onder meer dat politieke partijen het land in trekken met duidelijker stellingnames.

“Ik zie daar weinig van komen. Ook zijn eigen partij worstelt kennelijk met een duidelijke stellingname op gevoelige onderwerpen zoals de integratienota. Dat was ook te opportunistisch. Je moet weten waar de partij voor staat. We hebben allemaal genoten van die televisievoorstelling in Amerika. Wat waren we enthousiast dat Obama president geworden is! Toch jammer dat we geen idee hebben waar die man precies voor staat. Ik hoop maar dat hij integer is. Bij Bush hebben we ons daar behoorlijk in vergist. Veel Amerikanen hebben acht jaar lang de verkeerde man het vertrouwen gegeven. Met verstrekkende gevolgen, voor Amerika, Irak en de rest van de wereld. Het komt op integriteit aan, ik weet wel dat Jos dat ook bedoelt.”

“De sleutel voor het primaat ligt wel bij de politieke partijen, omdat die in ons stelsel centraal staan. Maar de partijen hebben nog geen antwoord op de transitie waar ik het eerder over had. Hun wetenschappelijke instituten laten wezenlijke vragen liggen. Terwijl ik juist van wetenschappers antwoorden verwacht, zoals planbureaus en bestuurskundefaculteiten die al wel geven.”

En zijn kiesdistricten een optie – omdat daarin kiezers een nauwere band hebben met hun afgevaardigde in het parlement?

“In een tweepartijstelsel kan dat werken, maar wij hebben de evenredige vertegenwoordiging. Ik zie er zelf geen enkel heil in. Wel geloof ik in de ombudsfunctie van partijen. Dat mensen aankloppen bij politieke partijen met maatschappelijke problemen, waarvoor politici dan een oplossing zoeken. Die ombudsfunctie komt maar moeizaam van de grond. De VVD doet er in ieder geval niets aan. De SP deed het in haar goede tijd wel, maar de SP is ook verworpen tot een populistische partij toen Marijnissen eenmaal het walhalla van de televisie ontdekt had. De ombudsfunctie is een soort dienstbaarheid aan de kiezer. Maar zonder dat politici hun oren laten hangen naar de wensen van burgers. Ze moeten ook ‘nee’ kunnen zeggen. Ik ben een groot voorstander van het participatiemodel. Dat houdt het midden tussen het autoritaire leiderschap (de directeur bepaalt wat er gebeurt) en zelfbestuur (waarbij de werkvloer dat bepaalt). In het participatiemodel laat degene die de verantwoordelijkheid draagt, zich beïnvloeden door wat de mensen vinden. Hij verzamelt meningen, weegt ze en beslist aan het eind van de dag zelf. De regeringspartijen zullen zeggen dat ze het zo al doen, maar het wordt ze nu te gemakkelijk gemaakt omdat ze nauwelijks verantwoording hoeven af te leggen in de Tweede Kamer. Ik vind het prima om belangengroepen mee te laten denken, maar daarna neem je zelf een besluit. Dat is wat anders dan burgers telkens in de positie brengen dat ze per se ergens over mee moeten beslissen.”

“Het gevaar van interactieve beleidsvorming is dat die zich onttrekt aan de waarneming van de politiek.”

Bent u om die reden ook tegen referenda?

“Ja. Hoe kunnen burgers overzien of het Verdrag van Europa er moet komen? Dat ze tegenstemden had niets te maken met Europa; wel met de toetreding van Turkije of met onvrede over Balkenende of de euro. Zo’n soort betrokkenheid van burgers moet je niet nastreven. Hetzelfde bezwaar geldt voor interactieve beleidsvorming: je wekt verwachtingen bij burgers (namelijk dat hun inbreng gebruikt wordt), en als je die verwachtingen niet waarmaakt, neemt het vertrouwen af, en ben je juist verder van huis. Dat draagt niet bij aan meer macht van de politiek. Ook kunnen ambtenaren die macht van de politiek verkleinen. Ik heb een behoorlijk positief beeld van de ambtenarij, maar ik zie ook wel het gevaar dat de beleidsvorming zich onttrekt aan de waarneming van de politiek.”

“Bovendien volgt op een genomen besluit een heel juridisch traject van beroep en bezwaar,

waardoor het proces nog eens dunnetjes over moet. We moeten die mogelijkheden wat beperken; niet om het recht van burgers aan te tasten, maar wel om het tempo in het openbaar bestuur te houden.”

Wat ziet u als de belangrijkste uitdaging voor de relatie burger-bestuur de komende jaren?

“De grootste opgave voor het bestuur is niet de mensen zekerheden bieden – want dat kan de overheid niet – maar burgers te leren dat ze met onzekerheden moeten zien te leven. Dat is nodig in zo’n technologisch en sociaal-maatschappelijk transitieproces. In een internetwereld waarin een gerucht over een Nederlandse film er binnen 24 uur toe leidt dat in Sumatra radicale moslims het Nederlandse consulaat bestormen. Maar onzekerheid is moeilijk te verdragen: het brengt verwarring en een gevoel van onveiligheid. Daarom klinkt de roep om sterke leiders. De regering zal mensen het vertrouwen moeten geven dat we eruit komen.”

Waarvan kennen Dijkstal en Van Kemenade elkaar?

Ze kennen elkaar uit de politiek. Dijkstal kwam in 1982 in de Tweede Kamer voor de VVD, toen Van Kemenade minister van Onderwijs-af was en weer PvdA-Kamerlid werd (tot 1984). Dijkstal: “We woonden ook vlak bij elkaar in Wassenaar. In die gemeente hadden we trouwens het eerste paarse college: paars avant la lettre.” In 1994 werd Dijkstal minister van Binnenlandse Zaken, “omdat ik het niet deed” aldus Van Kemenade. In 2006 ondertekenden ze samen het manifest ‘Eén land, één samenleving’. Dijkstal hierover: “Het maakt niet uit of je sociaal-democraat bent of liberaal (althans niet het liberalisme waar ik voor sta): we delen de zorg voor de samenleving, voor de integratie, het respect voor de individuele mens, en artikel 1 van de grondwet. Daarin verschillen onze visies niet. Wel in de verwachtingen van de overheid: moet die beschermen of niet? Moet die banen scheppen of uitkeringen verstrekken?”





Witvoerende macht

Korte schets loopbaan Wallage

- 1970: voorzitter PvdA-fractie gemeenteraad Groningen
- 1971: wetenschappelijk medewerker sociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen
- 1972: wethouder Groningen
- 1981: Tweede Kamerlid PvdA
- 1989: staatssecretaris van Onderwijs
- 1993: staatssecretaris van Sociale Zaken
- 1994: voorzitter PvdA-fractie Tweede Kamer
- 1998: burgemeester Groningen
- 2009: voorzitter Raad voor het openbaar bestuur

Jacques Wallage:

“Verandering moet de maat der dingen worden”

De overheid heeft geen natuurlijk gezag meer en bezit ook niet langer het monopolie op kennis. Beleid moet in interactie met burgers én met externe deskundigen worden voorbereid. Dat heeft misschien voordelen voor het draagvlak, maar beperkt ook de vrijheid voor politieke keuzen, vindt Van Kemenade. Zijn opvolger als voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur, Jacques Wallage, heeft jarenlange ervaring als bestuurder, zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau. Hij ziet ook dat de overheid het niet meer alleen kan. Juist daarom pleit hij voor een nieuw soort leiderschap.

“Het beeld dat onze bestuurders in de cockpit zitten en de bevolking achter in het vliegtuig, is volkomen achterhaald. Het is een besturingsmodel dat niet meer werkt. Het belangrijkste probleem is de erosie van de publieke zaak. Enerzijds worden alle wezenlijke besluiten door de internationalisering op een hoger niveau genomen: door Europa, de G8, de Veiligheidsraad. Anderzijds wil de burger zijn eigen boontjes doppen en niet te veel last hebben van de overheid. Tussen die twee krachten – de internationalisering en de emancipatie van de burger – is de ruimte voor de publieke zaak ingesnoerd. Informatietechnologie is daarbij zeer bepalend. Informatie wordt totaal anders uitgewisseld dan vroeger. Kranten, sites en televisie scheppen hun eigen werkelijkheid, voor iedereen toegankelijk.”

“De overheid moet zich ontwikkelen van bolwerk naar netwerk.”

“Er is een ontwikkeling gaande van bolwerk naar netwerk: de overheid kan het niet meer alleen. Inderdaad moet die in interactie beleid maken. Wat we daarom nodig hebben is interactief, democratisch leiderschap. Interactief vanwege de permanente dialoog die gevoerd moet worden met de samenleving. Democratisch omdat je moet overtuigen: de route naar consensus moet je iedere keer opnieuw vinden. Maar je moet óók leiderschap tonen en niet

alleen maar werken vanuit de houding ‘u vraagt, wij draaien’. Een leider houdt zelf de richting aan in tijden waarin burgers die richting kwijt zijn. Zoals in het Oude Testament staat: ‘Ik zal u brengen naar het land dat ik u beloofd heb’. De weg kan anders zijn, maar dáár gaan we naartoe. Het is verschrikkelijk moeilijk om die drie dimensies – interactief, democratisch en leiderschap – bij elkaar te brengen. Soms zijn ze zelfs in strijd met elkaar. Dat de natuurlijke positie van het kabinet geërodeerd is, maakt het er niet makkelijker op. Het klinkt regentesk, maar mensen willen uiteindelijk toch geleid worden. Pim Fortuyn werd ervan verdacht mensen naar de mond te praten, maar hij was tegelijkertijd vreselijk eigenwijs. Dat sprak aan. En waarom was Ien Dales zo populair? Omdat het haar een rotzorg was wat er de volgende dag in de krant stond. Die autonomie, dat vinden mensen mooi.”

“Mensen willen toch geleid worden. Waarom was Ien Dales zo populair? Omdat het haar een rotzorg was wat er de volgende dag in de krant stond. Die autonomie, dat vinden mensen mooi.”

Welke bestuurders lukt het om die drie dimensies bij elkaar te brengen?

“Er zijn weinig mensen in de politiek die dat kunnen. Balkenende zoekt de dialoog niet echt, maar toont wel leiderschap. Bos is goed in de dialoog, maar er is lang getwijfeld aan zijn leidinggevende capaciteiten. Den Uyl bleef maar debatteren. Hij was zo uit op steun dat hij in leiderschap tekort schoot; dat is ook bij zijn opvolging gebleken.”

“Van alle gezagsdragers heeft de burgemeester eigenlijk de minste last van die erosie. Als burgemeester van Groningen ben ik benoemd door de kroon: ik heb geen fractie en ik ben niet gekozen. Ironisch genoeg heb ik daarmee een zekere onafhankelijkheid die het makkelijker maakt om te laveren tussen dialoog, consensus en leiderschap. Dat laveren moet het college van burgemeester en wethouders net zo goed doen als de regering. Maar als je na vier jaar herkozen moet worden, is de kans groot dat je je oren laat hangen naar bepaalde partijen.”

Bent u daarom tegen de gekozen burgemeester?

“Nee, ik vind juist dat het concept van de benoemde burgemeester niet meer past in ons bestel. Al heb ik dus wel de voordelen ondervonden van een benoeming door de kroon. Ik vind eigenlijk dat je geen macht moet kunnen uitoefenen zonder dat mensen je naar huis kunnen sturen. In Duitsland lijkt de positie van de burgemeester nog het meeste op die van

ons, al wordt hij daar gekozen. Ook daar hechten ze aan de ‘burgervaderkant’ van de functie en moet je niet bij het eerste zuchtje omwaaien. Burgers zijn best in staat om zo iemand te herkennen en te kiezen. Kijk naar Obama. Dat is een geboren president. Dat hij gekozen is, zegt iets over wat de Amerikanen zochten, namelijk een mengsel van charisma en bestuurlijke kwaliteiten. Heb nou maar vertrouwen in de kiezer, die is niet gek. Jos van Kemenade is tegen de gekozen burgemeester, maar ik vermoed dat hij vooral bezwaar heeft tegen het referendum; dat de bevolking uit twee kandidaten mag kiezen. Enfin, de gekozen burgemeester is sowieso niet de oplossing voor het probleem waar we hier voor staan.”

“Obama heeft het begrepen. Hij liet zien dat honderdduizend keer één dollar meer is dan één keer honderdduizend dollar.”

Welke oplossing ziet u dan wel? Een opleving van de politieke partijen?

“Ik heb slecht nieuws: er is geen oplossing. Ik vind wel dat je politieke partijen moet revitaliseren, zoals Jos van Kemenade zegt. Maar ik denk, anders wellicht dan hij, dat we er daarmee niet zijn. Een aantal van deze ideeën is als de sneeuw van gisteren. We gaan uit van een samenleving waarin de hoofdrolspelers institutioneel georganiseerd kunnen worden. Dat is altijd ons organisatiemodel geweest. Als we nou maar beter communiceren, als we nou maar de politieke partijen revitaliseren, ja, dán komt het goed. Maar *it's a total different ball game!* Obama heeft het begrepen. Hij liet zien dat honderdduizend keer één dollar meer is dan één keer honderdduizend dollar. Hij ging niet op zoek naar de grote subsidiënten, hij collecteerde voor zijn campagne op internet onder individuen. Daarmee kreeg hij niet alleen dollars bij elkaar, maar ook mailadressen van sympathisanten die hij in de campagne kon gebruiken. Kijk, dat is netwerkdenken. Daarin zie je ‘embryonaal’ terug hoe de wereld er in de toekomst uit zal zien. Instituties moeten daarin wel een rol spelen, maar het is zeer de vraag hoe lang ze die houden. De meeste zijn honderd jaar oud, opgekomen in een tijd waarin men verwonderd keek naar de vaste telefoon op tafel. Wat de vooruitgang betekent, dat kan ik niet overzien. Wel weet ik dat de vernieuwingen grote consequenties hebben voor het verticaal beïnvloeden van de samenleving. Dat zal steeds minder lukken. Kijk naar het Irak-onderzoek. Daarover was in het regeerakkoord afgesproken dat het er niet zou komen. Vanuit het torentje zegt men dan: ‘We hebben een akkoord, het staat zwart op wit’. Intussen is in kranten, op internet en televisie een andere werkelijkheid ontstaan. De samenleving functioneert tegenwoordig horizontaal, niet meer verticaal. Dat horizontale mechanisme is zoveel krachtiger. Aanpassing van de instituties is nodig, maar volstrekt niet voldoende.”

Wat moet er dan nog meer gebeuren?

“We moeten verandering tot de maat der dingen maken. Verandering in zichzelf is de norm, het ritme van de dag. Dat zijn we niet gewend, daar trainen we mensen nog te weinig op. *The times they are changing*: op die muziek heb ik destijds politiek bedreven. Maar wat er toen veranderde was kinderspel vergeleken bij wat er nu gaande is. De politiek maakt niets, de politiek raapt alleen de scherven op. De technologie dicteert de dynamiek in de samenleving. De meeste mensen kijken nog geen televisie op hun mobieltjes, maar dat duurt niet lang meer. En daarna verzinnen we weer iets anders. De dynamiek in de samenleving wordt steeds groter, de context verandert voortdurend. Daarom verandert ons besturingsconcept ook ingrijpend. We moeten onze kaarten niet zetten op instituties, maar op processen. Op het steeds opnieuw organiseren van dialogen. De kern van de zaak is: de overheid wilde altijd beheersen op basis van regels. Maar waarschijnlijk moet er bestuurd worden met dialogen op basis van feiten. Ja, dan heb je wel een ongewis bestaan. Maar ik heb geleerd uit het lot van de onderwijsinnovaties in de afgelopen twintig, dertig jaar, dat de overheid niet anders kan vernieuwen dan op basis van de dialoog. Er moet wel leiding aan worden gegeven en er moeten inhoudelijke keuzes worden gemaakt. Maar het feitelijke innovatieproces vindt niet bij wet plaats. De klassieke instrumenten ‘wet’ en ‘budget’ zijn afgestompt. Jos van Kemenade stelt nog veel vertrouwen in ‘regelen’ in de klassieke zin van het woord: er is een probleem, je analyseert het, je kiest de beste oplossing en die sla je neer in een wet. Ik vertrouw daar allengs minder op. Hoewel we een sterke verwantschap voelen, ben ik toch een ander soort bestuurder geworden dan Jos.”

“We moeten onze kaarten niet zetten op instituties, maar op processen. Op het steeds opnieuw organiseren van dialogen.”

Inzetten op netwerken, besturen op basis van de dialoog: het vraagt nogal wat van burgers. U was – met Van Kemenade – van mening dat het onderwijs de bevolking democratie moest leren. Vindt u dat nog steeds?

“Jazeker. Het onderwijs moet leerlingen burgerschap bijbrengen [zie ook hoofdstuk 7, red.]. Wij zeiden het decennia geleden al, het was de leus van de Contourennota uit 1975: ‘Meer mensen mondig maken’. Burgers moeten zich kunnen roeren in de samenleving. Maar hoe vertaal je als overheid die gedachte naar de man of de vrouw voor de klas? Hoe laat je de professionals in de school in hun waarde, terwijl je toch afspraken maakt over de koers die je wilt varen? Daar is het bij de onderwijsvernieuwingen mis gegaan. Het antwoord is: de overheid moet richting geven en ruimte laten, in discussie gaan over de vormgeving, maar

vooral ook vragen om verantwoording achteraf. Verantwoording is het sluitstuk van visie. Vooral dat aspect is niet goed uit de verf gekomen.”

“Het onderwijs is net als de politie in zekere zin een staat in de staat: het zijn organisaties waar ze een broertje dood hebben aan mannen in grijze pakken. Je hoeft er echt geen circulaire rond te sturen als je iets gedaan wilt krijgen. Ze zijn er resistent geworden voor beleid. Je moet investeren in de verbinding tussen de landelijke visie en de uitwerking in de praktijk. Dáár had Dijsselbloem zijn hersens over moeten laten kraken. In Den Haag hoeven ze niet te beslissen hoe leraren zich moeten gedragen, maar ze kunnen wel afspraken maken, mensen trainen op een aantal uitgangspunten, kaders vaststellen en dan kijken of wat is afgesproken in werkelijkheid ook gebeurt. Professionals aanspreken op hun verantwoordelijkheid: bokst u eigenlijk wel voor elkaar wat de samenleving van u vraagt? Het is een mooi voorbeeld van waar we naartoe moeten: naar waardigheid, naar de dialoog, en naar permanent investeren in die horizontale beweging, maar wel met leiderschap. We moeten het verticale besturingsmodel met het zware accent op wetten en budgetten loslaten.”

“Hoe laat je professionals in de school in hun waarde, terwijl je toch afspraken maakt over de koers? Geef ze ruimte, maar vraag ze ook om verantwoording.”

Dat past bij de trend om professionals in (semi)overheidsorganen steeds meer autonomie te geven.

“Jawel, maar de overheid voert een lafhartig beleid. De Nederlandse minister van Onderwijs is systeemverantwoordelijk, die bemoeit zich niet met de houding van leraren in de klas. Dat wil niet zeggen dat de minister niet kan investeren in verandering. Als innovatie de boodschap van de dag is, dan is onderwijsinnovatie het gebod van de dag. Vernieuwing in het onderwijs is noodzakelijk, maar het is met de commissie-Dijsselbloem van de agenda gehaald. Niemand gaat er meer voor. Scholen de ruimte laten is iets anders dan ze met rust laten. We mogen juist níet de indruk wekken dat we de professionals met rust laten. Rust hoort op het kerkhof. In deze samenleving is geen rust, voor niemand. In crisistijd zal dat nog duidelijker worden. Industrieën die innoveren, die veranderen, zullen het redden. Maar wat is eigenlijk het innovatief vermogen van de politiek zelf? In hoeverre kan de politiek deze vraag agenderen, zodat we het probleem aan kunnen pakken? Daar ben ik niet optimistisch over. Populisme is als het ware ‘voorwaarts naar het verleden’. Stem op mij en ik breng u de jaren vijftig terug. Het wordt weer zoals het was. Nee, het wordt nooit meer zoals het was.”

“Rust hoort op het kerkhof. In crisistijd wordt dat nog duidelijker. Industrieën die innoveren zullen het redden. Maar wat is eigenlijk het innovatief vermogen van de politiek zelf?”

De politiek moet zijn eigen bestaansrecht ter discussie stellen?

“Je moet je kwetsbaarheden durven uitspreken, ja. Maar zelfreflectie is in de politiek weinig aanwezig. Alleen de adviesraden, de denktanks en de wetenschappelijke bureaus van deze wereld nemen nog ruimte voor kritische zelfreflectie.”

“De politiek moet bereid zijn de dialoog te voeren én het eigen mandaat uit te oefenen. Een meerderheid in de Kamer komt er niet per ongeluk. Een kabinet komt er niet per ongeluk. Er is wel degelijk zoets als een democratisch mandaat. Met andere woorden: die angsthazerij van de politiek voor de publieke opinie van de dag, die helpt ons niet. Het gaat uiteindelijk niet alléén om de dialoog of alléén om de interactiviteit. Het kan allemaal niet zonder leiderschap. ‘Verlicht regentendom’ noemt Job Cohen het, en terecht. Dat is best een harde conclusie voor iemand die vanuit de jaren zestig is opgekomen. Maar als het gaat om het democratisch mandaat is onze samenleving een eind van huis geraakt. Van Kemenade, Cohen en ik moeten aan het einde van onze loopbaan vaststellen dat onder invloed van globalisering en individualisering de mogelijkheden om het mandaat eenduidig uit te oefenen onder enorme druk staan. Leiderschap verdampt snel onder invloed van populisme, technocratie en bureaucratie. Of onder invloed van de drang om ‘s avonds aan te schuiven bij Nova of Pauw en Witteman. Vroeger reflecteerden de media de werkelijkheid, nu zijn ze de werkelijkheid. Daarover ben ik wel somber. De instrumenten die we hebben om het politieke mandaat mee uit te oefenen – de wet en het budget – zijn niet meer voldoende. Maar het alternatieve besturingsmodel van het netwerk is nog te broos. Eén van mijn favoriete citaten is van Kurt Tucholsky, die in 1926 schreef over de sociaal-democratie: ‘Wir leben in einem Übergangszeit. Hier ein Stuhl und da ein Stuhl, und wir immer dazwischen.’ Nou, dit is een echte overgangstijd.”

“Populisme is: voorwaarts naar het verleden. Stem op mij en ik breng u de jaren vijftig terug. Maar het wordt nooit meer zoals het was.”

Waarvan kennen Wallage en Van Kemenade elkaar?

Van een werkbezoek dat Van Kemenade als minister van Onderwijs in 1973 bracht aan de stad Groningen, waar Wallage destijds onderwijs wethouder was. De laatste zegt daarover nu: “Waarschijnlijk heeft onze lieve heer een geintje uitgehaald. Hij dacht: even kijken of zo’n flinke scheut Van Kemenade ook in het noorden werkt. Het was alsof we in de spiegel keken. Natuurlijk zijn er ook verschillen, maar we zijn door dezelfde dingen gemotiveerd, we hebben allebei behoefte aan humor, en we opereren allebei vanuit een minderheid onder de meerderheid. Hij vanuit een katholiek nest, ik vanuit een joods gezin. Allebei zijn we overtuigd sociaal-democraat.” Wallage behoorde vanaf begin 1974 tot het selecte gezelschap van adviseurs dat Van Kemenade bijstond bij het schrijven van de Contourennota – een totaalvisie op het onderwijsbestel. In 1984 schreven ze samen ‘Om de vrije mens’, een artikel over 65 jaar Joop den Uyl. Tot op de dag van vandaag zijn Wallage en Van Kemenade elkaars adviseurs bij belangrijke beslissingen. Wallage: “We hebben een hele goede persoonlijke vriendschap, we spreken elkaar ook vaak over inhoudelijke zaken. Eerst dacht ik dat ik een tweede vader had gekregen, maar uiteindelijk is het contact gelijkwaardiger geworden en is hij meer een extra broer.”

De Contourennota

Snel na zijn aantreden in 1973 als minister van Onderwijs begon Jos van Kemenade te schrijven aan de Contourennota: een totaalvisie op een ander onderwijsbestel. De Kamer had er twee jaar eerder om gevraagd. Het onderwijsbeleid stond eind jaren zestig, begin jaren zeventig in het teken van vernieuwing. Die vernieuwing was gericht op betere kansen voor alle leerlingen (ongeacht hun sociale herkomst), een grotere nadruk op culturele vorming, verbreding én differentiatie van het aanbod zodat het beter aansloot op individuele capaciteiten, en meer mogelijkheden voor volwassenen op onderwijs. Deze en andere elementen kwamen in uitgewerkte vorm terug in de Contourennota, die uiteindelijk in juni 1975 verscheen. De nota pleitte onder andere voor de invoering van de basisschool en de middenschool (een verlenging van het basisonderwijs voor alle leerlingen, zodat zij niet op twaalfjarige leeftijd al een schooltype hoeven kiezen, zie hoofdstuk 5). Niet eerder was een zo vernieuwende en integrale visie op alle onderwijssectoren gepresenteerd.

Anno 2009 noemt Wallage de Contourennota een visionair stuk: "De uitdagingen staan er objectief in beschreven, er wordt logisch over beslist, en de inhoud is nog steeds actueel. Daar kan Jos nog steeds trots op zijn." Waarom is de nota destijds dan toch niet aangeslagen? Wallage: "Mensen en media hebben van die Contourennota een karikatuur gemaakt. De plannen werden afgedaan als ideologische verdwazing en 'een rood injectiespuitje'. Vervolgens bepaalde die karikatuur de werkelijkheid. En dan zingt de discussie zich uiteindelijk steeds verder los van de feiten."

Van Kemenade denkt dat zijn bewuste keuze om de vernieuwing niet van bovenaf op te leggen, maar de plannen met alle betrokkenen te bespreken, bepalend is geweest. De Contourennota en de populaire samenvatting ervan ('Meer mensen mondig maken') vonden gretig aftrek en werden uitvoerig besproken tijdens talloze drukbezochte bijeenkomsten in het land. "Tot schrik van de koepelorganisaties", zegt Van Kemenade nu. Zo'n strategie geeft ruimte voor tegenspraak en weerstand. In zijn boek 'Wakken in het kroos' uit 2003 schrijft hij: "Dat verzet richtte zich vooral tegen de beoogde doorbreking van het traditionele standen-

onderscheid in de onderbouw van het voortgezet onderwijs en (bij de confessionele organisaties) tegen de vermeende bedreiging van de vrijheid van onderwijs. Een machtige coalitie van overigens uiteenlopende belangen."

De weerstand leidde ertoe dat vooral de voorgestelde vernieuwingen in het voortgezet onderwijs er niet zijn gekomen. De middenschool kreeg onderwijsinhoudelijk de meeste kritiek. Wel zijn later afgeleiden daarvan ingevoerd, zoals de (inmiddels weer afgeschafte) basisvorming en het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo). De in de Contourennota voorgestelde samenvoeging van het kleuteronderwijs met de lagere school tot de basisschool, is wel tot stand gekomen.



Rechterlijke macht

Korte schets loopbaan Ficq

1973: officier van justitie Maastricht

1980: advocaat-generaal Amsterdam

1986: hoofdofficier van justitie 's Hertogenbosch

1994: procureur-generaal Arnhem en Amsterdam, lid van het College van procureurs-generaal, en 1998-1999 waarnemend voorzitter College van procureurs-generaal Den Haag

2000: raadsheer Gerechtshof 's Hertogenbosch

René Ficq:

“Hoe rotter de staat, hoe meer regels”

De juridisering van de samenleving is volgens Van Kemenade een belangrijke oorzaak van het afnemende primaat van de politiek. Burgers kunnen via de Algemene wet bestuursrecht besluiten van democratisch gekozen volksvertegenwoordigers terugdraaien, en rechters zitten soms op de stoel van bestuurders. Raadsheer René Ficq, voormalig officier van justitie en procureur-generaal, herkent deze problemen. Zijn advies: kruip uit de schulp van de regelgeving. Er zijn alternatieven.

“Dat de samenleving juridiseert, is zichtbaar aan het aantal advocaten in ons land. Die toename is tekenend. Aan de ene kant komt dat doordat de samenleving complexer wordt en de burger mondiger. Die vooruitgang houden we niet tegen. Ik vrees wel eens voor ‘Amerikaanse toestanden’. Aan de andere kant roepen we de juridisering ook over onszelf af. We willen alles dichtregelen. Maar naarmate je een regeling ingewikkelder maakt, kan er ook meer misbruik van gemaakt worden. Je nodigt advocaten alleen maar uit om zich van spitsvondigheden te bedienen. En zo zaken van de overheid te winnen, waardoor de macht van de volksvertegenwoordiging beperkter wordt.”

Is die uitgebreide regelgeving te voorkomen?

“We zullen terug moeten naar meer onderling vertrouwen en werken met algemene beginselen. In die zin is Amerika ook een voorbeeld. In dit ‘land van de juridisering’ grossiert elke organisatie in handboeken en protocollen; daarin wordt zekerheid gezocht. Niemand leest die dikke boekwerken, zeker niet omdat job rotation er hoog in het vaandel staat. Daarom wordt iedere nieuwkomer in een organisatie twee dagen lang geïndoctrineerd met de algemene beginselen die er gelden. Je hebt dan een toetsingskader voor je handelen. Daar moeten we in Nederland ook meer naartoe. Definieer algemeen geldende beginselen en wees duidelijk over wat daarbinnen wel en niet kan. Treed je erbuiten, dan moet je eerst overleggen met je meerdere. Dat geldt ook voor de ambtenarij. Stel kaders op voor behoorlijk bestuur en bepaal welke beslissingen aan de minister zijn. Zo kun je naar mijn idee het politieke primaat herstellen.”

Heeft de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ook bijgedragen aan de juridisering?

“Anders dan in het strafrecht – mijn vakgebied – zijn er in het bestuursrecht geen grenzen gesteld aan wie er zich op mag beroepen. Dan zet je de poort open voor grote groepen mensen om bijvoorbeeld de aanleg van wegen te vertragen. Terwijl volgens de onteigeningswet het private belang in principe moest wijken voor het algemeen belang. Een beroep op het privaat belang moest wel heel dringend zijn. In het Wetboek van strafvordering staat dat iemand die slachtoffer is van een strafbaar feit, de rechter kan verzoeken om vervolging. Er moet sprake zijn van een concreet belang dat hem of haar direct aangaat. In het bestuursrecht hoeft dat niet. Sinds de Algemene wet bestuursrecht (en zijn voorloper, de Arob) worden ook indirect belanghebbenden ontvankelijk verklaard als ze overheidsbesluiten willen aanvechten. Ik ben het met Van Kemenade eens dat dat te ver voert. Ik kan me voorstellen dat het beroep open staat voor rechtspersonen die al veel langer op het terrein opereren dat aan de orde is. Neem bijvoorbeeld het Brabants Landschap, dat al generaties lang het deelbelang weet te plaatsen in het algemeen belang. Maar er worden ook rechtspersonen opgericht als protestgroep. Die creëren een direct belang voor de gelegenheid, omdat ze niet willen dat er een weg in hun wijk komt. Dat moet niet kunnen.”

Hoe hou je dat tegen?

“Ik zou zeggen: sluit alle organisaties uit die zijn opgericht na het bestuursbesluit waartegen ze in actie komen. Het Brabants Landschap bestond al, maar bijvoorbeeld het Vughts Milieu-initiatief nog niet.”

“Veertig procent van de bestuursrechtzaken gaat onderuit door ambtelijk falen. Waarom sturen we ambtenaren niet naar de juridische hogeschool?”

Waarom wint de overheid zulke nimby-zaken niet?

“Dat komt ook door ambtelijk falen. Rond de veertig procent van de bestuursrechtzaken waarin het bestuur verliest, is terug te voeren op het functioneren van het ambtelijk apparaat. Van Kemenade steekt in een rapport uit de jaren negentig ook een hand in eigen boezem, kan ik me herinneren. Als je de kwaliteit van de ambtenaren zou verbeteren, zou je het probleem van de vertraagde overheidsbesluiten dus kunnen terugdringen. Wat mij betreft moeten ambtenaren niet alleen naar de bestuursacademie, maar ook naar de juridische hogeschool. Dat geeft op langere termijn een goede kwaliteitsgarantie. Niet alleen

voor de juridische kwaliteit, maar ook voor de kwaliteit van de communicatie. Ook op dat punt is nog veel te winnen.”

En is het een oplossing om burgers beter te betrekken bij de beleidsvoorbereiding?

“Daar geloof ik wel in. In sommige Brabantse gemeenten is door rechtstreekse contacten in het voortraject het aantal bezwaarschriften met de helft afgenomen. Dat was wellicht ook een oplossing geweest voor de ontsluitingswegen in mijn woonplaats Vught. Het verkeer uit een nieuwe woonwijk moest daar uitwijken naar twee bewoonde straten vanwege de biotoop van de bosuil, een vogel die daar al jaren niet gespot was overigens. Er kwam een rechter aan te pas, en er wordt nog steeds over geprocedeerd. Over de randweg van Den Bosch waar die ontsluitingsweg op uitkomt, wordt zelfs al twintig jaar geprocedeerd. Dat moet toch niet nodig zijn.”

“Bovendien kan die interactieve beleidsvorming het realiteitsgehalte van een plan flink verhogen. Ga eens praten met degenen van wie het belang direct in het geding is, die mensen die anders straks morrend in de zaal zitten. Vraag waar hun pijnpunten zitten. Vaak blijkt dan dat er heel andere bezwaren spelen. Tot slot wordt de overheid ook beter aanspreekbaar als je burgers bij dat voorproces betrekt. De overheid krijgt een gezicht. De Awb heeft de overheid ook anoniemer gemaakt.”

Heeft u een voorbeeld van die anonimiteit?

“Ik had laatst als burger een akkefietje met de fiscus. Dan stel je een vraag en krijg je antwoord van een automaat, een computer. Ik correspondeerde twee maanden met een computer, een kafkaëske ervaring. Toen werd ik nijdig en schreef ik een brief naar de staatssecretaris. Daarop werd ik gebeld door de Belastingdienst Eindhoven, die opeens door een persoon vertegenwoordigd was. De dienst kreeg een gezicht. En het probleem was binnen vijf minuten opgelost: persoonlijk contact werkt.”

“Als de overheid een gezicht heeft, zijn problemen zo opgelost.”

Rechtzaken zijn soms dus te voorkomen. En als het tot zaken komt: zit de rechter dan vaker op de stoel van de bestuurder?

“Terecht stelt Jos van Kemenade dat die extra macht die de Awb de rechter heeft gegeven, niet te wijten is aan de rechterlijke macht. De wetgever bepaalt de grenzen van de macht. Die kan voorkomen dat onze rechtsstaat een rechtersstaat wordt. Ik kan als rechter geen

rechtspraak weigeren. Als een burger het me vraagt, moet ik een uitspraak doen. We hebben er binnen de rechterlijke macht ook bewust aan gewerkt dat de rechter toegankelijker is geworden. Maar ik ben het ook met Van Kemenade eens dat de rechter niet te veel ruimte moet krijgen. Een bestuursrechter mag alleen marginaal toetsen of de overheid in redelijkheid tot het besluit is gekomen. En ik heb de indruk dat het wel eens verder gaat dan dat. Rechters moeten terughoudend zijn, en ik weet niet of ze zich daar altijd aan houden. De Hoge Raad stelt ook wel eens: hier gaan we niet over, u moet bij de wetgever zijn.”

U bevestigt nu verschillende oorzaken van het afkalkende politieke primaat: oneigenlijke procedures, ambtelijk falen, te veel macht bij de rechter. Ziet u nog andere oorzaken?

“Ja, er zitten te veel uitvoerders in de Kamer. Ik herinner mij een gesprek dat ik had met Ad Geelhoed, oud-secretaris-generaal bij Algemene Zaken, hierover. Kamerleden willen alles tot in detail regelen, en dat leidt tot wrijving met de ambtenaren. En ministers zitten daar dan pijnlijk tussenin. Te gedetailleerde regelingen kunnen in de praktijk ook onrechtvaardig werken: summa ius summa iniuria. Dat kan op zijn beurt de relatie tussen de rechter en de uitvoerende macht weer onder druk zetten. De Kamer moet dus informatie kunnen selecteren. De Kamerleden zitten er niet alleen voor een deelbelang, maar op de eerste plaats voor het algemeen belang. Het is niet meer mogelijk om alles te lezen dat relevant is. Als ik dat zou doen, zou ik ook niet meer aan strafzaken toekomen. Ze moeten zich dus meer op de grote lijn richten en op de langere termijn.”

“Dat kan beter als je zelf sterke ideeën hebt. Maar Kamerleden zijn doorgaans geen dragers van ideeën: conceptuele mensen, mensen die een inhoudelijke discussie aandurven. Jos van Kemenade is zo’n drager van ideeën, net als Opstelten bijvoorbeeld. Ze lopen niet weg met formaliteiten. Van Kemenade is ook fair: je zult hem niet betrappen op een standpunt dat hem toevallig het best uitkomt. Beide mannen wekken vertrouwen, ook omdat bij hen ideeën en persoonlijkheden samenvallen. In mijn jeugd bepaalden mannen als Drees en Romme de politiek. Geen mannen waar je warm voor liep, maar ze dwongen wel respect af. Draggers van ideeën. Die kom je tegenwoordig minder tegen. Doctors van Leeuwen had het, Pechtold en Marijnissen hebben het ook, maar Van Geel bijvoorbeeld niet.”

Voor welke ideeën stond Van Kemenade als burgemeester van Eindhoven?

“Ik herinner me bijvoorbeeld een congres over grensverleggende politieregio’s. Hij liet daar een ballonnetje op over herschikking van taken: welke moet je centraal uitvoeren, welke decentraal? Dat idee is de politieorganisatie ingegaan en heeft later geleid tot het ontstaan van de nieuwe politieregio’s, rond de grote agglomeratiegemeenten. Het opheffen van de rijkspolitie was daar een logisch gevolg van. Dat illustreert wel dat hij in concepten denkt.”

Hoe maken we van Kamerleden minder uitvoerders?

“Kamerleden zouden moeten gaan over euro’s, niet over centen. Ze zijn vooral bezig details te belichten en elkaar vliegen af te vangen. Laat de Kamer niet over peanuts praten, maar discussiëren over een belangwekkend onderwerp op de langere termijn. Ik mis de synthese dikwijls: waar moet de balans liggen? Daarmee is bovendien te voorkomen dat veel zaken bij de rechter terecht komen.”

Speelt de fractiediscipline de Kamerleden ook parten?

“Zeker. De fractiediscipline is de dood in de pot voor de politiek. Er wordt geen prijs gesteld op individuele meningen van Kamerleden. Ook het regeerakkoord is dichtgetimmerd en steunt niet op vertrouwen. Dat maakt geen zelfstandige mensen, dragers van ideeën. Sla de parlementaire geschiedenis er maar op na: alle grote veranderingen in Nederland zijn tot stand gebracht door extraparlamentaire kabinetten. Die hadden een lossere verhouding met de Kamer. In die situatie was men bereid om echt iets te doen en naar elkaars standpunten te luisteren.”

Wat betekent dat voor de politiek?

“Ook politieke partijen moeten weer dragers worden van ideeën en daarover open debatteren. Zoals Van Kemenade ook stelt: niet het compromis is het punt, maar het feit dat niet herkenbaar is hoe je ertoe komt. Lossere verhoudingen leiden tot andere Kamerleden met andere kwaliteiten en andere discussies. Dan herkennen burgers zich. En om terug te komen op de overheid met een gezicht: vroeger hielden Kamerleden spreekuur. Dat directe contact, daar moet je naar streven. Ik zie in dat opzicht toch ook wel de voordelen van een districtenstelsel.”

“De huidige deregulering is hooguit een cosmetische ingreep.”

Terug naar de jurisdisering. In 1997 presenteerde Van Kemenade ‘Bestuur in geding’, het rapport van de werkgroep terugdringing van de jurisdisering van het openbaar bestuur. Is er sindsdien veel bereikt?

“Naar mijn indruk niet. Ik ben geen bestuursrechter, maar ik zie niet dat de rechter minder macht heeft gekregen. Er ligt nu een plan, een initiatief van Femke Halsema, om wetsvoorstellen te laten toetsen aan de grondwet. Dat is eerder de omgekeerde beweging. We zijn in ieder geval absoluut geen regelingen kwijtgeraakt. We praten over deregulering, maar we reguleren door. Sommige regels zijn ondergebracht in algemene wetten, zodat het lijkt alsof er minder regels zijn. Feitelijk zijn dat cosmetische ingrepen. Er komen wel minder regelingen,

maar niet minder regels. In de steeds complexer wordende samenleving hebben we de neiging om alles tot op drie cijfers achter de komma vast te leggen. Als er in de werkelijkheid dan iets verandert, moeten de regels ook weer worden aangepast. Deregulering is algemeen aanvaard, maar in de praktijk lukt het nauwelijks. De politiek moet uiteindelijk het aantal uitvoeringsregels verkleinen, en meer algemene uitgangspunten formuleren. Om met Tacitus te spreken: *corruptissima res publica, plurimae leges*. Hoe rotter de staat, hoe meer regels. De Romeinen wisten het al! Er is geen vanzelfsprekend normbesef dat burgers bindt. Private belangen worden vaak boven die van het gemenebest gesteld; dat is een negatieve spiraal.”

Is het omgekeerde ook waar: hoe meer regels, hoe rotter de staat?

“Misschien wel. Een teveel aan regels werkt bijvoorbeeld ook gedogen in de hand. En gedogen zou een uitzondering moeten zijn, geen regel.”

Heeft de internationalisering van de regelgeving een negatieve invloed op het politieke primaat?

“De Kamer moet meer openheid geven over wat in Brussel hoort en wat des Kamers is. De bevolking heeft daar geen idee van en de Kamer werkt dit in de hand. Maak helder wie waarover gaat. Het lijkt wel of we de consequenties van de Europese samenwerking niet willen aanvaarden. Als iets slecht uitkomt, wijzen politici naar Brussel. Als iets goed uitkomt, is het een verdienste van Den Haag. Zo schep je een onjuist beeld van je eigen macht, en plaats je de Europese regelgeving in een foute hoek. Geen wonder dat mensen massaal tegen het Europese verdrag stemden. Terwijl nota bene in dat verdrag stond dat nationale parlementen meer invloed op Brussel moesten krijgen.”

“Jos stuurde de gemeentesecretaris weg en herstelde daarmee het politieke primaat.”

Is de verhouding tussen rechten en plichten van burgers scheef?

“Zeker, de burger heeft alleen maar rechten. Hij vindt – terecht – dat anderen de plicht hebben om zijn recht te respecteren, maar dat houdt ook zijn plicht in om de rechten van anderen te respecteren. Dat laatste wordt vergeten. Als je bezielde bent met gemeenschapszin, dan ben je eerder bewust van andermans rechten. In deze geïndividualiseerde samenleving is dat soms ver te zoeken. De regering doet wel een appel op burgers om ‘mee te doen’, maar dat blijft heel abstract. Dat is zo geformuleerd dat niemand het ermee oneens is. Welke concrete acties wil je zien? Het is al moeilijk om ouders hun eigen kinderen en vriendjes naar sportwedstrijden te laten rijden.”

Wat is Van Kemenades bijdrage geweest aan de beperking van de juridisering?

“Zijn eigen werkwijze. Om problemen op te lossen zocht hij naar afspraken, niet naar nieuwe regels. Wij hebben onderling veel zaken op basis van vertrouwen afgewikkeld. Jos gaat een proces aan met mensen, timmert niet alles dicht met regels. Ook het belang van het politieke primaat kwam tot uitdrukking in zijn eigen handelen. Hij wist duidelijke bestuurlijke verhoudingen te creëren in de gemeente Eindhoven. Toen hij aantrad als burgemeester, kreeg hij te maken met een almachtige gemeentesecretaris, Wouters. Wethouders legden hun wil niet op aan ambtenaren als Wouters het daar niet mee eens was. Het was wiskundig voorspelbaar dat dat tot een clash met Van Kemenade zou gaan leiden. De gemeentesecretaris dolf daarbij het onderspit en Jos herstelde daarmee het politieke primaat. En daar had hij volstrekt gelijk in. Wouters hoefde geen verantwoording af te leggen, zou niet kunnen aftreden als volksvertegenwoordiger; de wethouders wel. Dat was dus geen zuivere situatie.”

Wat ziet u als de uitdaging in de relatie burger-bestuur het komende decennium?

“We moeten uit de schulp van de regelgeving kruipen. Het heeft geen zin ons heil te zoeken in nog meer regels. We moeten bereid zijn om concepten te bediscussiëren, en meer vooroverleg te voeren met burgers. Burgemeesters, wethouders, ministers en Kamerleden moeten weer dragers van ideeën worden, met een groter conceptueel vermogen waar open over gepraat wordt. Geen regelaars met de houding ‘ik werk nu hier, maar dat zou net zo goed ergens anders kunnen zijn’, maar mensen die ergens voor staan en dat uitdragen. We zijn weer terug bij Jos van Kemenade.”

Waarvan kennen Ficq en Van Kemenade elkaar?

Ficq was hoofdofficier van justitie in Den Bosch toen Van Kemenade benoemd werd als burgemeester van Eindhoven, in 1988. Samen met korpschef Hessing – en later Raven – maakten ze deel uit van de driehoek in Eindhoven. Ficq haalt aan dat hij Van Kemenade uitgebreid heeft voorgelicht over het functioneren van de driehoek voor de handhaving van de openbare orde en het samenspel met justitie. Ficq: “Bij zijn aantreden had hij nog weinig kennis over de formele rol van de burgemeester hierin. Ik hield daarover geregeld een verhaal bij een cursus voor beginnende burgemeesters in het Politiestudiecentrum. En typerend voor Van Kemenade maakte hij bij onze kennismaking zonder meer ruimte voor zo’n college. Het is een heel leergierige man.” Later ook kruisten hun paden tijdens de IRT-affaire. Ficq was toen procureur-generaal in Amsterdam en Van Kemenade commissaris van de Koningin in Noord-Holland, en in die hoedanigheid toezichthouder van de politie.

Bestuur in geding

Rond de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in 1997 kwam een werkgroep onder voorzitterschap van Van Kemenade met een rapport over terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur: 'Bestuur in geding'. De werkgroep bestond verder uit: Verstedten (secretaris), commissarissen van de Koningin Houben en Jager, en de burgemeesters Blanken, Van Maasackers en Peper.

De werkgroep stelde dat rechtsbescherming van burgers een goede zaak was, evenals een eventuele vergoeding voor geleden schade door overheidsbesluiten, maar dat de toenmalige juridisering te ver ging. De leden constateerden dat:

- er te veel (gedetailleerde) regels waren, waardoor de overheid extra vatbaar geworden was voor bezwaar en beroep;
- er een overdaad aan beroepsmogelijkheden bij de rechter was (er waren meer soorten besluiten waartegen je in beroep kon gaan; en niet alleen direct belanghebbenden maar ook indirect belanghebbenden werden ontvankelijk verklaard);
- de rechter te veel zeggenschap had (die toetste overheidsbesluiten aan ongeschreven regels, de beginselen van behoorlijk bestuur, en begaf zich daarmee op het terrein van bestuurders).

Een voorbeeld uit het rapport: voor het aanwijzen van een parkeerplaats voor vrachtwagens in een gemeente was vroeger alleen een wijziging nodig van de Algemene Politie Verordening, en er bestond de mogelijkheid schadevergoeding te krijgen via een burgerlijke rechter. Na de invoering van de Awb is dat veranderd in vijf stappen: inspraakprocedure, definitief besluit van burgemeester en wethouders, bezwaarschriftprocedure, beroep bij de rechtbank, en hoger beroep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De werkgroep constateerde doorgaans negatieve consequenties van deze juridisering:

- vanuit bestuurlijk perspectief: vertraagde besluitvorming (de overheid is minder slagvaardig,

het beleid minder flexibel), uitholling van het politieke primaat (onderminning van het democratisch bestel: alleen de volksvertegenwoordiging kan en mag belangen afwegen), aangetaste geloofwaardigheid van het bestuur (en aantasting van de trias politica) en financiële consequenties;

- vanuit rechterlijk perspectief: hoge werkdruk, verkokering van het bestuursrecht, kritiek op het functioneren van de rechterlijke macht (verschil tussen besturen en rechtspreken is niet duidelijk meer; dat is ook slecht voor de positie van de onafhankelijke rechter) en financiële consequenties;
- vanuit het perspectief van burgers: verbetering van de besluitvorming, maar ook langdurige procedures en rechtsonzekerheid, en eveneens financiële consequenties.

De werkgroep kwam daarom met gedetailleerde voorstellen voor de aanpassing van de Awb. Bijvoorbeeld een voorstel voor selectiever gebruik van de wet, voorstellen die tijdswinst voor het bestuur moesten opleveren, en een voorstel om de 'actio popularis' (dat iedereen tegen een besluit in verweer kan komen) te halen uit onder meer de Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer. Bovendien hield de werkgroep een pleidooi voor reële inspraak en communicatie in een stadium waarin over beleidsvoornemens nog iets te zeggen is.



Ambtelijke macht

Korte schets loopbaan Hendrixx

- 1959: ambtenaar gemeente Brunssum en Nijmegen
- 1970: lid Provinciale Staten Gelderland
- 1972: burgemeester Herwen en Aerd
- 1974: lid Gedeputeerde Staten Gelderland
- 1981: burgemeester Wijchen
- 1985: directeur-generaal openbaar bestuur Binnenlandse Zaken
- 1988: commissaris van de Koningin Overijssel
- 2002: onder meer voorzitter van Vewin (vereniging van waterbedrijven)
- 2007: Eerste Kamerlid CDA

Jan Hendrixx:

“In het openbaar bestuur is weinig bereidheid om te leren”

Bestuurders zijn afhankelijker geworden van hun ambtenaren. Niet alleen van hun deskundigheid, ook van hun inbreng tijdens processen van interactieve beleidsvorming. Hierdoor kan de macht van de politiek naar de ambtenarij verschuiven. Eerste Kamerlid Jan Hendrixx, jarenlang (top)ambtenaar, vindt die verschuiving niet zo'n probleem. Ambtenaren kunnen zich volgens hem zelfs ontwikkelen tot politiek adviseur. Wel herkent hij de door Van Kemenade gesignaleerde noodzaak tot revitalisering van de democratie. Hoe kan het openbaar bestuur daaraan bijdragen?

“Kent u de uitzendingen van *Yes Minister*? Natuurlijk maken die een karikatuur van de verhouding tussen bestuur en ambtenarij, maar in mildere vorm herkende ik de taferelen zeker in mijn omgeving. Bijvoorbeeld toen ik directeur-generaal was bij Binnenlandse Zaken. Inderdaad zijn bestuurders afhankelijker geworden van ambtenaren. Interactief bestuur vraagt een herijking van de manier waarop die twee partijen met elkaar omgaan. De deskundigheid is meer bij de bureaucratie komen te liggen. Vroeger werd je voor een post als wethouder of gedeputeerde gevraagd vanuit je inhoudelijke competenties. Tegenwoordig wegen communicatieve vaardigheden veel zwaarder. Materiedeskundigheid is niet meer beslissend bij de selectie van politici. De expertise ligt bij anderen; die bouw je namelijk niet meer even op. In plaats daarvan moet je mensen kunnen overtuigen van je voorgenomen besluit, moet je investeren in het voortraject, relevante actoren weten te betrekken. Als je niet in staat bent te communiceren kun je niet functioneren in deze samenleving, waarin daadkracht voortdurend strijdt met draagvlak. Je wordt niet meer geloofd op basis van het systeem. Besturen moet inderdaad, zoals Jos van Kemenade stelt, meer op de tast plaatsvinden. De traditionele zuilen zijn afgebrokkeld, en daar zijn geen andere ijkpunten voor in de plaats gekomen. Daardoor mist de overheid haar kompas. Bovendien is het respect voor de overheid aanzienlijk afgenomen. Als mensen minder respect voor je hebben en minder veronderstellen dat je het goede doet, dan moet je iedere keer opnieuw je positie bevechten.”

Waarvoor is dat respect afgenomen?

“Dat ligt voor een deel aan het openbaar bestuur zelf. Er is onvoldoende corrigerend vermogen. Jos en ik hebben voor de vernieuwing van de provinciale organisatie [zie kader Provincies van de Toekomst op pagina 62, red.] de knuppel in het eigen hoenderhok gegoooid. Wij hebben ons destijds kwetsbaar opgesteld, na alle discussies over gewestregelingen en stadsprovincies, door voor het eerst in het openbaar bestuur de visitatie als verbeterinstrument in te zetten. Dat zie je maar zelden.”

“Ook politieke partijen evalueren hun eigen functioneren maar weinig. Ze gaan vragen uit de weg, wijzen naar anderen en zijn meer bezig met hun profilering dan dat ze terugblikken naar het verleden. Laat staan dat ze daaraan conclusies verbinden: wat zouden we zelf beter kunnen doen? Als je invloed al is verminderd, dan zul je minder de neiging hebben jezelf kwetsbaar op te stellen.”

“Er is onvoldoende corrigerend vermogen binnen het openbaar bestuur. Wie is nog bereid zich kwetsbaar op te stellen?”

U stelde dat bestuurders tegenwoordig over andere kwaliteiten moeten beschikken. Geldt dat voor ambtenaren ook?

“Zeker. De ambtenaar heeft meer de rol gekregen van politiek adviseur. Die ontwikkeling is voor een deel uit nood geboren. Je kunt mooie plannen maken, maar als er geen ‘consumptie’ voor is, kunnen ze de prullenmand in. Als directeur-generaal bij Binnenlandse Zaken vroeg ik me steeds vaker af: hoe overleeft de minister of de staatssecretaris dit complexe dossier? Je moet als ambtenaar signalen opvangen uit de samenleving en de politiek. Je moet de probleemstelling van het departement afzetten tegen de politieke agenda, analyseren waar de voetangels en klemmen zitten en wat te doen is aan risicoreductie. Vervolgens moet je het ook aandurven te adviseren om het plan niet door te zetten als de weerstanden niet te overwinnen zijn. Eigenlijk zou ik wensen dat het ambtelijk apparaat zodanig functioneert dat afzonderlijke politieke adviseurs overbodig zouden zijn. Ik heb moeite met specifieke functionarissen daarvoor. Ik vind de loyaliteit van de ambtenarij namelijk heel groot. Bij ministerswisselingen oriënteren ambtenaren zich onmiddellijk op de nieuwe persoon en het nieuwe beleidsprogramma. De enige reden om een politiek adviseur te raadplegen is dat die een netwerk heeft opgebouwd in het politieke circuit. Het is niet handig om dat versnipperd over veel mensen bij departementen te moeten doen.”

Als ambtenaren zich zo aanpassen aan bewindspersonen, gaat dat dan niet ten koste van de continuïteit van het beleid?

“Nee, het ambtelijk apparaat lijkt op een tanker. Er kunnen wisselingen zijn van bewindslieden, maar een groot deel van de vaart ligt vast. De marges voor afwijking zijn niet geweldig groot. Nee, die continuïteit is voldoende verankerd. Misschien soms zelfs iets te veel. De koers mag wel in een hoger tempo worden bijgestuurd. Politici zeggen ook vaak dat het politiek vermogen van ambtenaren groter zou moeten zijn.”

“Of ambtenaren daarvoor toegerust zijn, is wat anders. Ik heb wel veel kwaliteit gezien in ambtelijke organisaties. Op landelijk niveau meer dan provinciaal of lokaal; de landelijke schaal maakt nu eenmaal meer mogelijk. Maar het belangrijkste is dat de staf kwantitatief en kwalitatief voldoende is afgestemd op de problemen die zich ergens voordoen. Als burgemeester van Herwen en Aerdts had ik al andere mensen nodig dan in Wijchen. Roel Bekker [secretaris-generaal bij Binnenlandse Zaken, belast met de vernieuwing van de rijksdienst, red.] sprak in zijn oratie laatst over de vele helden die hij is tegengekomen. Ik heb ook veel expertise gezien.”

“De ambtenaar is steeds meer politiek adviseur geworden. Ik zou willen dat het apparaat zo functioneert dat aparte politieke adviseurs overbodig zouden worden.”

De stelling van oud-pg Ficq was dat de kwaliteit van ambtenaren juist tekort schiet, dat ambtelijk falen tot veel bestuursrechtzaken leidt.

“Ik maak er liever ‘menselijk falen’ van. ‘Ambtelijk falen’ drukt een negatief stempel op de ambtelijke dienst. Ik ben korte tijd lid geweest van het ambtenarengerecht [college dat beslist over klachten van ambtenaren over de overheid, red.]. Daar behandelden we zaken die verkeerd waren gegaan door zowel bestuurlijk als ambtelijk handelen. Ik dacht vaak: ‘Mensen, had een keer met elkaar gesproken! Nu ligt het probleem hier en is het gejuridiseerd. Dit was te voorkomen als jullie je hadden ingeleefd in de situatie van de ander. Dan hadden jullie tot een ander oordeel kunnen komen, of wellicht tot hetzelfde oordeel als het gerecht, maar dan hadden jullie het eerder geaccepteerd.’ Ik ben voor meer mediation in plaats van reguliere klachtenafhandeling. We moeten niet zozeer juridischer handelen, maar vooral ménselijker. Ik hanteer de norm: hoe zou ik zelf in deze situatie behandeld willen worden?”

U heeft mediation ingesteld in de provincie Overijssel. Heeft die werkwijze geholpen?

“Ja. Ik vond het heel verrassend te merken dat er veel meer begrip ontstond voor elkaars standpunten. Zelfs in het geval van een afwijzing. Of de mediation heeft geresulteerd in

minder beroepszaken tegen de provincie weet ik niet, maar we hadden geen spijt van de investering. Het is leergeld dat je bereid moet zijn te betalen. De provincie is daardoor beter georiënteerd geraakt op de buitenwereld. Ook de provinciale en lokale ombudsmannen bieden kansen. Die plegen idealiter ook trendanalyses, net als de Nationale ombudsman. Wat gaat er mis bij de Belastingdienst en andere grote organisaties? Kunnen we via benchmarking zwakke plekken blootleggen? En hoe kunnen we onze werkwijze versterken? De kans dat personen in de verdrukking komen door de bureaucratie, is gewoon groot.”

“Overall worden fouten gemaakt. Alleen in het overheidssysteem ontbreekt een prikkel tot doelmatigheid. Je kunt – anders dan in een geliberaliseerde omgeving – niet failliet gaan, je hebt als het ware het eeuwige leven gekregen. De overheid wordt daardoor minder uitgedaagd om meer te doen met dezelfde middelen.”

“De overheid heeft als het ware het eeuwige leven gekregen, ze kan niet failliet. Dat prikkelt niet tot doelmatig handelen.”

Wat kunnen ambtenaren doen om het politieke primaat te versterken?

“Je moet zicht hebben op de belangrijkste maatschappelijke opgaven voor de toekomst. Dan kun je de bewindslieden goed adviseren. De politiek moet zich afvragen of het van incident naar incident wil hollen, of vooral het primaat wil voeren over de politieke agenda. Die agenda moet je niet laten bepalen door de omgeving of door incidenten. Waar wil ik over vier jaar op worden afgerekend? Verloedering in steden, integratieproblemen, vrijheid van onderwijs. Als je die issues uit angst niet benoemt, krijg je daarvoor de rekening gepresenteerd. Het is je eigen verantwoordelijkheid om een strategie te ontwikkelen voor de middellange of lange termijn. Van buitenaf worden daar zelden handreikingen voor gedaan. Dus: meer proactief dan reactief optreden. Het is soms roeien tegen de stroom in, maar dat maakt het niet minder noodzakelijk.”

“We moeten absoluut het politieke primaat herwinnen. Als we daarbij niet investeren in politieke partijen, dan breken we het systeem af voordat er iets beters voor in de plaats is gekomen. Het is eigenlijk merkwaardig dat er in de grondwet niets staat over politieke partijen, gezien hun onmisbare functie in het openbaar bestuur. Je moet ze die functie toekennen als je de representatieve democratie wilt laten voortbestaan. De partijen rekruteren immers onze volksvertegenwoordigers. Als het gezag afneemt, willen mensen ook hun vrije tijd niet meer steken in bijvoorbeeld de gemeenteraad. Je vindt steeds minder mensen daartoe bereid tegenwoordig. Als je het primaat wilt geven aan rechtstreeks gekozen mensen, moet er wel iets te kiezen vallen.”

Zijn de verschillen tussen politieke partijen zichtbaar genoeg?

“Als er een coalitie gevormd moet worden, is de kans sterk aanwezig dat partijen hun verschillen minder groot maken in de beeldvorming. Ze schurken dan logischerwijs dichter tegen elkaar aan. Aan het eind van zo’n artikel als ‘Sneeuwvitje en de zeven dwergen’ vind ik het wel moeilijk om te blijven geloven in de partijdemocratie. Maar ik zeg Churchill na: het is de minst slechte vorm van bestuur die er is. Een perfect werkend systeem bestaat niet. Dat toont ook de huidige crisis bij de banken wel aan.”

“Ook in de economische crisis valt het me trouwens op hoe weinig bereidheid er is om te leren. Ik bespeur maar weinig voorbeelden van analyse en relativering van het eigen gelijk. En nog geen begin van nadenken over een evaluatie. [Inmiddels is besloten tot parlementaire onderzoeken, red.] Ik begrijp wel dat als er brand uitgebroken is, je eerst moet blussen, maar je zou parallel daaraan kunnen starten met reflectie.”

Zoals Jan Marijnissen van de SP zei: blussen heeft geen zin als de pyroomaan nog rondloopt.

“Inderdaad. Bij de vuurwerkramp in Enschede moesten burgemeester Mans en zijn staf natuurlijk alle ruimte krijgen voor het gemeentelijke crisismanagement. Maar als commissaris van de Koningin wilde ik wel dat de onderste steen boven kwam. Daarom is tegelijkertijd een onafhankelijke onderzoekscommissie gestart, de commissie-Oosting. Van rampen kun je leren. Die moet je daarvoor gebruiken. Het is met de economische crisis niet anders. En dat leren moet verder reiken dan de onvolkomenheden van een bonussysteem. Daarvoor hebben politieke partijen hun wetenschappelijke instituten, hun denktanks, hun expertnetwerken. Die kennis moet je kunnen aanboren.”

“Logisch dat de politieke verschillen kleiner worden gemaakt in een coalitieland als Nederland.”

U heeft samen met Van Kemenade gereflecteerd op het functioneren van het openbaar bestuur in het project Provincies van de Toekomst. Wat is daaruit geleerd?

“Het Rijk is meer gaan investeren in nieuwe provinciale taken, toen het model van de stadsprovincie eenmaal van de baan was. En de provincies zijn intensiever met elkaar gaan samenwerken. Zeker in de drie noordelijke provincies, maar ook in Overijssel en Gelderland. Ik ben een voorstander van samenwerking in vier landsdelen: noord, oost, zuid en west. Dat maakt decentralisatie beter mogelijk en brengt zo de politiek meer in de nabijheid van mensen. Als provincies het Rijk duidelijk kunnen maken dat ze op de schaal van de landsdelen meer voor elkaar kunnen krijgen, bijvoorbeeld op het terrein van de fysieke infrastructuur,

dan krijgen ze ook meer taken. Dat is goed, want zonder breed takenpakket blijft de provincie democratisch gezien een lege huls. Ik vind dat er te weinig wordt gedaan om interprovinciale samenwerking te bevorderen. Het Rijk verdeelt de taart in twaalf stukken en de collectiviteit wordt onvoldoende gewaarborgd. Ook hier wreekt zich het tekort aan prikkels. Als regio's geld besparen door samen vanuit één meldkamer te gaan werken, worden ze afgeroomd: de besparing gaat naar het Rijk. Waarom zouden ze het dan doen? Pas als ze dat voordeel kunnen benutten voor bijvoorbeeld meer blauw op straat, stimuleer je hun probleemoplossend vermogen. Je voorkomt ermee dat gemeenten en provincies voor iedere nieuwe maatregel bij het Rijk aankloppen."

"Het probleem met de huidige stadsregio's is dat er geen verkiezingen voor zijn."

Pleit u met het voorstel van de landsdelen voor een extra bestuurslaag?

"Nee, ik stel alleen voor dat provincies over hun eigen grenzen heen kijken. En misschien moeten sommige provincies wel fuseren. De twee Hollanden bijvoorbeeld, om de Randstad beter te kunnen aansturen en onze internationale concurrentiepositie te behouden. Je moet de schaal van het bestuur afstemmen op het type problemen dat je te lijf wilt gaan. Het motto is wat mij betreft 'decentraal wat kan, centraal wat moet'."

"Meer bestuurslagen zou ik niet willen. Er zijn er al te veel. Neem de stadsregio Rotterdam en het stadsgewest Haaglanden, tussen stad en provincie in. Ik zou die nooit permanent laten bestaan. Er zijn ook geen verkiezingen voor. Het zijn niet de rechtstreeks gekozen provinciale besturen geworden die ook het stedelijke takenpakket zouden krijgen, zoals Bram Peper's gedachte was. Er ligt nu een motie van Pechtold en Van der Burg [respectievelijk D66 en VVD, red.] om het binnenlands bestuur zo in te richten dat maximaal twee bestuurlijke niveaus zich over een bepaald beleidsterrein buigen. Ik vind 'opschonen' een goed principe, maar ik kan de gevolgen nog niet overzien. Bijvoorbeeld voor ruimtelijke ordening. Als je daar de provincies tussenuit zou halen, wie gaat er dan de regionale belangen behartigen? Gaan dan niet ambtelijke organisaties meer sturen? Dat zou ik eerst wel eens willen weten in het kader van het politieke primaat. De bovenlokale ruimtelijke ordening vraagt om een inbedding in een democratisch bestel. De provincie is voor die rol buitengewoon geschikt."

En structureel teruggaan naar slechts twee bestuurslagen? U hebt gepleit voor de vereniging van gedecentraliseerd bestuur, als fusie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg.

"Iedereen heeft recht op zijn eigen Carthago... Maar toch: als je Nederland wilt verdelen in twee lagen, dan ligt de tweedeling centraal bestuur (rijksoverheid) en decentraal bestuur (provincies en gemeenten) voor de hand. Nu wordt de energie verdeeld tussen gemeenten en provincies, terwijl er meer is dat hen bindt dan dat hen scheidt. In de praktijk staan gemeenten en provincies vaak tegenover elkaar, maar samen kunnen ze meer invloed uitoefenen. Een sterke decentrale overheid is extra belangrijk nu veel taken zijn overgeheveld naar het Europese beleid."

Welke veranderingen in het openbaar bestuur de afgelopen decennia hebben het functioneren van de democratie verbeterd?

"Die oogst is buitengewoon klein, moet ik constateren. Gewestvorming, 27 provincies, de stadsprovincie: die plannen hebben het allemaal niet gehaald. De enige constante factor is het proces van gemeentelijke herindeling. Het aantal gemeenten is bijna gehalveerd [van 811 in 1980 tot 441 in 2009, red.], de schaal is groter geworden en daardoor heeft decentralisatie meer kans gekregen. Ik vind dat een goede zaak. Het lokaal bestuur wordt sterker en speelt zich dichterbij de burger af. Het maakt de drempel zo laag mogelijk. Als ik als burger onvolkomenheden signaleer en die gecorrigeerd wil zien, wil ik binnen mijn eigen gemeente terecht kunnen. Als het iedere keer een zoektocht wordt – moet ik bij de politieregio zijn of bij de WGR [Wet gemeenschappelijke regelingen-regio, opvolger van de kaderwetgebieden, red.] – dan doe ik niet meer mee."

"Openbaar bestuur vraagt om evolutie, niet om revolutie."

Toch is Twentestad, de fusie van Enschede, Hengelo en Borne, er niet gekomen.

"Voor sommige veranderingen zijn twee bestuurlijke generaties nodig. Ik ben er nog steeds van overtuigd dat die fusie voor Twente het beste zou zijn, omdat die zo veel mogelijk verantwoordelijkheden voor het stedelijk gebied bijeenbrengt. Maar een herindeling van deze omvang zou nog nooit vertoond zijn. Enschede en Hengelo zouden samen de vierde stad van Nederland worden, groter dan Utrecht. Het is niet gebeurd. Partijen moeten de winst zien van samenwerking. Ik geloof sowieso meer in evolutie dan in revolutie. Dat geleidelijk aan de voordelen groter blijken te zijn dan de nadelen."

En andere bestuurlijke vernieuwingen, zoals dualisering of een districtenstelsel?

“Een districtenstelsel vind ik het uitproberen waard. Misschien creëert dat een sterkere band tussen de bevolking en de vertegenwoordigers. Het sluit ook aan bij de personalisering in de politiek. Misschien is een mengvorm haalbaar: half nationale, half regionale vertegenwoordigers.”

Dualisering bij gemeenten en provincies

In 2002 en 2003 is dualisme ingevoerd in de gemeentelijke en provinciale politiek. Wethouders maken sindsdien geen deel meer uit van de gemeenteraad, en gedeputeerden niet meer van Provinciale Staten. Daarmee werden bestuur (uitvoerende macht) en volksvertegenwoordiging (kaderstellende en controlerende macht) uit elkaar gehaald. Op rijksniveau bestond die scheiding al langer. De duidelijker rolverdeling moest de politiek voor burgers revitaliseren. Met de Wet dualisering is de functie van griffier in het leven geroepen als ambtelijke ondersteuning van de gemeenteraad en Provinciale Staten. Een secretaris ondersteunt het college van burgemeester en wethouders, en Gedeputeerde Staten.

“Over het dualisme moeten we in de Eerste Kamer nog debatteren, maar ik ben er niet positief over. Het is misschien een bruikbaar instrument voor professionele politici, maar niet voor de parttimer bij gemeenten en provincies. Het heeft niet geleid tot betere politieke agenda's of een beter zichtbare politieke afweging zoals de bedoeling was. Alleen tot meer procedures: wie is aan zet? Voorheen schakelde de griffier moeiteloos tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Nu zijn dat twee aparte functies. Waarom is dat nodig? Een commissaris van de Koningin is toch ook voorzitter van zowel Gedeputeerde als Provinciale Staten? Zelf kon ik die twee rollen ook goed hanteren.”

“Een commissaris van de Koningin is een democratisch verkeersregelaar.”

Welke mogelijkheden heeft een commissaris van de Koningin om de democratie beter te laten functioneren?

“Doordat de commissaris benoemd is, kan deze een democratische schakel zijn tussen de gekozen organen. Zo heb ik dat zelf ervaren, ook als burgemeester. Als ik gekozen zou zijn,

had ik een belang gehad om mezelf te profileren, ook partijpolitiek. Dat doet afbreuk aan de schakelfunctie en het vertrouwen. Als benoemde functionaris heb je de bestuurlijke rol om iedereen in zijn waarde te laten. Ik heb me vaak democratisch verkeersregelaar gevoeld.”

Waarvan kennen Hendrixx en Van Kemenade elkaar?

Ze hebben elkaar vooral leren kennen in de jaren negentig, toen Van Kemenade commissaris van de Koningin was in Noord-Holland en Hendrixx zijn collega in Overijssel. “We hebben toen schouder aan schouder gestreden voor de vernieuwing van de provincie”, aldus Hendrixx. Dat was in het project Provincies van de Toekomst [zie het kader op pagina 62, red.] vanuit het Interprovinciaal Overleg (IPO) in 1996. Ieder nam als voorzitter van een commissie een audit af bij zes provincies: “We bezochten natuurlijk niet de eigen provincie en ook niet de bureaus.” Hendrixx denkt daar “met buitengewoon veel genoegen” aan terug. In het Paushuis in Utrecht kwamen de twee – beiden van katholieke huize – geregeld bij elkaar om te brainstormen over de meerwaarde van de provincie. Hendrixx: “Ik heb er bijvoorbeeld ook voor geijverd dat provincies het grotestedenbeleid op de agenda zetten. Van Kemenade was het daar volstrekt mee eens. Provincies hebben de neiging zich vooral met het landelijk gebied bezig te houden. Dat is mede ingegeven door de herkomst van Statenleden.” Eind 2006 brachten ze samen nóg een rapport uit. Dat ging over de bestuurskracht van de Provincie Limburg. De visitatiecommissie, onder voorzitterschap van Hendrixx, definieerde bestuurskracht daarbij als: doet het provinciebestuur de goede dingen en doet het provinciebestuur de dingen goed? Net als Van Kemenade heeft Hendrixx een grote belangstelling voor de inrichting van het openbaar bestuur. Hendrixx was lid van de voorlopers van de Raad voor het openbaar bestuur: de Raad voor de territoriale decentralisatie en de Raad voor het binnenlands bestuur.

Provincies van de Toekomst

In 1996 bracht een visitatiecommissie van het Interprovinciaal Overleg (IPO) een rapport uit over het functioneren van de provincies: 'Dichter bij de toekomst; provincies in beweging'. De commissie onder leiding van Van Kemenade en Hendriks maakte een rondgang langs de twaalf provincies: ieder leidde zes audits.

De visitatie was onderdeel van het vernieuwingsproject Provincies van de Toekomst waarvoor in 1993 (mede op initiatief van Van Kemenade) het startsein was gegeven. Het doel was dat provincies een grotere bijdrage gingen leveren aan de oplossing van maatschappelijke problemen. Daarvoor was een herprofilering van het middenbestuur noodzakelijk. De provincie moest vooral een regisserende gebiedsautoriteit worden.

Op basis van zelfstudies van de provincies, en gesprekken met bestuurders en ambtenaren vormde de auditcommissie zich een beeld van de voortgang die met het vernieuwingsproject werd geboekt. De audits leidden tot een groot aantal aanbevelingen. Bijvoorbeeld: werk de vier provinciale functies uit (initiatief, legitimering, integratie en medebestuur), ontwikkel als regisseur niet alleen een duidelijke visie op de spelers, maar vooral op het 'toneelstuk', stel Statenleden in staat tot integrale oordeelsvorming, en onderzoek als IPO hoe het politieke primaat vorm moet krijgen in een interactieve werkwijze. Deze aanbevelingen zijn door afzonderlijke provincies uitgewerkt en ook door de gezamenlijke provincies in IPO-verband.

In 2000, toen Van Kemenade voorzitter van het Interprovinciaal Overleg (IPO) was, verscheen de notitie 'Moderne en sterke provincies' waarin het IPO voortbouwde op het rapport uit 1996. Het sleutelwoord tot succes was 'gebiedsgericht werken'. Hierover schrijft Hendriks ook in het liber amicorum bij het afscheid van Van Kemenade als commissaris van de Koningin in 2002. Hendriks noemt in zijn bijdrage twee vormen van 'ontschotting' die met Provincies van de Toekomst waren ingezet: regionaal werken (samenwerking tussen gemeenten en provincies) en landsdelig werken (samenwerking tussen rijksoverheid en provincies, en tussen aan elkaar grenzende provincies).





Maatschappelijk middenveld

Korte schets loopbaan Rinnooy Kan

1969: wiskundig onderzoeksassistent Rijksuniversiteit Leiden

1973: wetenschappelijk medewerker TH Delft

1980: hoogleraar Erasmus Universiteit Rotterdam en directeur Econometrisch Instituut

1986: rector magnificus Erasmus Universiteit Rotterdam

1991: voorzitter VNO (later VNO-NCW)

1996: lid raad van bestuur ING

2006: voorzitter Sociaal Economische Raad (en vanaf 2007 ook onbezoldigd hoogleraar Universiteit van Amsterdam)

Alexander Rinnooy Kan:

“De sterke lijn tussen middenveld
en politiek is er nog steeds”

De ontzuiling heeft het maatschappelijk middenveld veranderd. Van Kemenade constateert dat de meest vanzelfsprekende communicatiekanalen tussen overheid, politiek en samenleving zijn verdwenen. Maatschappelijke betrokkenheid uit zich nu volgens hem incidenteler, via issuegerichte bewegingen. Er is minder aandacht voor het algemeen belang. Dat gebrek aan breed draagvlak verzwakt het primaat van de politiek. Alexander Rinnooy Kan, vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld, is optimistischer.

“Het probleem dat Van Kemenade schetst, herken ik zeker. Maar ik ben optimistisch over wat het middenveld vermag, ook ná de ontzuiling. Ik heb zelf aan het ontzuilingsproces bijgedragen. Ik heb meegewerkt aan de fusie tussen VNO en NCW, dat was voor een deel een deconfessionaliseringsproces. Doordat die zuilen niet meer bestaan, in ieder geval niet meer in de oorspronkelijke vorm, is de overzichtelijkheid verdwenen. Maar juist als de politiek niet meer kan bouwen op de rust en orde van het verzuilde land, is er de noodzaak van een goed functionerend maatschappelijk middenveld. Dat middenveld, de *civil society*, moet geluiden uit de samenleving op andere manieren in de politiek laten doorklinken. En dan het liefst zodanig dat er enig gezag van uitgaat.”

“Juist als de politiek niet meer kan bouwen op de rust en
orde van het verzuilde land, is er de noodzaak van een
goed functionerend maatschappelijk middenveld.”

“Mijn waarneming is dat dit zeker het geval is, ook bij de SER. Ik heb de hoop dat het functioneren van werkgevers en werknemers, althans het georganiseerde deel daarvan, nog steeds op een positieve manier maatschappelijke opvattingen doet belanden in de politiek. De statistieken zijn heel bemoedigend. Van onze adviezen wordt negentig procent bijna

integraal overgenomen. Die sterke lijn vanuit het middenveld naar de politiek is er dus nog steeds. Ik zie geen tekenen van verzwakking daarvan.”

De directe invloed is er dus nog voor sociaal-economische vraagstukken, maar geldt dit ook voor andere beleidsterreinen?

“Andere terreinen – zorg, onderwijs, milieu, cultuur – kan ik minder goed overzien. Dat kan Van Kemenade beter. Maar volgens mij staat de Nederlandse politieke cultuur open voor beïnvloeding vanuit de samenleving. Zelf geloof ik hartstochtelijk in de mogelijkheid om in een rationeel debat tegenstellingen te overbruggen. Ik zie het in mijn werk voor de SER: Nederlandse werkgevers en werknemers zijn bereid hun oordelen bij te buigen om gezamenlijke conclusies te kunnen trekken. Het resultaat daarvan is een advies aan regering en parlement. Nooit méér dan dat. Onze adviezen zijn geen dictaten en bevatten geen ultimata. Van de politiek kan wel verlangd worden respect te tonen voor onze inspanningen, zeker bij een unaniem advies.”

“Ik denk dat de hele discussie over de wenselijkheid van het politieke primaat wel is afgerond, het primaat op zichzelf staat niet ter discussie. De politiek heeft hooguit moeite met het effectief uitoefenen ervan. Zorgen over het politieke primaat gaan over de ontvangers van de adviezen, dat wil ik wel toegeven. Ik ben zoals gezegd niet ontevreden over hoe politici met de sociaal-economische input omspringen. Dat zal op andere beleidsterreinen misschien problematischer zijn. In die zin ben ik het wel met Jos van Kemenade eens.”

“Ik denk dat de hele discussie over de wenselijkheid van het politieke primaat wel is afgerond. Het primaat op zichzelf staat niet ter discussie. De politiek heeft hooguit moeite met het effectief uitoefenen ervan.”

Van Kemenade wijst op de opkomst van one issue-bewegingen; van burgers en organisaties die vooral hun eigen belangen laten doorklinken in de politiek, en niet het algemeen belang voor ogen hebben, zoals het maatschappelijk middenveld dat vroeger wel had.

“Laat ik ook hier weer optimistisch zijn. Ik zie die bewegingen als een verrijking van het maatschappelijk middenveld. Veel van de grote, traditionele organisaties zijn er overigens ook nog, bijvoorbeeld de oude vakcentrales. Er is inderdaad veel bijgekomen en dat maakt het voor de politiek wel lastiger om met al die signalen iets te doen. Maar wie het politieke primaat claimt, moet ook bereid zijn de lasten te dragen. Wat dat betreft heb ik geen

medelijden met de politiek. Het is het gevolg van een terecht gekozen rol. Natuurlijk kun je betreuren dat die single issue-movements noodzakelijk zijn. Aan de andere kant kun je ook toejuichen dat er kennelijk veel vertrouwen is in de effectiviteit van dergelijke bewegingen. Anders kwamen ze niet tot stand. Het zou veel zorgelijker zijn als er een maatschappelijke ontevredenheid was die níet kenbaar zou worden gemaakt via de standaardkanalen of via nieuwe gezelschappen. Keer op keer zijn mensen bereid hun energie te steken in het bundelen van krachten, in de veronderstelling dat degenen die ze aanspreken iets met hun klachten zullen doen. Ik vind het niet alleen maar zorgelijk.”

“Ik zie die issuegerichte bewegingen als een verrijking van het middenveld. Het maakt het voor de politiek wel lastiger om met al die signalen iets te doen. Maar wie het politieke primaat claimt, moet bereid zijn de lasten te dragen.”

Voor een betere uitoefening van het politieke primaat zoekt Van Kemenade de oplossing in een revitalisering van politieke partijen. Wat vindt u van die suggestie?

“Dat zou sowieso een zegen zijn. Om allerlei redenen. De partijen zijn zo sterk als ze zich manifesteren kunnen. Er is ook een andere kant van de medaille die ik zojuist optimistisch voorhield. Het simpele feit dat zoveel kleine clubs totstandkomen, geeft ook aan dat mensen traditionele kanalen onaantrekkelijk of ineffectief vinden. Dát is wel verontrustend. Ik deel Van Kemenades zorg over de ontmanteling van de traditionele partijpolitieke infrastructuur, méér dan de zorg over de versnippering van het maatschappelijk middenveld. Dat laatste zou makkelijker op te vangen zijn als de politiek beter kon inspelen op nieuwe taken. Als er nou ergens iets zou moeten veranderen, dan zou ik wensen dat de zorgen van Van Kemenade over de politieke partijen zich zouden vertalen in hernieuwd elan bij die partijen. Ik zie ook niet zo snel een alternatief voor het fenomeen ‘partij’. Ik zou me wel kunnen voorstellen dat het iets minder gemakkelijk wordt om een partij op te richten die gedoemd is buitengewoon klein te blijven. Maar dat is zo’n ingrijpende wijziging in onze politieke cultuur, dat ik me niet kan voorstellen dat het gebeurt. Datzelfde geldt voor bijvoorbeeld het verhogen van de kiesdrempel.”

Welke oproep zou u willen doen aan politieke partijen?

“Laat ze maximaal ruimte bieden aan al dan niet bij hen aangesloten burgers om zorgen met ze te delen, individueel en georganiseerd. De entree bij de politieke partijen kan beter dan ze is. Behalve uit mijn eigen partij [D66, red.] krijg ik zelden of nooit een uitnodiging om deel te nemen aan de discussie binnen de politieke partijen. Dat vind ik jammer. Het zou beter zijn als een vertegenwoordiger van het sociaal-economisch middenveld met grotere regelmaat dan nu een rol zou krijgen bij een partijcongres of andere partijpolitieke bijeenkomst. Ik zit niet naar uitnodigingen te vissen hoor, maar het is jammer dat die rol niet zo prominent is.”

“Ik krijg zelden of nooit een uitnodiging om deel te nemen aan de discussie binnen de politieke partijen. Dat vind ik jammer.”

Biedt de huidige economische crisis kansen, ook voor politieke partijen?

“Iedere crisis is een kans. Beleidsprioriteiten voor de lange termijn, zoals duurzaamheid en kennis, zijn extra te bedienen vanuit het crisisbeleid voor de korte termijn. We moeten gerichte innovatie-uitgaven doen die direct helpen, maar ook goed zijn voor onze positie in de toekomst. Denk aan het opleiden en bijscholen van mensen zonder werk. Straks zijn zij – mét hun kennis – hard nodig, want de krapte op de arbeidsmarkt komt zeker terug. Ook investeringen in wegen en in energiebesparing zijn goed voor dit moment én voor de toekomst. Ze kunnen Nederland een duw in de goede richting geven en ons makkelijker door de komende nare maanden en jaren helpen.”

“We hebben een uitstekende uitgangspositie om de crisis aan te pakken. Werkgevers en werknemers willen nadrukkelijk samen optrekken. De politiek moet zich wel committeren aan een gezamenlijk perspectief: de rijen moeten zich sluiten. Dat hebben we eerder gedaan. Denk aan het Akkoord van Wassenaar uit 1982, ten tijde van grote economische malaise. De werkloosheid was ongekend hoog, vooral onder jongeren. Het ene na het andere bedrijf werd met sluiting bedreigd. Het kabinet dreigde met een loonmaatregel. Sociale partners hebben toen een akkoord gesloten om het tij te keren. De vakbonden waren bereid af te zien van automatische prijscompensatie, en de werkgevers gaven hun heftige weerzin tegen arbeidsduurverkorting op. In feite leverden de werknemers loon in voor werkgelegenheid. Met dit akkoord werd ook zeker gesteld dat arbeidsvoorwaarden een zaak zijn van de sociale partners op decentraal niveau, en dus niet van de overheid. Het kabinet-Lubbers schaarde zich hierachter, waarmee de basis werd gelegd voor verbetering van de economie.”

“In 1993 sloten sociale partners een nieuw akkoord, getiteld een Nieuwe Koers. Ze streefden vooral naar grotere arbeidsdeelname, onder meer door deeltijdwerk te bevorderen. Werkgevers en het kabinet wilden daarentegen liever een meer flexibele arbeidsmarkt. De discussie hierover kwam op gang, maar de politiek kwam er niet uit en legde het vraagstuk voor aan de Stichting van de Arbeid. Dat leidde tot het akkoord over Flexibiliteit en Zekerheid van 1996. De Stichting van de Arbeid had een nieuw evenwicht gevonden dat rekening hield met de eisen die aan ondernemingen werden gesteld én met de rechtsbescherming van flexibele werknemers. Het kabinet nam het akkoord over en gebruikte het als basis voor de nieuwe Flexwet. En in 2003 spraken sociale partners een loonstijging af die ‘nadert tot nul’, wat net iets anders is dan het bevriezen van de lonen. Ook toen ging het slecht met de economie.”

“Kortom: we hebben de traditie, we hebben de cultuur om compromissen te sluiten, juist daarmee kunnen we een voorsprong nemen op andere landen. Ik hoop, nu in februari 2009, dat we bij de uitreiking van dit boek in juni kunnen constateren dat het gelukt is.”

“De SER is geen schaduwregering. We zijn een adviesorgaan, een invloedrijk adviesorgaan, maar niet meer dan dat.”

Wat is de rol van de SER hierin? Is de raad een ‘schaduwregering’ omdat hij in de huidige crisis het alternatief mag bedenken voor het kabinetsplan om de AOW-leeftijd te verhogen? En zet dit het politieke primaat onder druk?

“De SER is een adviesorgaan. Een zeer invloedrijk adviesorgaan, maar toch niet meer dan dat. Wij doen als SER ons uiterste best om bij elke aanvraag met een unaniem advies te komen aan het kabinet of aan de Kamer. Maar vervolgens is het aan de regering of aan de Kamer om daar iets mee te doen. Wat mij betreft hoeven we geen discussie te voeren over wie of wat het primaat heeft in dit land, want dat is de politiek. Zij kan in alle vrijheid beslissen wat zij met het SER-advies doet, en draagt daar ook de finale verantwoordelijkheid voor.”

Verbroedert de crisis? Duwt het meer mensen naar het politieke midden?

“De opmars van het populisme leidde de afgelopen jaren tot een leegloop van het politieke midden. Dat vind ik zorgelijk, omdat het stabiel beleid in de weg staat. Het leek even alsof het politieke midden er in de peilingen beter uitkwam dankzij de crisis, maar dat is nog maar de vraag. Ik denk wel dat de crisis een herkansing biedt voor het politieke midden. Ik hoop dat we kunnen terugkeren naar het vertrouwde model van een partijdemocratie waarin

coalities in kleine stapjes grote beleidsveranderingen tot stand brengen. Dat heeft ons veel gebracht. Ik hoop voor Nederland dat de politiek die kans benut.”

Waarvan kennen Rinnooy Kan en Van Kemenade elkaar?

Ze hebben elkaar ontmoet halverwege de jaren tachtig, toen Rinnooy Kan rector was van de Erasmus Universiteit Rotterdam en Van Kemenade voorzitter van het college van bestuur van de Universiteit van Amsterdam. De laatste trad op als voorzitter van een interuniversitair overlegorgaan over onderwijs en onderzoek. Rinnooy Kan zegt daarover: “Hij bezat een onwaarschijnlijk vermogen om in discussies waarin iedereen het met elkaar oneens was, aan het einde conclusies te formuleren waarin alle aanwezigen zich herkenden. Dat heb ik mensen zelden zo knap zien doen, werkelijk fenomenaal. Ik moet het zelf wel eens doen bij de SER, en dan spiegel ik mij graag aan hem. Ik heb verschillende keren meegemaakt dat mensen elkaar verwonderd zaten aan te kijken: zojuist hadden we nog ruzie! Hij is een enorme bruggenbouwer.” Sinds dat moment zijn Rinnooy Kan en Van Kemenade elkaar op verschillende momenten tegengekomen. Ze delen hun belangstelling voor het onderwijsbeleid.

Het gelijk van de middenschool

Rinnooy Kan heeft zich op verschillende manieren ingezet voor het Nederlandse onderwijs. Zijn bekendste wapenfeit op dit terrein is zijn voorzitterschap van de commissie die in 2007 adviezen uitbracht om het dreigende lerarentekort aan te pakken. Rinnooy Kan pleit al jaren voor een betere benutting van talenten in het Nederlandse onderwijs. Hij stelt vast dat leerlingen uit lagere sociale milieus (zowel autochtoon als allochtoon) onvoldoende kansen krijgen om hun kwaliteiten optimaal te ontwikkelen. Eén van de tekortkomingen die hij signaleert, is dat het Nederlandse onderwijs discrimineert naar sociale herkomst, mede door leerlingen al vroeg in hun schoolloopbaan te laten kiezen voor een schooltype in het voortgezet onderwijs. Die keuze is vaak niet alleen gebaseerd op belangstelling en ontwikkelingsmogelijkheden van de leerlingen zelf, maar ook op verwachtingspatronen in hun sociale omgeving en op vertrouwdeheid van die omgeving met de opleidingsmogelijkheden.

Dat was precies het idee achter de middenschool waarvoor Van Kemenade zich sterk heeft gemaakt. De middenschool was in de kern een verlenging van het basisonderwijs, ondergebracht in één schooltype waaraan alle leerlingen na groep 8 (destijds was dit nog klas 6) een aantal jaren zouden deelnemen. Ze konden er systematisch in aanraking komen met alle kennisgebieden en vaardigheden die nodig waren om te functioneren in de samenleving. Er was in het bijzonder aandacht voor ambacht en techniek, meer dan in het (bestaande) algemeen vormend onderwijs.

De middenschool is er, op een paar experimenten na, niet gekomen. Er was te veel politieke, maatschappelijke en onderwijskundige weerstand tegen het idee. Rinnooy Kan zegt daarover: “Ik zou het erg leuk vinden voor Van Kemenade als de hele discussie over de middenschool een herkansing krijgt. Ik heb daar zelf aan bijgedragen door te onderstrepen dat Nederland niet het land is geworden waar het feitelijke *level playing field* tot stand gekomen is. Wij hebben op ideologische gronden direct afstand genomen van het middenschoolmodel, ons niet realiserend dat de landen die wel zo’n model hebben, veel beter scoren op het gebied van onderwijs. Je moet onderkennen dat de argumentatie ten gunste van de middenschool een hele zakelijke en inhoudelijke was. Die had met politieke voorkeuren weinig te maken. De opvatting dat het onderwijs niet mag discrimineren naar sociaal-economische herkomst, wordt door iedereen onderschreven. Het is alleen de vraag: hoe internaliseren we dit uitgangspunt? En die vraag is lastig te beantwoorden. Maar de middenschool heeft totaal onverdiend het ideologische stempel van een verkeerd soort gelijkheidsdenken gekregen.”



Korte schets loopbaan Van Weezel

1976: redacteur weekblad Vrij Nederland

1995: presentator Met het oog op morgen en het Radio 1-journaal

2000: adjunct-hoofdredacteur Vrij Nederland

2004: politiek commentator Vrij Nederland

2007: voorzitter van het Internationaal Perscentrum Nieuwspoort

Max van Weezel:

“Politici en Haagse journalisten liggen onder één deken”

Kranten en omroepen zijn al tijden niet meer de spreekbuis van politieke partijen. De ontzuiling heeft die band verbroken. Dat is winst, want een vrije pers is essentieel voor een democratische samenleving. Maar door de concurrentie in de media is de informatie vaak gebrekkig, vindt Van Kemenade. Incidenten krijgen de overhand boven degelijke analyses, en personen zijn belangrijker dan visies. Zo dragen ook de media bij aan de verzwakking van het politieke primaat. Max van Weezel heeft dertig jaar ervaring als parlementair journalist. Een aantal van Van Kemenades zorgen deelt hij.

“Eigenlijk is het jammer dat de media niet verzuild zijn gebleven. Die ontzuiling leek een verademing voor journalisten, omdat de nauwe banden met politieke partijen werden verbroken. Maar mede daardoor zitten we in de media nu wel in een identiteitscrisis. De verschillen tussen kranten en omroepen zijn zo klein geworden, dat journalistieke carrières inwisselbaar zijn. Je stapt makkelijk over van de Vara naar de Tros, of van Elsevier naar de Volkskrant. Dat was vroeger *not done*. De media hebben wat dat betreft een extremere ontwikkeling doorgemaakt dan de politieke partijen. Ik zie het verschil nog wel tussen een PvdA- en een VVD-Kamerlid, maar veel minder tussen Elsevier en De Groene Amsterdammer.”

“De ontzuiling leek een verademing voor journalisten,
omdat de banden met politieke partijen werden
verbroken. Maar mede daardoor zitten de media nu
wel in een identiteitscrisis.”

“De kranten verkeren in commerciële doodsnood. Ze vragen minister Plasterk om ze te redden, waarop die terecht de wedervraag stelt: welk gedachtegoed moet ik redden? Waar staat u precies voor? Alleen kranten en omroepen die nog een beetje verzuild zijn gebleven, zoals Trouw, Vrij Nederland, de VPRO en de EO hebben het makkelijk, die houden hun achterban intact.”

Hoe is het zo gekomen dat de media zo'n extreme ontwikkeling hebben doorgemaakt?

"Het is in fasen veranderd. We hebben het over een periode van vijftig jaar. Oudere collega's vertelden altijd dat de verzuiling een beklemmende periode was, met rare constructies. Bij Vrij Nederland zat bijvoorbeeld de vakbeweging in het bestuur van de krant, bij andere dagbladen waren dat werkgevers of protestants-christelijke bestuurders. In de jaren zestig en zeventig hebben journalisten zich daarvan bevrijd. Vervolgens kregen we het bijbehorende heldendom van de waakhond; de luis in de pels van de democratie. Alle anderen waren met hun eigen belangetjes bezig, maar wij van de media vertegenwoordigden en beschermden het algemeen belang. Er was een enorm zelfbewustzijn. Die fase heeft tamelijk kort geduurd. Halverwege de jaren tachtig kwam er een nieuwe generatie journalisten op. Die was minder geëngageerd, minder idealistisch, veel zakelijker ingesteld. Het was in de tijd van de kabinetten-Lubbers, de tijd waarin de zakelijkheid ook in de politiek zijn intrede deed. Dat zie je terug in dossiers als de RSV-enquête, de paspoortenzaak. Doet de overheid haar werk wel goed? Wordt er geen geld over de balk gesmeten? Dat soort vragen stelden de zakelijke journalisten. Tegelijkertijd kwam een ware revolutie op gang, met de opkomst van commerciële televisie, de Amerikanisering, meer geweld en criminaliteit in de media. Onderwerpen waarvan we in Nederland vroeger altijd zeiden 'Dat doet de Telegraaf al, dat hoeven wij niet te doen'. De nieuwsaanpak van de commerciële werd een succes. Een programma als Hart van Nederland heeft drie tot vier keer zoveel kijkers als Nova op hetzelfde tijdstip. Ook bij de publieke omroepen en de serieuze dagbladen hoor je tegenwoordig in redactievergaderingen: het is een interessant onderwerp, maar is het ook léuk?"

"Daarna, zeg maar halverwege de jaren negentig, kreeg je de opkomst van de Frits Westers en de Ferry Mingelens: de televisiehoofden. Krantenjournalisten daalden in aanzien. Dat werkt nog steeds door. Politici gaan graag aan tafel zitten bij mensen als Jeroen Pauw en Matthijs van Nieuwkerk, die geen parlementair journalist zijn. Op de school van de journalistiek in Zwolle vragen ze tegenwoordig voor een gastcollege liever Sophie Hilbrand dan mij."

"Het elan van de wereldverbetering is gedoofd, en de rekenmachientjes uit de jaren tachtig zijn ook vertrokken. De brandverslaggevers blijven, net als de televisie-idolen."

"Na de Fortuynrevolte werden de geëngageerden, de rekenwonders en de Frits Westers allemaal afgerekend door hun hoofdredacties. Niemand had de veenbrand zien aankomen. Journalisten hadden zitten slapen, waren te duur, zaten zelf te veel onder de Haagse kaasstolp. Op diverse redacties werden harde saneringsmaatregelen genomen. Haagse

redacteuren werden verbannen naar de stadsredactie in Zwolle. En de brandverslaggevers moesten juist naar Den Haag voor het ruigere werk. Alles draaide om de *vox populi*. Autoriteiten naar hun mening vragen werd in de ban gedaan. Klaas de Vries meldde in zijn weblog dat hij wandelend door Den Haag niet werd herkend door een jonge verslaggever. Die duwde hem een microfoon onder zijn neus en vroeg: 'Vindt u die politieke elite niet allemaal zakkenvullers?' Waarop Klaas antwoordde: 'Ja, het zijn allemaal zakkenvullers'. Dat is wel weer minder geworden, dat gebruik van de mening van het volk. Maar het engagement dat volgde op de verzuiling, is verdwenen. Het elan van de wereldverbetering is gedoofd, en de rekenmachientjes uit de jaren tachtig zijn ook vertrokken. De brandverslaggevers blijven, net als de televisie-idolen. Er zijn nog maar weinig parlementair journalisten die nadenken over het doel van hun vak."

Die televisie-idolen spelen een belangrijke rol in de manier waarop de politiek over het voetlicht komt.

"Ja. De NRC heeft een top 100 gemaakt van talkshowgasten. Dat is een heel beperkt rijtje, het zijn steeds dezelfde mensen. Het aantal politici daarin is beperkt en het hele maatschappelijk middenveld ontbreekt, juist degenen die de meeste invloed hebben. Rinnooy Kan en Brinkman zitten wel op zondag in Buitenhof, maar de rest van de audiovisuele media halen ze sporadisch. Televisiejournalisten vinden hen te saai. Dat leidt tot een grote ongenueanceerdheid en tot zwart-witdiscussies. Redacties gaan steeds meer op zoek naar bepaalde meningen, liefst extreem contraire. Ze bellen mij ook wel eens. Sommige redacteuren kunnen behoorlijk bot zijn. Als je niet bereid bent zo'n uitgesproken mening te vertolken, dan houdt het op. Je merkt het ongeduld aan de andere kant van de telefoon."

"Redacties gaan op zoek naar bepaalde meningen, liefst extreem contraire. Als je niet bereid bent zo'n mening te vertolken, dan houdt het op."

Van Kemenade stelt dat de media te veel gericht zijn op incidenten. Wat vindt u daarvan?

"Op dit punt vind ik zijn analyse te gemakkelijk. Doordat journalisten niet meer nadenken over hun vak, ontstaat er een geestelijk vacuüm in de media. Daar maken Haagse voorlichters gebruik van. Ze 'steken iets in', zoals dat in jargon heet. Politici roepen daarmee – via hun voorlichters – die aandacht voor incidenten ook over zichzelf af. In al die jaren dat ik in Den Haag meeloop, is het aantal parlementair journalisten misschien vervienvoudigd: van 50 journalisten toen naar 250 nu. Het aantal voorlichters is zeker vertienvoudigd. Er

lopen er wel 500 of 600 rond: persvoorlichters, woordvoerders, PA-consultants, of hoe ze zich ook noemen. Je weet niet eens altijd namens wie ze je aanspreken. Ze zijn constant bezig ons tips te geven. Er is een hele nieuwe bedrijfstak opgekomen. Die gaat overigens niet alleen over incidenten, ook over de inhoud. Maar in beide gevallen draait het om de primeurs. Er is een handel ontstaan in voorkennis van beleidsnotities. Er wordt je een idee aangereikt en als je belooft dat je het plaatst, krijg je het exclusief. Als journalist hoef je niet meer zelf op een nieuwsfeit te komen door te netwerken en rond te vragen. Die handel is deel gaan uitmaken van ons metier. Journalisten moeten ook onderhandelen met hun eigen hoofd- en eindredactie: 'Ik heb beloofd dat het op de voorpagina komt, maar ik kan nog niets laten zien, want ik heb het nog niet'. Het is een vervalsing van het vak. Eigenlijk begrijp ik niet dat journalisten erin meegaan, maar ik doe het zelf ook. Het draait meer om diplomatiek verkeer dan om creativiteit. Sinds de jaren negentig is dit in een stroomversnelling geraakt. Net als het begrip 'autoriseren'. Dat is ook zo'n vloek, maar inmiddels wel de gebruikelijke gang van zaken. Dan buigt men zich over een quote die wel van de minister is, maar die bij nader inzien niet past in de eenheid van het kabinetsbeleid. Of die hem kan schaden. Ik zie wel eens aan hoeveel mensen op het departement zo'n tekst wordt voorgelegd, hou op zeg! Aan de kant van de overheid bestaat een heel diplomatiek circuit dat meebeslist over het eindresultaat. Nog een stapje verder kom je uit bij de popularisering waaraan de spindoctors sterk hebben bijgedragen. Ik had ooit een zuur stukje geschreven over Aart-Jan de Geus, destijds minister van Sociale Zaken. Werd ik gebeld door een voorlichter, of ik wel wist dat Aart-Jan een fan van de Beatles was, net als ik. Of we elkaar niet op dit gemeenschappelijke thema konden vinden. Uiteindelijk ging ik er nog op in ook, ik ben samen met hem achter de piano in Nieuwspoort beland. Het is een soort preventieve voorlichting, die allengs persoonlijker is geworden. Het beeld dat politici en Haagse journalisten onder één deken liggen klopt, het is de werkelijkheid."

"Politici roepen – via hun voorlichters – de aandacht voor incidenten ook over zichzelf af."

Is de politiek onder invloed van deze ontwikkelingen geworden tot een strijd tussen gladiatoren?

"Van Kemenade zegt terecht dat het vooral gaat om personen, minder om de inhoud. Scoren en beeldvorming staan inderdaad voorop. Meer kortademigheid, minder langetermijnwerk, meer snelle deals, minder research door journalisten: het is allemaal waar. Maar daarin

hebben politici en hun spindoctors dus zelf een belangrijke rol gespeeld. Zij bewerken journalisten en sluiten die deals."

"Aan de andere kant kun je ook beweren dat de populaire media de belangstelling voor de politiek groter maken. Jongeren lezen wel de Metro en de Spits, dan weten ze toch dat er een kredietcrisis is. Dat is winst als ze daar zónder die bladen geen kennis van hadden genomen. Ook RTL heeft een goede mix van nieuws en amusement. Popularisering hoeft dus niet per se een verarming te zijn. Maar ja, als je een gewetensvol, idealistisch bestuurder bent, dan voel je je wel eens voor de haaien gegooid. Dat is Frans Weisglas ooit overkomen bij Pauw en Witteman. Hij was daar te gast op de dag dat het rapport van de commissie-Hoekstra verscheen over de toekomst van de democratie. Hij was alleen vergeten te bedingen dat daar vragen over zouden worden gesteld. Komt hij naast Goedele Liekens te zitten, de seksuologe die net het Grote Penisboek had gepubliceerd. En dáár ging het gesprek over. Daar zit je dan als voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal."

"In Amerika en Engeland zijn ze alweer een stapje verder. Oneliners zijn er belangrijk, maar er is na de talkshowfase ook weer nieuwe, serieuze journalistiek ontstaan. Die heeft zich erbij neergelegd dat je politici geen kulvragen stelt. Ik heb de indruk dat de Nederlandse televisie wat dat betreft in een puberale fase zit."

"Je kunt ook beweren dat de populaire media de belangstelling voor de politiek groter maken. Jongeren lezen wel de Metro en de Spits, dan weten ze toch dat er een kredietcrisis is."

Hoe moet een politicus daarmee omgaan? Moet hij of zij vaker 'nee' zeggen? Nog meer voorlichters in stelling brengen?

"Vaker 'nee' zeggen zou ik afraden, hoewel ik de reflex wel begrijp. Die eerste reactie van minister Vogelaar op die Geen Stijl-interviewer, die heeft iedereen. Maar daar staat in dit tijdperk kennelijk de doodstraf op. Cramer vertrouwde een tijdje op een agressieve voorlichter, dat is ook geen oplossing. Dan blijf je zelf wel erg in je academische wereldje zitten. Bos slaagt erin goede afspraken te maken met talkshowredacties. De eerste minuut gaat het over de zwangerschap van zijn vrouw en daarna over de kredietcrisis. Hij bewijst dat het kan. Halsema en Plasterk kunnen het ook. Pechtold zou vaker 'nee' kunnen zeggen, maar hij blijft in gesprekken wel aan zet. Cohen is ook zo'n goed voorbeeld van iemand die wel vaak in De Wereld Draait Door zit, maar zonder zichzelf geweld aan te doen."

Wat hebben zij gemeen, de mensen die het goed doen?

“Ze hebben een goede innerlijke balans en dat stralen ze uit. Ze worden niet zo gauw zenuwachtig van camera’s. In Engeland heeft elke politicus – door het kiesstelsel dat ze daar hebben – goed leren debatteren. Nederlandse politici zijn dossiervreters, gewetensvolle mensen die het niet gewend zijn om zich te weren. Daartegenover staat een batterij microfoons en notitieblokjes klaar op het Binnenhof om in actie te komen. Op gewone dagen lopen twee- tot driehonderd journalisten zich daar te vervelen. Ze zijn tot de tanden bewapend voor het geval er iets gebeurt en willen het nieuws brengen voordat een ander het doet. Dat zorgt voor een zekere hijgerigheid. Als er een beleidsnotitie wordt gepresenteerd op een persconferentie, moet een journalist zich afvragen of hij het zich kan veroorloven het rapport als ‘degeelijk’ te kwalificeren. Wat als de concurrent het kraakt? De gang die zo’n rapport vervolgens door de media maakt, is interessant. Journalisten die de persconferentie hebben bezocht, krijgen het hele rapport met de bijlagen erbij. De verleiding is groot om alleen het persbericht en de samenvatting te lezen. Maar die lezen de Haagse journalisten tenminste nog. Vervolgens verschijnt er een berichtje op pagina 101 van Teletekst. Dat wordt gemaakt door mensen die heus wel ethisch verantwoord werken en checken wat ze opschrijven. Maar het is een zeer beknopte samenvatting, het moet immers in honderd woorden. Dan krijg je de volgende schil: de redacties van talkshows, audiovisuele media, de journalisten zonder ervaring in de parlementaire verslaggeving. Ze zijn niet bij de persconferentie geweest, ze hebben het persbericht niet gelezen – laat staan de samenvatting – maar ze zien het berichtje op 101. Op basis daarvan nodigen ze mensen uit. Neem het rapport over de Noord/Zuidlijn in Amsterdam. De ombudsman heeft daarin aangegeven dat er veel goed gaat, maar ook wat er mis is gegaan op de Vijzelgracht. Tegen de tijd dat de hoofdrolspelers aan tafel zitten bij Pauw en Witteman, is de inhoud gereduceerd tot de vraag: gaan er koppen rollen? Nou trad de Amsterdamse wethouder Herrema zelf al af, en toen ging men hups, zo de andere kant op. De teneur werd dat hij zijn verantwoordelijkheid ontliet. Het is niet de hele journalistiek hoor, die zo werkt. Het is een bepaald segment en het is ook een fase.”

“Wat ‘s ochtends nog inhoudelijk was, is ‘s avonds aan tafel bij Pauw en Witteman gereduceerd tot de vraag: gaan er koppen rollen?”

Dat vergroot het vertrouwen in politici niet, het tast zelfs het primaat van de politiek aan, zegt Van Kemenade. Kunnen de media bijdragen aan het herstel daarvan?

“De media zullen denken: wat hebben wij met het primaat van de politiek te maken? Dat is ons vak niet. Laat de overheid een beter product maken, laat ministers hun beleid beter uitleggen dan Ella Vogelaar deed. Wij journalisten zijn er om te berichten, vooral als er iets mis gaat. Ik vind dat we niet verplicht zijn om met de overheid mee te denken. Misschien dat de publieke omroep hierin een aparte positie heeft, omdat die gefinancierd wordt met belastinggeld. Van de NOS en de NPS mag je verwachten dat ze ethische discussies voeren. Kranten en tijdschriften zijn privaat, die krijgen geen cent van de overheid. Het zijn economische producten die de wetten van de markt volgen.”

Pleidooi voor een LAT-relatie

‘Het Haagse huwelijk’ was de titel van een boek van Jean-Pierre Geelen dat ging over de relatie tussen politici en parlementaire journalisten eind jaren negentig. In 2003 pleitte de Raad voor het openbaar bestuur ervoor – met een verwijzing naar het boek van Geelen – het huwelijk om te zetten in een LAT-relatie. Daarvoor zou de overheid in de eerste plaats meer duidelijkheid moeten verschaffen over wat ze doet en waar ze verantwoordelijk voor is. De Rob vond ook dat de overheid beter gebruik kon maken van eigen communicatiekanalen en nieuwe media, dat er specifieke aandacht nodig was voor crisiscommunicatie en dat de volksvertegenwoordiging het initiatief voor het publieke debat moest terughalen naar de Kamer. Tot slot moest de politiek reflecteren op eigen praktijken als lekken, proefballonnen oplaten en het gebruik van communicatie voor politiek-strategische doelen.

Wat kan de overheid zelf doen om meer aandacht in de media te krijgen voor de inhoud?

“Er is al het een en ander geprobeerd. Wij van de media behoren, zoals gezegd, voor een groot deel bij de vrije markt, we krijgen geen overheidssteun. Dan komen er rapporten van de commissie-Wallage, de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, en ook van de Raad voor het openbaar bestuur. Daarin staat de aanbeveling dat er een commissie van wijze mannen moet komen die toezicht houdt op het functioneren van de kranten en omroepen. Of er wordt aanbevolen om de Tweede Kamer hierover eens per jaar te laten debatteren. Daar heb ik twee bedenkingen bij. De eerste is: wie zijn jullie dat jullie ons gaan beoordelen? En de tweede: welke wijze mannen moeten dat dan

zijn? Vind maar eens iemand die boven de partijen staat en zelf nooit slachtoffer is geweest van negatieve berichtgeving. Ik weet dat Van Kemenade voorstander is van dit model, maar ik zie het niet voor me. Voormalig staatssecretaris Medi van der Laan heeft het de andere kant op geduwd. Ze heeft een behoorlijk bedrag ter beschikking gesteld aan de journalistiek voor 'zelfmonitoring'. Dat klonk als een sympathiek idee, maar het werkt niet. De Stichting Media-Debat die daaruit voortkwam, organiseert bijeenkomsten waar de hoofdredacties niet komen. Sterker nog: het is wel gebeurd dat ze hun redacteuren verboden om ernaartoe te gaan." "Dan blijven er drie zaken over die de overheid kan doen. In de eerste plaats doen bestuurders en politici er goed aan om meer te worden zoals Pechtold en Halsema. Ze moeten beter worden getraind om een inhoudelijke boodschap over te brengen in onze moderne media-maatschappij. In de tweede plaats zou het helpen als overheidsorganen meer vertrouwen hebben in journalisten. Het is werkelijk ongelooflijk hoezeer de ministeries onder Kok en Balkenende op slot zijn gegaan. Niet alleen voor journalisten, ook voor Kamerleden. Er zijn nog maar weinig relaxte contacten met ambtenaren. Dat staat in schril contrast met de openheid in de tijd van Biesheuvel en Den Uyl. Het zou goed zijn als ministeries mij eens zouden uitnodigen voor een informeel gesprek over moeilijke beslissingen. Neem mij mee in de redenering, leg mij uit wat de dilemma's zijn waar het kabinet voor staat. Doe niet zo krampachtig. Dan kan ik het uiteindelijke beleidsvoorstel beter plaatsen. In plaats daarvan worden Kamerleden en journalisten overvallen met voorgerekte kabinetsbesluiten. Je ziet het ook aan het nieuwe 'regeerakkoord', het crisisplan. Dat is eerst in de achterkamertjes besproken en daar is heel verkrampt mee omgegaan. Terwijl je in alle openheid ook mensen duidelijk kunt maken hoe groot de nood is, en dat iedereen moet inschikken. Politici moeten durf hebben. Dat is volgens mij de essentie."

"Het is werkelijk ongelooflijk hoezeer de ministeries onder Kok en Balkenende op slot zijn gegaan. Niet alleen voor journalisten, ook voor Kamerleden."

"De derde actie die de overheid kan ondernemen, volgt uit het voorgaande: laat bewindslieden zich minder afhankelijk maken van voorlichters en lobbyisten. Dat gaat vanzelf als je Kamerleden, journalisten en het maatschappelijk middenveld meeneemt in je overwegingen. Meer openheid creëren over inhoudelijke dilemma's voorkomt dat journalisten voortdurend vragen welke koppen er gaan rollen. En tot slot moeten de media zelf de vierde stap zetten. Als beroepsgroep nemen we anderen de maat, maar we zijn niet erg vatbaar voor discussies over ons eigen functioneren. De bereidheid om naar onszelf te kijken mag wel wat groter worden."

Wat is de belangrijkste uitdaging voor de relatie burger-bestuur in de komende tien jaar?

"Dat hangt af van hoe de kredietcrisis zich ontwikkelt en hoe het kabinet daarop reageert. Ik voorzie rampspoed als het verkeerd wordt aangepakt. Dan krijg je een optelsom van: de huidige democratie waarin we leven, de nog steeds bestaande rancune onder de bevolking tegen 'zakkenvullende' politici, én het gevoel van onrechtvaardigheid dat banken worden gered, maar ontslagen werknemers van Corus niet. Dan krijg je een zeer giftig mengsel en de roep om een sterke man. Kijk naar het succes van Wilders. Als ik lid was van het kabinet, dan zou ik goed nadenken over een economisch stimuleringsplan dat vooral het gevoel wegneemt dat als je voor een dubbeltje geboren bent, je nooit een kwartje wordt. Dat zal niet makkelijk zijn."

Waarvan kennen Van Weezel en Van Kemenade elkaar?

Als student aan de Universiteit van Amsterdam was Van Weezel in de jaren zeventig actief in studentenbesturen en inspraakorganen. In die tijd had hij geen persoonlijk contact met Van Kemenade, maar hij herinnert zich nog goed hoe het kabinet-Den Uyl, waar Van Kemenade deel van uitmaakte, de onderwijswereld behandelde: "Bewindslieden gingen erop af als er iets aan de hand was. Van Kemenades staatssecretaris Ger Klein dook midden in de nacht op bij de studentenbezetting van een gebouw in de Jodenbreestraat. In plaats van de politie kwam de verantwoordelijke voor het beleid zélf, om het even uit te leggen. Daar was ik van onder de indruk. Het latere beeld dat het alleen maar een regenteske kliek was, klopt niet. Zij hadden durf." Het eerste directe contact tussen Van Weezel en Van Kemenade was in 1982, toen de journalist het Kamerlid interviewde voor Vrij Nederland. Het was net nadat het kabinet-Van Agt gevallen was. De opvolgingskwesie van Den Uyl (de 'kroonprinsenstrijd') speelde. Van Weezel: "Ik had in de tijd na het interview veel contact met Van Kemenade. Het is een dramatische periode voor hem geweest. Er is een vervelend spel met hem gespeeld door het partijbestuur, en ook door Joop den Uyl zelf. Uit het archief van Den Uyl is gebleken dat hij al had besloten dat Kok zijn opvolger moest worden, maar hij hield meerdere mensen aan het lijntje, waaronder Van Kemenade. Jos was loyaal aan de partijleider, té loyaal in mijn ogen. Hij hing een beetje rond, wachtend op mededelingen over zijn toekomst vanuit de partij." Sinds die tijd heeft Van Weezel Van Kemenade regelmatig opgezocht. "Hij was een van mijn goeroes. Hij duidde de ontwikkelingen na zijn tijd, toen Kok het roer had overgenomen." Ze zaten bovendien twee jaar samen in de jury van de Joop den Uyl-lezing.



Korte schets loopbaan Rabbae

1975: directeur Stichting Buitenlanders West-Brabant

1982: directeur Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB)

1994: lijsttrekker GroenLinks samen met Ina Brouwer

1994: Tweede Kamerlid GroenLinks

2002: wethouder Leiden

2004: verschillende bestuursfuncties waaronder voorzitterschap van Landelijk Beraad Marokkanen

Mohamed Rabbae:

“Nederland verkwanselt zijn democratische kwaliteiten”

Burgers denken de overheid niet nodig te hebben, zo stelt Van Kemenade. Ze nemen wel diensten af van de staat, maar zien de overheid steeds minder als de behartiger van het algemeen belang. Deze is veeleer een partij met een eigen belang. De oorsprong hiervan ligt in de individualisering van de samenleving en de toegenomen welvaart. Mohamed Rabbae, activistisch burger en oud-Tweede Kamerlid voor GroenLinks, deelt deze visie, maar gaat nog een stap verder: Nederland verkwanselt zijn kwaliteiten. Hoe is het land te besturen als de bevolking zich niet vertegenwoordigd voelt?

“De Nederlandse burger is verwend. Zijn bevrijding is begonnen in de jaren zestig, toen niet de zuil, maar het individu het criterium werd. De soevereine ‘ik’ kwam op als maatstaf in de samenleving: ik bepaal wat deugt en wat niet. Binnen groepen als christen-democraten en socialisten zijn de ‘poppetjes’ geëmancipeerd, dat heeft natuurlijk voordelen. Maar nu zijn die poppetjes koning geworden van het land. Het individu is onze heilige koe. En daar betalen we een hoge prijs voor. De verwend burger vertoont zappedrag, hij wil à *la minute* bevredigd worden en als dat niet gebeurt, gaat hij schoppen. Desnoods schopt hij iemand dood.”

“Het individu is de heilige koe van Nederland. Als de burger zijn zin niet krijgt, schopt hij desnoods iemand dood.”

“Dit is volgens mij de essentie van de afbraak van normen en waarden in de Nederlandse samenleving. De rest is daar een afgeleide van: dat rechters niet meer gerespecteerd worden, dat leraren hun plaats moeten kennen, dat de regering wordt gezien als een blok aan het been. Het individu moet alles kunnen bepalen, moet optimaal kunnen genieten. De beschaving wordt daarbij overboord gegooid. Dat is mijn zienswijze, mijn frustratie, mijn woede.”

Hoe anders was het toen u in 1966 naar Nederland kwam?

“Ik zag destijds veel sterke kanten: de bescheidenheid bijvoorbeeld. Hoogleraren stapten gewoon op de fiets. Dat was in Marokko met zijn strenge klassenscheidingen ondenkbaar. Sterk vond ik ook de dialoog als middel om tot elkaar te komen, de democratie als systeem, de vrijheid van mensen, de spaarzin en het doe-maar-gewoon-principe. We zijn veel van die kwaliteiten kwijtgeraakt. De miljonairsfair vind ik eigenlijk heel on-Nederlands. De samenleving wordt platter. Om nog maar te zwijgen van de Nederlandse media. Die zijn rampzalig voor de ontwikkeling en educatie van burgers. Dat zit mij ook hoog. De pers is natuurlijk een afspiegeling van de samenleving, die twee lijken op elkaar. De media zijn geprogrammeerd op de zappende kijker. Het maakt niet uit over welk onderwerp het gaat, het mag niet langer dan tien minuten duren. Hoe kun je dan recht doen aan bijvoorbeeld het conflict in het Midden-Oosten? Die zogenaamde verwennerij van de kijker staat in schril contrast tot het buitenland. De Belgische, Engelse en Franse zenders doen het veel beter. Nederland durft het niet meer aan om diepgaande programma’s te maken.”

Als de media een afspiegeling zijn van de maatschappij, staat de Nederlandse samenleving internationaal gezien dan ook op achterstand?

“In sommige opzichten wel. Mensen hebben hier zoveel vrijheden, dat moet je aankunnen, anders kun je beter weggaan uit Nederland. Om te overleven moet je eigenlijk volwassen zijn. Vrijheid impliceert namelijk ook verantwoordelijkheid dragen. Die kant van de medaille is niet goed ontwikkeld. Je correct en respectvol gedragen bijvoorbeeld. Neem Rita Verdonk, die in haar functie van minister in een rechtszaal verschijnt om een vrouw te steunen die haar tasjesdief heeft doodgereden! Dan is het respect voor de scheiding der machten toch ver te zoeken. We mogen onze democratische kwaliteiten niet verwaarlozen: vrijheid met verantwoordelijkheid.”

“Als minister Verdonk in een rechtszaak voor een burger opkomt, respecteert ze de scheiding der machten niet.”

Heeft die ik-tendens geleid tot de kloof tussen burger en politiek?

“Ik weet niet of er wel een kloof is. Die is gecultiveerd. In ieder geval heeft de kloof niets te maken met informatieachterstand. Dat mensen niet meer weten wat de politiek doet, wil er bij mij niet in. Iedereen kan lezen in dit land, iedereen kan zich op de hoogte stellen van regeringsplannen. Burgers willen alleen niet. Er is slechts afstand tussen ‘ik’ en ‘de anderen’ als er iets gebeurt wat die persoon niet wil. En de politiek luistert naar die verwende burger. Dat veroorzaakt gedrang in het politieke midden. Politici uit partijen als D66, PvdA,

GroenLinks en CDA kunnen eigenlijk in al die partijen functioneren. Ze zijn uitwisselbaar. Ze neigen naar het centrum omdat daar electoraal succes te behalen valt.”

Maar de PVV van Wilders is toch juist sterk in opkomst?

“Toch hebben burgers niet meer echt wat te kiezen. Er zijn geen debatten meer tussen links en rechts. De gepolariseerde tijd van Den Uyl en Wiegel ligt ver achter ons. Zij waren exponenten van stromingen, van ideologische scholen. Tegenwoordig zijn politici marketeers. Ze zijn erop uit om de burger te bevredigen. Ze luisteren naar wat de burger wil en niet naar wat ze zelf nog willen. Ze durven niet meer tegen de burger te zeggen: ‘Wie is hier nu gek? Je stemt rechts en je verwacht dat links ook voor je opkomt?’ Het maakt niet uit of een politicus socialist of liberaal is, als hij het maar goed doet op tv.”

“Het is niet makkelijk om dat te veranderen. De welvaart heeft mensen niet alleen ontdaan van hun armoedewortels, maar ook van hun ideologische ankers. Het electoraat is diffuser geworden, godsdienstig en cultureel diverser. Kiezers zweven. Een arbeider stemt niet meer automatisch op de PvdA. Verdonk, VVD of SP komen evengoed in aanmerking. Als ik een hardwerkende arbeider ben, dan kies ik ook liever Wilders dan PvdA. Ook GroenLinks is zich op marktwerking gaan richten, en vaart een meer links-liberale koers. De partij bevecht geen fundamentele, sociale en economische zaken meer. Herbronning van de politieke partijen is de essentie.”

“De economische crisis biedt kansen, ook voor het primaat van de politiek. Als het speekwartier van de welvaart voorbij is, komen mensen vanzelf terug bij de overheid.”

Gaat dat gebeuren denkt u?

“Ik maak me daar, net als Jos, zorgen over. Daarvoor moeten politici niet alleen uit zijn op winst op de korte termijn, maar bereid zijn de samenleving te doorgronden en tot een eigen boodschap te komen. Ik heb niet het vertrouwen dat de jonge lichter politici daar het geduld voor heeft.”

“Maar we hebben wel een kans: de economische crisis. Tenminste, als die niet ook te snel wordt afgewerkt. Mensen verwachten de oplossingen nu van de politiek, niet van de bankiers. Onder ‘paars’ was de markt dominant geworden, en de politiek faciliterender. Maar nu komt de politiek terug. Er is ook een roep om leiderschap, atypisch voor Nederland als coalitieland. De regering heeft al daadkracht getoond tegenover de banken, maar moet nu met een plan komen om de crisis te beteugelen, zonder zich om electorale redenen vast te klampen aan oude waarden zoals de AOW-leeftijd of de hypotheekrenteaftrek. De drie grote

stromingen, PvdA, CDA en VVD, hebben een kans zichzelf terug te vinden, en het primaat van de politiek te laten terugkeren. De politiek heeft voor burgers dezelfde rol als een vader of moeder voor hun kinderen: eerst maak je ze zelfstandig, dan gaan ze rotzooien en gaat het mis, daarna komen ze vanzelf bij je terug. Als het speelkwartier van de welvaart en de emancipatie voorbij is, zoals nu bij de crisis, dan komt de overheid weer in beeld.”

Hoe kijkt u als activist aan tegen de politiek?

“Ja, dat is een geuzennaam: activist. Ik ben zeker activistisch geweest in de landelijke politiek. Het is nu overigens moeilijker om iets gedaan te krijgen van de overheid dan voorheen. Vroeger waren er niet alleen binnen linkse partijen, maar ook binnen het CDA politici die opkwamen voor migranten, soms tegen de eigen partij in. Ik denk aan Kraaijeveld-Wouters, De Vries [Bert, red.], Scholten. Als ze overtuigd waren, gingen ze zelfs tegen Lubbers in, en dat was een machtig premier. Het CDA bewoog niet vanzelf met de leider mee. Ook bij de VVD had je politici die corrigerend konden optreden in de eigen partij – Hermans, Dijkstal, Wiebenga – maar niet zo frontaal als bij het CDA. Tegenwoordig hoef ik niet meer bij CDA of VVD aan te kloppen als ik wil pleiten voor etnische minderheden. Er is een duidelijke scheiding. Van tevoren weet je al bij wie je wint en bij wie niet. Het gaat niet meer om argumenten. Ik vind het keihard geworden.”

Het manifest ‘Eén land, één samenleving’

Het manifest ‘Eén land, één samenleving’ is een initiatief van enkele oud-politici die de eendracht in de samenleving willen versterken. Het manifest werd op 4 april 2006 gepresenteerd en er vloeien nog altijd activiteiten uit voort. Initiatiefnemers behalve Mohamed Rabbae: Hans Dijkstal (VVD), Bas de Gaay Fortman (GroenLinks), Jos van Kemenade (PvdA), Anja Meulenbelt (SP), Tineke Lodders (CDA), Rinus Penninx (Universiteit van Amsterdam), Jan Terlouw (D66) en Kars Veling (ChristenUnie). Volgens de opstellers van het manifest is het politiek klimaat ten opzichte van allochtonen verhard. Ze wijten dat aan het kabinet-Balkenende. Ze pleiten voor wederzijds respect en integratie.

U heeft met onder anderen Van Kemenade het manifest ‘Eén land, één samenleving’ opgesteld. Waarom moest dat er komen?

“Ik zag dat er polarisatie optrad tussen een deel van de autochtonen en migranten, gevoed door Verdonk, Wilders, Fortuyn en Leefbaar Rotterdam. Ik was en ben nog steeds bang voor

grote interetnische conflicten en wilde die voorkomen. Toen heb ik oud-politici van alle partijen benaderd, zoals Van Kemenade en Terlouw. Zittende politici kunnen geen afstand nemen van hun dagelijkse beslommeringen, maar oud-politici wel. Mijn initiatief was niet aan dovemansoren gericht. Wij houden iedere drie maanden bijeenkomsten, geven lezingen op scholen en universiteiten en treden op in radio- en televisieprogramma’s. Meestal voert Hans Dijkstal het woord, of ikzelf. Het doel is dat mensen zich gaan realiseren dat wij bij een botsing allemaal verliezers zijn. Daar hopen we ze bewust van te maken. We richten ons daarbij ook op de aanhang van Wilders. In het verlengde van het manifest proberen we die aanhangers in gesprek te brengen met Marokkanen en andere allochtonen. Het gaat er dan niet om dat wij gelijk krijgen, het gaat erom dat er uitwisseling mogelijk is. Sommige mensen op het platteland hebben nog nooit een Marokkaan van dichtbij gezien. Maar ze lezen wel de Telegraaf, en dan geloven ze Wilders als hij zegt dat de migranten Nederland komen koloniseren. Logisch dat ze dan tegen migranten zijn, ook in de wijken waar géén last is. We hopen dat ze inzien dat er ook allochtonen zijn die naar hen luisteren. Hun klachten zijn soms ook terecht.”

Gelooft u in het directe contact?

“Absoluut. Toen ik nog directeur was van het NCB was er een vrouw die mij via de telefoniste steeds uitschold. Ik ben toen bij haar langs gegaan met een bos bloemen. Om een lang verhaal kort te maken: uiteindelijk stemde ze op mij toen ik naar de Tweede Kamer ging. Ik heb haar zelfs uitgenodigd om een keer bij de Troonrede aanwezig te zijn. Als je op afstand op elkaar blijft schieten, weet je niet wat de ander beweegt. Die vrouw had helemaal gelijk: een groepje Marokkaanse kinderen treiterde bij haar in de buurt een man in een rolstoel. Ik heb haar om de adressen van die kinderen gevraagd. De les die je eruit kunt trekken, is dat je contact moet zoeken. Als je weet wat er speelt, kun je misschien een aantal zaken veranderen. In het persoonlijk contact zit de oplossing.”

“Het zaadje van het manifest is geplant. We gaan nu de krachten bundelen met het initiatief van Doekle Terpstra, en met de Linker Wang, een platform voor religie en politiek. We zijn allemaal vóór de dialoog en tégen de confrontatie. Hirsi Ali koos voor schieten op afstand. Dat is geen slimme strategie. Als je tegen mensen schopt, schoppen ze terug. Je kunt beter met argumenten komen. Waarom mogen we niet aan de Koran komen? Het heilige boek schrijft over slavernij, maar die is ook afgeschaft. Waarom zouden we dan de ongelijke rechten tussen mannen en vrouwen in stand houden? De islam wordt gedomineerd door mannen en daarom wordt de positie van vrouwen niet verbeterd. Dit soort discussies brengt iets op gang onder moslims. Met confrontaties komt het doel niet dichterbij, met de dialoog wel.”

Wordt die confrontatie gevoed door de media? Afgeven op allochtonen scoort?

“De media zijn uit op sensatie. Ik heb me mateloos geërgerd aan Pauw en Witteman in de kwesties rond Hirsi Ali. Ayaan is een intelligente vrouw, en het is met haar geschiedenis best begrijpelijk dat ze afstand nam van de islam. Maar als ze bij Pauw en Witteman aanschouf, was het net of de paus binnenkwam. Al bracht ze een hetze tegen de moslims teweeg, ze werd niet gecorrigeerd. Als er al een moslim in dat programma zit, is het om hem te slachten. Dat komt voort uit een gebrek aan kennis over de islam. Het is schrijnend zo weinig als programmamakers daarvan weten. En dat terwijl Nederland drie eeuwen lang het islamitische Indonesië heeft gekoloniseerd!”

“Door dat kennistekort bieden journalisten geen weerwoord. Zo’n snotneus als Ehsan Jami kreeg veel te veel aandacht als slachtoffer van intolerantie van moslims. Let wel, ik vind dat kritiek op de islam mogelijk moet zijn, maar in bepaalde programma’s kreeg hij a priori gelijk. Totdat wij samen met twee imams een bijeenkomst in een moskee organiseerden voor afvallige Iraanse moslims. Pas daarna kwamen er ook kritische vragen aan Jami: hebben uw problemen misschien ook te maken met uw gedrag? Als je maar antimoslim bent in Nederland, liggen de media aan je voeten. Men gaat zich er nu eindelijk een beetje in verdiepen. Ook op dit punt doen ze het in België, Engeland en Frankrijk beter.”

“Als er al een moslim bij Pauw en Witteman aan tafel zit, dan is het om hem te slachten. De Hirsi Ali’s en Ehsan Jami’s krijgen a priori gelijk. Dat komt door een totaal gebrek aan kennis over de islam.”

Was ‘11 september’ een keerpunt wat betreft tolerantie?

“Er was altijd al een kwart van de Nederlanders antimigrant. Maar na de aanslagen is die intolerantie inderdaad toegenomen. Dat zo’n geschoolde samenleving als de westerse zich zo gemakkelijk laat manipuleren door een idioot als Bush! Hij wist landen en volkeren achter zich te krijgen door alles tot terrorisme te verklaren. Ook in Nederland werd er na 11 september direct een scheiding gemaakt tussen moslims en niet-moslims. Terwijl het niet allemaal gaat om godsdienst, het is politiek. Het is een verkapte strijd tegen een politiek regime, dat zie je in Afghanistan, in Irak. Niet alle islamitische bewegingen zijn fundamentalistisch. Mensen zoeken hun toevlucht in die bewegingen, omdat die ook maatschappelijk nuttig werk verzetten: ze verzorgen onderwijs, geven een bruidsschat voor wie wil trouwen maar te arm is, regelen artsen. De islamitische partijen hebben veel over voor de mensen.

Wat hier de SP in de fabrieken deed, doet de islamitische beweging in Casablanca. Die nuance vindt geen gehoor. Het was een makkie voor Bush: met het woord ‘terrorisme’ kreeg hij geld en politieke steun voor zijn militaire avonturen en repressieve wetgeving. Wat in Nederland is gebeurd, is daar een afgeleide van.”

“Voor 11 september waren wij Marokkanen. Daarna werden wij moslims. Tegenstellingen zijn gemakkelijk te vinden in de retoriek.”

Wat heeft dit betekend voor de relatie burger-bestuur?

“Het heeft geleid tot simplistische praktijken. Voor 11 september waren wij Marokkanen, Turken, Antillianen, Surinamers. Nu zijn we moslims. Tegenstellingen zijn gemakkelijk te vinden in de retoriek. Mede daardoor is de Tweede Kamer, onder Balkenende III met Rita Verdonk, een stempelmachine geworden. Het maakte niet uit welke repressieve maatregel het kabinet nam tegen migranten en het terrorisme – inburgeren in het buitenland, voorstellen om de positie van allochtonen te beknotten – de Kamer ging akkoord. Donner heeft zelfs de wet veranderd zodat de verdediging in een rechtszaak geen kennis mag nemen van de bewijslast tegen een verdachte als die afkomstig is van de AIVD. Alleen een aparte rechter krijgt daar inzicht in. De verdediging weet niet of het bewijs rechtmatig verkregen is of niet. Zulke voorstellen werden stante pede door de Tweede en Eerste Kamer geijast.”

Zijn burgers nog te mobiliseren voor de goede zaak?

“Er zijn nog steeds betrokken burgers, hoewel minder dan vroeger. Er is een soort metaalmoeheid opgetreden: we hebben veel gedemonstreerd in de jaren tachtig, maar het heeft niets opgeleverd. Jezelf kunnen redden, jezelf verzekeren tegen risico’s, dat is beter dan op het Binnenhof staan. Dat zijn allemaal vruchten van de emancipatie.”

“De gemeente heeft het overigens gemakkelijker dan de landelijke politiek. Omdat burgers in de dorpen en steden hun problemen voor de deur vinden, en daardoor betrokkener zijn. Ze weten wethouders en raadsleden beter te vinden dan ministers. Maar om mensen aan te spreken moet je als politieke partij ook ‘warm’ contact leggen met het publiek. Alles gaat nu via de televisie. Er zijn geen grote bijeenkomsten meer, hooguit een zaaltje met tien personen. Verder praat je tegen het scherm. Nederland is een studiosamenleving geworden. De politiek is geanonimiseerd. Als ik in verkiezingstijd toerist zou zijn in Nederland, dan zou ik de verkiezingen niet eens opmerken. Zo iets was in Amerika met Obama ondenkbaar geweest. Die heeft zoveel mensen op de been gebracht. In Nederland hoefde je vroeger ook

maar op een knop te drukken, en het Malieveld stond vol. Nu is het individualistischer. Men is gemakzuchtig en herkent zich niet in de ander. De burger heeft de overheid niet nodig, als die maar faciliteert. Maar die vlieger gaat niet op: niets doen met de politiek en de maatschappij, en tóch verwachtingen koesteren. Je moet daarom een oproep doen aan de burger: willen we een beschaafde samenleving blijven waarin niemand onrechtvaardigheid tegenkomt, dan moet je in beweging komen. Geniet van de vrijheid, maar neem ook je verantwoordelijkheid. We hebben politici niet voor alles nodig in dit land, gelukkig maar, maar we moeten ze wel kritisch blijven volgen en aansturen. De politiek moet de burger op die verantwoordelijkheid wijzen, en de burger moet de politiek bij de les houden. Het politieke primaat is het hart van onze democratie. Het is in handen van de burger zelf hoe we koersen met dat politieke primaat. Daar is het probleem ontstaan, maar daar begint ook de oplossing."

**"Er wordt nauwelijks meer gedemonstreerd.
Je kunt beter jezelf verzekeren tegen risico's dan
op het Binnenhof staan. Het politieke primaat ligt
in de handen van de burgers."**

Waarvan kennen Rabbae en Van Kemenade elkaar?

Van een adviescommissie die zich begin jaren tachtig boog over de positie van etnische minderheden in Nederland. Rabbae was commissielid, Van Kemenade voorzitter. Een aantal jaren later, toen Rabbae directeur was van het Nederlands Centrum Buitenlanders, vroeg hij Van Kemenade om Harry van Doorn op te volgen als voorzitter van het NCB. Rabbae noemt het een optimale combinatie: "Ik wist wat er leefde in de destijds erg gesloten gemeenschap van allochtonen, en Jos beheerste het politieke en maatschappelijke spel. De uitwisseling tussen de twee werelden verliep eigenlijk via ons." Ook tijdens Van Kemenades burgemeesterschap hadden ze contact, "bijvoorbeeld als er commotie was rond allochtonen in Eindhoven." In 2006 stelden ze – samen met de andere initiatiefnemers – het manifest 'Eén land, één samenleving' op.

De school als oefenterrein voor burgerschap

Steeds meer scholen nemen initiatieven om burgerschap te bevorderen. Sinds 2003 zijn het primair en het voortgezet onderwijs zelfs wettelijk verplicht zich in te spannen voor burgerschapsvorming. Het onderwerp staat in de kerndoelen en de onderwijsinspectie ziet toe op de uitvoering ervan. We spraken erover met Rabbae en ook met Wallage. Ze erkennen dat goed burgerschap op school geleerd moet worden. Rabbae geeft een voorbeeld: "Mensen klagen over de belastingen. Maar vergelijk ons eens met de Verenigde Staten. Daar betalen mensen inderdaad veel minder, maar daar hebben miljoenen geen huis en geen inkomen en zijn de sociale voorzieningen nihil. We leven hier in een paradijs, er is altijd bijstand. Juist die wordt betaald met belastinggeld. De economische crisis kan een leermoment zijn: wat betekent het om te betalen voor de gemeenschap, wat voor samenleving zijn wij, wat vergt dat van ons? Het is zeker een taak van scholen om kinderen dit bij te brengen." Wallage: "De werkelijkheid moet live de school in, daar ben ik van overtuigd. Leerlingen leren daar het meeste van. Kennis is slechts gestolde werkelijkheid."

Scholen doen er al veel aan om hun leerlingen te betrekken bij de samenleving, zo merken beiden op. Het resultaat laat echter nog te wensen over. Rabbae wijt dat onder meer aan de zware belasting van de docenten: "Vergeet niet dat leraren al veel te verhapstukken krijgen. Kinderen ontbijten niet meer thuis, zijn niet gewend om gecorrigeerd te worden, er staan boze ouders op de stoep die een leraar zelfs fysiek lastig vallen als die tijdens de les een mobieltje van hun kind heeft afgepakt! De mensen in het onderwijs doen erg hun best. Er zijn leerkrachten die goed burgerschap kweken, maar het zit niet in het hele systeem."

Wallage plaatst andere kanttekeningen bij het systeem: "Of leerlingen zaken goed onder woorden kunnen brengen, hoort niet alleen bij 'taal' of bij het vak Nederlands, maar moet ook bij aardrijkskunde worden geleerd. Het zegt mij niet zoveel dat 'burgerschapsvorming' voor twee uur op het rooster staat. Ik zie liever dat scholen zich ten doel stellen hun leerlingen op te leiden tot mondige burgers over de volle breedte van het programma. Ze moeten zich bewust worden van het nut ervan. Sommige scholen investeren in een leerlingenraad en in verkiezingen daarvoor. Zo leren kinderen hun klas te vertegenwoordigen. Dat helpt. Maar dan kom je op het ingewikkelde vraagstuk dat scholen op dit soort dingen niet worden afgerekend. Hun CITO-score is belangrijker, en hoeveel kinderen doorstromen naar een zo

hoog mogelijk niveau. Wij hebben een hordenloop gemaakt van ons onderwijs die het leraren bemoeilijkt om kennis en vaardigheden in samenhang aan te bieden. Maar als de school écht een profiel kiest, dan lukt het.”

Van Kemenade zelf schreef al in 1975 in zijn Contourennota (zie hoofdstuk 2): “De school bereidt de leerlingen te weinig voor op de samenleving waarmee ze te maken krijgen en waarin van hen in toenemende mate een eigen bijdrage, betrokkenheid en medezeggenschap wordt verwacht. In het onderwijs komen maatschappelijke verschijnselen en sociale problemen (...) weinig of te weinig systematisch aan bod. De kennisverwerving, het beheersen van de leerstof, wordt nog te vaak als een doel op zichzelf beschouwd en te weinig als middel om daarmee de werkelijkheid te kunnen begrijpen en hanteren.” Non scholae sed vitae: het gaat niet om de school, maar om het leven. Ruim dertig jaar later, bij zijn afscheid van de Open Universiteit in het najaar van 2008, constateerde hij dat er – mede door de rapportage van de commissie-Dijsselbloem over onderwijsvernieuwingen – “in de samenleving en de politiek een fixatie is ontstaan op de zogenoemde basisvaardigheden taal en rekenen”. Dit terwijl er “veel meer nog dan vroeger” in het onderwijs expliciete aandacht is vereist voor het tegengaan van segregatie, het stimuleren van sociale cohesie en het bevorderen van actief burgerschap.



Moraal van het verhaal: bouw aan nieuw vertrouwen

De zeven dwergen konden zich er niet toe zetten Sneeuwwitje te begraven. Het leek alsof ze sliep, en haar schoonheid was te groot. Ze legden haar in een glazen kist en wachtten op een wonder. Zo deemoedig zijn de zeven 'dwerfen' in dit boek niet. Geen van de geïnterviewden kent de prins die Sneeuwwitje – het politieke primaat – wakker kan kussen, maar gezamenlijk schetsen ze wel de contouren van zijn koninkrijk. Dat rust niet meer op oude zuilen, maar op nieuw vertrouwen. Hieronder volgt de rode draad uit de gesprekken.

Ontzuiling, toegenomen welvaart en individualisering hebben afbreuk gedaan aan het vanzelfsprekend gezag van de overheid. Er is minder draagvlak voor beleid en het vertrouwen van burgers in politici en bestuurders is “geërodeerd”, zoals Van Kemenade zegt. De geïnterviewden zijn het met hem eens. Dat de media hierin een belangrijke rol spelen, is voor de meesten ook evident. De beeldcultuur is dominant geworden en vaak ontbreekt bij de plaatjes de context. Televisiezenders, kranten, tijdschriften en websites zijn bovendien in een onderlinge concurrentieslag verwickeld, waardoor ze te zeer gericht zijn op incidenten. Ze doen om met Van Kemenade te spreken “verslag van de voetbalwedstrijd aan de hand van de gele en rode kaarten”. De media zijn daardoor mede de politieke werkelijkheid gaan bepalen. Anderzijds roepen politici – via hun voorlichters en spindoctors – de aandacht voor scoops ook over zich af. In elk geval levert dit alles, in de woorden van Dijkstal “een gemankeerd beeld van de werkelijkheid” op.

En die werkelijkheid is al complex genoeg. De samenleving is onder invloed van globalisering en supersnelle technologische vernieuwingen steeds



moeilijker te overzien; voor de burger, maar ook voor de overheid. “Dit is een echte overgangstijd”, meent Wallage. De overheid kan de samenleving al lang niet meer in haar eentje sturen, maar een modernere sturing is nog niet uitgekristalliseerd. Hoe kan de politiek in deze tijden het primaat uitoefenen? De woorden ‘dialogoog’ en ‘interactie’ zijn vaak gevallen in de gesprekken voor dit boek. En juist een overheid die in samenwerking met anderen – burgers, bedrijven, belangengroepen, medeoverheden – beleid voorbereidt en uitvoert, heeft het primaat van de politiek hard nodig. Waar veel mensen meepraten, moet uiteindelijk iemand de knoop doorhakken. Dat vraagt, zo vinden veel van de geïnterviewden, om een nieuw soort leiderschap. Wallage noemt het “interactief, democratisch leiderschap” dat een evenwicht zoekt tussen de dialoog voeren, consensus vinden en een heldere koers uitzetten. Naast deze nieuwe vorm van leiderschap is een revitalisering van de politieke partijen nodig, zo vinden de ondervraagden. Ook daarin geven ze Van Kemenade gelijk. Maar daarmee zijn we er niet. De democratie draait niet alleen op traditionele instituties. “De grootste opgave voor het bestuur is niet de mensen zekerheden bieden – want dat kan de overheid niet – maar burgers te leren dat ze met onzekerheden moeten zien te leven”, aldus Dijkstal.

1. Voer de dialoog: denk in netwerken in plaats van bolwerken

Interactief democratisch leiderschap vereist in de eerste plaats interactie met de samenleving. Het vraagt een groter vertrouwen in netwerken, in het voeren van een permanente dialoog. Het dringt de ‘verticale’ manier van invloed uitoefenen – met behulp van de klassieke instrumenten wet en budget – naar de achtergrond, en richt zich op een ‘horizontale’ manier van werken. De infrastructuur die daarvoor nodig is, is volgens Rinnooy Kan nog steeds aanwezig. Hij is optimistisch over de kracht van het maatschappelijk middenveld. Ook op andere dan sociaal-economische terreinen staat de Nederlandse politiek volgens hem open voor beïnvloeding vanuit de samenleving. Sterker nog: met de komst van single issue-bewegingen verbreedt het maatschappelijk middenveld zich. Die bewegingen maken gebruik van bestaande kanalen om maatschappelijke opvattingen te laten doorklinken in de politiek.

Maar de overheid moet voor een permanente dialoog met de bevolking ook op zoek gaan naar nieuwe kanalen. Burgers kunnen – behalve via een lidmaatschap van een partij of een belangenbeweging – ook incidenteler worden betrokken bij het beleid, bijvoorbeeld via expertgroepen. De entree bij de politieke partijen kan beter. Politieke partijen zouden verder hun eigen denktanks en wetenschappelijke bureaus beter kunnen benutten, niet alleen om signalen uit de samenleving op te vangen, maar ook om te reflecteren op hun eigen functioneren. De door Van Kemenade bepleite ombudsfunctie van politieke partijen vindt weerklank bij de ondervraagden. Dijkstal gelooft er wel in “dat mensen aankloppen bij politieke partijen met maatschappelijke problemen, waarvoor politici dan een oplossing zoeken. (..) Maar

zonder dat politici hun oren laten hangen naar de wensen van burgers. Ze moeten ook ‘nee’ kunnen zeggen.”

Interactie met de samenleving vraagt ook om direct contact tussen politici, bestuurders en ambtenaren enerzijds en burgers anderzijds. Het kan het realiteitsgehalte van beleidsplannen flink verhogen. Ficq stelt dat persoonlijk contact juridiseren kan voorkomen. Hendriks beaamt dat, en ziet bijvoorbeeld veel in het middel *mediation* als alternatief voor reguliere klachtenafhandeling bij de overheid. Ook volgens Rabbae schuilt de oplossing van veel problemen in het directe contact: “Als je op afstand op elkaar blijft schieten, weet je niet wat de ander beweegt”.

2. Zoek naar consensus: herstel de democratische principes in ere

Interactief democratisch leiderschap behelst ook een constante en zichtbare zoektocht naar consensus. Het zijn feitelijk de basisprincipes van de democratie die de geïnterviewden hier aanprijzen: ga in debat, probeer elkaar te overtuigen op basis van argumenten en, als je dan een compromis sluit, leg de achterban uit hoe je daartoe gekomen bent, zodat de burger zich vertegenwoordigd weet. Timmer niet alles tevoren dicht in dikke regeerakkoorden. De rol van de Tweede Kamer wordt als cruciaal gezien in deze democratische besluitvorming, maar de meeste geïnterviewden zijn niet positief over zijn functioneren. “Er zitten te veel uitvoerders in de Kamer (..) Ze willen alles tot in detail regelen en zijn op de korte termijn gericht”, zegt Ficq. En Dijkstal voegt eraan toe: “Controleren en medewetgeven zijn hun primaire taken. En die worden verwaarloosd. Ik vind dat heel ernstig, want de Kamer is het hoogste orgaan in de democratie. Omdat die zijn taken niet meer vervult, raakt de democratie uitgehold.” Rabbae mist politici die corrigerend kunnen optreden binnen hun eigen partij. Hij weet tevoren precies bij welke partij hij wél kan aankloppen als pleitbezorger van migranten, en bij welke niet. “Het gaat niet meer om argumenten. Ik vind het keihard geworden”. De fractiediscipline is daarbij fnuikend.

Welke taak heeft de burger in de zoektocht naar consensus? Hij kan niet zomaar achteroverleunen, genietend van zijn vrijheid, en de overheid slechts als dienstverlener beschouwen. Rabbae: “Die vlieger gaat niet op: niets doen met de politiek en de maatschappij, en tóch verwachtingen koesteren.” Burgers moeten de politiek bij de les houden en kritisch volgen. Dijkstal waarschuwt dat we op dat vlak niet te veel moeten verwachten: “De burger is niet geïnteresseerd in het bestuur. Dat is ook de essentie van ons representatieve stelsel: jullie hebben het zo druk met je werk, de kinderen en de kippen, dus je vraagt aan mij om het voor jou te doen.” Dat veronderstelt wel dat de burger zich herkent in de volksvertegenwoordiging, en daar gaat het nog wel eens mank. Mogelijk biedt een districtenstelsel uitkomst, zo

wordt wel geopperd. Hendrixx: “Een districtenstelsel vind ik het uitproberen waard. Misschien creëert dat een sterkere band tussen de bevolking en de vertegenwoordigers. Het sluit ook aan bij de personalisering in de politiek. Misschien is een mengvorm haalbaar: half nationale, half regionale vertegenwoordigers.”

3. Toon visie: laat authentieke leiders een heldere koers varen

Dialogo en consensus betekenen niet zonder meer dat de politiek moet varen op het kompas van de burgers. Integendeel. Interactief democratisch leiderschap vergt een duidelijke eigen koers. Degene die uiteindelijk de knoop doorhakt, moet een visie hebben. Krachtig optredende leiders zijn er niet zoveel in “dit land van ouderlingen, niet van bisschoppen”, zoals Van Kemenade het uitdrukt. De moderne leider is een drager van ideeën, en weet waar hij (of zij) op wil worden afgerekend. Hij laat zich niet leiden door “het RTL-nieuws van gisteren”, maar heeft een eigen boodschap, houdt vat op zijn agenda, is goed in incidentmanagement en maakt zich niet afhankelijk van voorlichters of spindoctors. Hij neemt, zoals Van Weezel wil, journalisten mee in lastige beleidsafwegingen, zodat de media uiteindelijke besluiten makkelijker kunnen plaatsen. De moderne politicus en bestuurder is getraind in het te woord staan van de media, weet de inhoud over het voetlicht te brengen en gebruikt ook eigen communicatiekanalen.

Vertrouwen is hierbij een sleutelwoord. Authentieke leiders durven een debat aan te gaan, zoeken hun heil liever in algemeen geldende principes dan in meer regels, kunnen omgaan met onzekerheden en maken keuzes. Hiermee bevestigen ze het primaat van de politiek en wekken ze ook vertrouwen van de kiezers.

En zij leefden nog...

Hebben we nu toch – in het interactieve, democratische leiderschapstype – de prins gevonden die Sneeuwwitje tot leven wekt? Schijn bedriegt, zoals vaker in sprookjes. De prins is nog niet gearriveerd; de nieuwe manier om het politieke primaat uit te oefenen is nog in ontwikkeling. Zoals Van Kemenade ook constateert: veranderingen in het openbaar bestuur kosten tijd. Met veertig jaar ervaring in de sector weet hij dat als geen ander. Als goed katholiek trekt hij een vergelijking tussen veranderingen in het openbaar bestuur en de processie van Echernach: het gaat drie stappen vooruit, twee achteruit. Of, zoals zijn grote voorbeeld Joop den Uyl zou zeggen: “De marges zijn smal, maar waar visie ontbreekt komt het volk om”.



Het personage Jos van Kemenade: vijf karakters

En Jos van Kemenade zelf? Hoe past hij in het sprookje van burger en bestuur? Welk personage is hij – of past hem meer de rol van een moderne Hans Christian Andersen, die het verhaal opschrijft en commentarieert? Eigenlijk is hij beide. Gedurende een groot deel van zijn loopbaan had hij een gewichtige rol in het sprookje. Tegenwoordig beschouwt hij de taferelen meer vanaf de zijlijn. De zeven geïnterviewden in deze bundel hebben allemaal gedurende korte of langere tijd met hem samengewerkt. Wat voor politicus is Jos van Kemenade? En wat is zijn bijdrage geweest aan het openbaar bestuur?

Hij verenigt ogenschijnlijk tegenstrijdige kwaliteiten in zich. Hij wordt een vakminister genoemd, maar ook een bestuurder met overzicht. Een bevlogen idealist en tegelijkertijd een genuanceerd analyticus. Een leider en een volger. In Jos van Kemenade komen veel kwaliteiten samen. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd, zijn grofweg vijf personages te destilleren waarmee Van Kemenade te typeren is.

1. Eigenzinnige bruggenbouwer

Veel lof is er voor de bestuurlijke kwaliteiten van Van Kemenade: hij verstaat de kunst om bijvoorbeeld tijdens vergaderingen mensen bij elkaar te brengen. Iedereen voelt zich gehoord door hem als voorzitter. Zoals Rinnooy Kan het verwoordt: “Jos van Kemenade is een bruggenbouwer. Hij bezat een onwaarschijnlijk vermogen om in discussies waarin iedereen het

met elkaar oneens was, aan het einde conclusies te formuleren waarin alle aanwezigen zich herkenden. Dat heb ik zelden mensen zo knap zien doen. Werkelijk fenomenaal.”

Mohamed Rabbae: “Hij is geen verzamelaar van meningen. Zijn er geen sterke tegenargumenten, dan wint de overtuiging van Jos.”

Het kan overigens goed zijn dat hij het uiteindelijke besluit al vóór de vergadering in zijn hoofd had, zo is wel gezegd. Alleen sterke inhoudelijke argumenten kunnen hem van zijn koers afbrengen, stelt Rabbae: “Hij is zeer doelgericht in zijn benadering, vergadert efficiënt en kan snel een knoop doorhakken. Hij luistert naar anderen, laat die geluiden ook doorwerken in zijn ideeënvorming, maar weet dondersgoed wat hij zelf wil. Hij is geen verzamelaar van meningen. Hij gaat de discussie aan, maar laat zich alleen beïnvloeden door sterke argumenten. Zijn die er niet, dan wint de overtuiging van Jos.”

Dat zijn overtuigingen sterk zijn, blijkt ook als Van Kemenade afscheid neemt als commissaris van de Koningin in Noord-Holland. Hij bedankt zijn vrouw Anny “die me liet zien dat anderen ook gelijk konden hebben als ik te overtuigd was van mijn eigen gelijk.” Hij sluit zijn afscheidsrede af met de woorden: “En overigens ben ik van mening dat de middenschool alsnog moet worden ingevoerd.” Een uitspraak die goed typeert dat zijn overtuigingen in veertig jaar tijd consistent zijn gebleven. Ook als de commissie-Dijsselbloem de grote onderwijsvernieuwingen evalueert en oud-ministers van Onderwijs ter verantwoording roept, blijft hij bij zijn principes uit de jaren zeventig.

2. Miskende visionair

Dat brengt ons bij zijn veel geroemde visie. Hij was zijn tijd soms ver vooruit. Wallage: “Van Kemenade heeft als een van de weinigen constructieve onderwijspolitiek bedreven. Hij probeerde inhoudelijk de weg te wijzen door zijn visie door te voeren zolang hij daartoe gelegitimeerd was. Na Cals en mét Cals is hij onze grootste onderwijsminister geweest.” Voor het grote publiek is de naam Van Kemenade synoniem gebleven met de middenschool. In zijn totaalvisie op het Nederlandse onderwijsbestel, de Contourennota, toonde hij zich voorstander van de invoering daarvan (zie hoofdstuk 2 en 5).

Te kort minister van Onderwijs

Van Kemenade heeft het altijd betreurd dat er geen tweede kabinet-Den Uyl is gekomen in 1977. Daardoor kon hij een deel van zijn onderwijsplannen (waaronder die voor de middenschool), in gang gezet tijdens zijn eerste ministersperiode, niet uitvoeren. Dat was uitdrukkelijk wel de bedoeling geweest. In het verkiezingsprogramma van de Partij van de Arbeid stond zelfs dat “Van Kemenade zijn huiswerk moest afmaken”. Zijn tweede ministersperiode (september 1981 tot mei 1982) was daarvoor te kort. Niettemin heeft hij als bewindspersoon een indrukwekkende staat van dienst. Hij heeft onder andere de ontwerp-Wet op het basisonderwijs ingediend, waardoor het kleuter- en basisonderwijs geïntegreerd zouden worden. Ook heeft hij aan de wieg gestaan van het tweedekansonderwijs voor volwassenen: de moedermavo en de Open Universiteit.

De sterke emancipatiegedachte die achter de middenschool zat, sprak Van Kemenade als sociaal-democraat aan. Wellicht speelde zijn eigen achtergrond hierin een rol. Als oudste zoon in een gezin zonder academische traditie kreeg hij de uitzonderlijke kans om naar het lyceum en de universiteit te gaan. Rabbae benoemt zijn strijd tegen sociale ongelijkheid: “Van Kemenade streefde naar een betere positie van kinderen uit sociaal zwakke milieus en zag onderwijs daarin als een belangrijke motor. Als echte sociaal-democraat komt hij op voor de zwakkeren, heeft hij een zwak voor de underdog. Waarschijnlijk wordt dat nog eens versterkt door zijn kerkelijke achtergrond.”

Alexander Rinnooy Kan: “In zijn eigen tijd als politicus is hij wel eens misverstaan en verkeerd begrepen.”

Op enkele experimenten na, is de middenschool er nooit gekomen. Ten onrechte, zegt Rinnooy Kan. “In zijn eigen tijd als politicus is hij wel eens misverstaan en verkeerd begrepen, zeker als het ging om de middenschool. Ik heb dat altijd heel onrechtvaardig gevonden. Op een gegeven moment werd hij de kop van jut voor een verkeerd gelijkheidsdenken in het onderwijs. Onverdiend en onterecht. Misschien dat er op de valreep nog rehabilitatie in zit. Dat zou het laatste en voor hem ook pijnlijke smetje op zijn lange en verder vlekkeloze loopbaan kunnen wegpoetsen.”

Ook andere goede ideeën zijn niet altijd herkend door de omgeving, bijvoorbeeld over de organisatie van het openbaar bestuur. Maakt hem dat verbitterd? Van Kemenade reageert daar relativerend op: “Daar ben ik lankmoedig onder. Ik kan er wel mee leven als mijn adviezen niet worden overgenomen. Als ze maar gelezen worden. Dan gaan ze wel deel uitmaken van het discours. Bijvoorbeeld mijn argumenten tegen de gekozen burgemeester. Die werken toch door.”

Tijdens zijn laatste nieuwjaarstoespraak bij de Rob merkt hij ook droog op: “Adviseren is een ondankbare taak. Als het advies de beleidslijn ondersteunt, is het overbodig. Als het er tegenin gaat, is het hinderlijk.”

3. Loyale leider

“Jos van Kemenade is de beste minister-president die wij nooit hebben gehad”, stelt Wallage. “Hij speelt een in de politiek verdwaalde wetenschapper. Hij vond zichzelf niet geschikt om de PvdA te leiden, hij zou er niet politiek genoeg voor zijn. Maar die inschatting is volstrekt onjuist.” In deze analyse staat Wallage zeker niet alleen. Ook anderen denken dat het leiderschap van de PvdA en mogelijk van het land bij Van Kemenade in goede handen zou zijn geweest. Dijkstal zou hem “geen onlogische” opvolger hebben gevonden voor Den Uyl: “Het is een man die in staat zou zijn om een kabinet te leiden. Ik denk dat hij vergelijkbaar zou zijn met Kok. Een minister-president moet boven de partijen staan, capabel en serieus zijn en vanuit de inhoud werken. Bovendien zou Van Kemenade het incidentmanagement, een belangrijke premierstaak, goed aankunnen. Hij straalt gezag uit.”

Jacques Wallage: “Van Kemenade is de beste minister-president die wij nooit hebben gehad.”

Niet Jos van Kemenade maar Wim Kok volgde echter Joop den Uyl op. Dat was na een ‘kroonprinsenstrijd’ die Van Kemenade ondanks zichzelf is aangegaan, uit loyaliteit aan Den Uyl en de partij. Want eigenlijk vond hij zichzelf, zoals Wallage al opmerkte, niet geschikt voor het partijleiderschap. Van Weezel: “Hij is het toonbeeld van loyaliteit. Hij was in de opvolgingskwesitie té loyaal in mijn ogen. Den Uyl hield hem aan het lijntje. Van Kemenade liet zich uiteindelijk aanpraten dat hij te zeer een brildragende intellectueel was om in een fabriekshal arbeiders toe te kunnen spreken. Hij is een groot conceptueel denker, zeker als het over onderwijs gaat. Maar hij liet zich ten onrechte van de wijs brengen door mensen waarvan hij dacht dat ze grotere politici waren dan hijzelf.”

Ongeschikt als partijleider?

In zijn autobiografische boek ‘Wakken in het kroos’ (2003) beschrijft Van Kemenade waarom hij zichzelf niet geschikt vond voor de opvolging van Den Uyl. “Ik ben te relativerend, te weinig televisiegeniek, en niet in staat en bereid zalen in vervoering te brengen. Ik wilde ook geen eigendom worden van de partij en wenste ruimte te houden voor een (..) afwijkend oordeel. Ik wilde niet in de positie komen waarin ik zaken moest verdedigen of goed moest praten waarmee ik het niet eens was. (..) Ik ben ook veel meer bestuurder of wetenschapper dan parlementariër. Ik ben een onderwijzman.”

Desondanks past hij uitstekend in het profiel dat de zeven geïnterviewden schetsen van een politicus die het politieke primaat in ere kan herstellen. Die persoon moet vooral ook een drager van ideeën zijn, een exponent van een stroming, in zijn geval de sociaal-democratie. Ficq formuleert het zo: “Van Kemenade is iemand bij wie ideeën en persoonlijkheid samenvallen. Daardoor wekt hij vertrouwen.”

René Ficq: “Hij is een drager van ideeën.”

Die authenticiteit wordt alom gewaardeerd. Dijkstal: “Hij is trouw aan de PvdA, maar opereert toch in zekere mate onafhankelijk van zijn eigen partij. Bovendien laat hij zich niet meesleuren door de emoties van de dag, het incident van het moment.”

4. Regenteske regelaar

Jos van Kemenade is in de publiciteit geregeld een regent genoemd. In ‘Avonturen in besturen’ van Bert Vuijsje (2002) verweert hij zich als volgt: “Regentesk? Als je dertig jaar in het openbaar bestuur hebt gezeten, je hebt dertig jaar lang met overtuiging de dingen verdedigd waar je voor stond, en je hebt de pers ook wel eens aangesproken, dan vindt men je al gauw regentesk. Maar een regent is iemand, in mijn definitie, die niet bereid is verantwoording af te leggen voor wat hij doet. Nou, dan ben ik geen regent.”

Bij Van Weezel heeft het woord ‘regent’ niet altijd een negatieve connotatie. Hij herinnert zich een voorval uit Van Kemenades tijd als voorzitter van het college van bestuur van de Universiteit van Amsterdam: “Ik bezocht hem in het Maagdenhuis. Een mevrouw die een universiteitspand had gekraakt, belde hem op, midden in een gesprek dat hij met mij voerde. Ze vertelde dat de

politie op de stoep stond om haar uit het pand te zetten. Van Kemenade gedroeg zich als een regent, hij gaf haar een autoritaire tirade waarvan de kern was: u kunt me hiervoor niet zomaar rechtstreeks bellen. Hij hing op en belde onmiddellijk de hoofdcommissaris van politie, de burgemeester en nog wat diensten op het Maagdenhuis. Hij gaf iedereen zodanig instructies dat die mevrouw in het pand kon blijven wonen. Toen diezelfde mevrouw even later terugbelde om hem te bedanken nam hij opnieuw die autoritaire toon aan: 'Mevrouw, ik heb u al gezegd...'. Die stijl van werken, dat mag ik wel. Hij was het gezag en hij liet merken dat daarmee niet te sollen viel. Tegelijkertijd regelde hij voor de burger wat er geregeld moest worden."

Max van Weezel: "Hij was het gezag en liet merken dat daarmee niet te sollen viel."

Ook Wallage signaleert een regelaar in Van Kemenade: "Hij stelt veel vertrouwen in het 'regelen' in de klassieke zin van het woord: er is een probleem, je analyseert het, je kiest de beste oplossing en die sla je neer in een wet."

Toch is hij geen man van procedures en formaliteiten, aldus bijvoorbeeld Ficq: "Om problemen op te lossen zocht Jos naar afspraken, niet naar nieuwe regels. Wij hebben onderling veel zaken afgewikkeld op basis van vertrouwen. Jos gaat een proces aan met mensen, hij timmert niet alles dicht met regels. Hij lijkt misschien gesloten, maar is het niet." Ook anderen vinden hem toegankelijk.

5. Onvermoeibare analyticus

In de publicaties van Van Kemenade is langzaamaan het accent verschoven van het onderwijsveld naar de organisatie van het openbaar bestuur. Een terrein waarop hij zijn sporen dik verdiend heeft, aldus velen. Rabbae: "Die bijdragen zijn voor veel burgers onzichtbaar, maar hebben de samenleving wel beetje bij beetje bijgestuurd." Niet voor niets is hij acht jaar lang voorzitter geweest van de Raad voor het openbaar bestuur. Dijkstal: "Wat Jos van Kemenade schrijft, moet je lezen. Ook om het met hem oneens te kunnen zijn. Maar het snijdt altijd hout. Ik vind hem in die zin vergelijkbaar met Tjeenk Willink."

Van Kemenade zou zelfs 'Thorbecke anno 2009' kunnen schrijven, zo wordt gezegd. Niet alleen kent hij 'het huis van Thorbecke' vanuit alle bestuurslagen (gemeente, provincie en rijksoverheid) en is hij Minister van Staat, ook beschikt hij over analytisch vermogen. Hendrixx: "Hij is een groot intellectueel die zich met passie heeft ingezet voor ons democratisch bestel.

Een zeer gedreven persoonlijkheid die een meer dan normale bijdrage heeft geleverd aan de meningsvorming over de rol van provincies. Hij vocht tegen de stroom in voor de beste bestuurlijke oplossingen."

Hans Dijkstal: "Wat Jos van Kemenade schrijft, moet je lezen. Het snijdt altijd hout, ook als je het niet met hem eens bent."

Dit deed hij overigens nooit alleen vanuit zijn functie van dat moment, zoals Hendrixx toelicht: "Hij keek vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, maar hij was niet blind voor de verantwoordelijkheden van anderen. Hij overzag altijd het hele systeem." Hij is nooit "alleen maar commissaris van de Koningin geweest of alleen maar burgemeester", bevestigt Wallage. Zijn denken over de inrichting van de samenleving stopt nooit. Daarin vinden sommigen hem ook onvermoeibaar: hij is "iemand die jou 's nachts uit bed kan bellen", "die – hoewel katholiek – op zondag zeker werkt", en "die van zijn hobby zijn werk heeft gemaakt." Wallage: "Hij maakt een robuuste indruk, maar er gaat een tobber in hem schuil. Hij analyseert, wikt en weegt, en blijft nadenken. Maar tussen hele beschouwingen door kan hij plotseling sterk relativeren. Dan vind ik hem het leukst, als zijn Amsterdamse humor zichtbaar wordt en zijn ogen gaan twinkelen. Toen ik net in de Tweede Kamer zat, zei ik tegen hem: 'Ik geloof niet dat ik hier gelukkig van word'. Waarop zijn antwoord was: 'Het is ook niet de functie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal om jou gelukkig te maken'."

Jan Hendrixx: "Hij vocht tegen de stroom in voor de beste bestuurlijke oplossingen."

Tot slot

Welk sprookjesfiguur past nu bij Jos van Kemenade? Hij mag een kroonprins zijn geweest, de prins die Sneeuwwitje – lees: het politieke primaat – wakker kust, vindt hij zichzelf zeker niet. Hij heeft de toverformule daarvoor niet. En nergens in de verhalen van Andersen, Perrault of de gebroeders Grimm stuiten we op een sociaal-democraat, een wijze, rechtvaardige en pijprokende man. Hem lijkt ook meer een rol in de coulissen te passen dan één op het podium. Zijn laatste publieke functie, die als voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur, zat hem dan ook als gegoten. Een Don Quichot wellicht? Vaststaat dat zijn verdiensten niet alleen de praktische opbrengst betreffen, maar zeker ook de ideologische strijd op zich.

Verantwoording

Voor dit boek hebben we interviews gevoerd met de ‘zeven dwergen’, representanten van de krachten die op ‘Sneeuwwitje’, het politieke primaat, werken. Dit waren: Hans Dijkstal (10 maart 2009), Jacques Wallage (4 februari 2009), René Ficq (27 januari 2009), Jan Hendrikx (17 februari 2009), Alexander Rinnooy Kan (11 februari 2009), Max van Weezel (26 februari 2009) en Mohamed Rabbæ (10 februari 2009).

Verder voerden wij gesprekken met hoofdpersoon Jos van Kemenade, zijn vrouw Anny van Kemenade-Nijman, en met Arno Korsten (hoogleraar bestuurskunde en lid van de Raad voor het openbaar bestuur). Dank aan alle geïnterviewden voor hun bijdrage aan dit boek. En aan de begeleiders bij de Raad voor het openbaar bestuur: Kees Breed, Cees Verstedden en Henriëtte Loogman. De tekst van deze publicatie en eventuele onvolkomenheden daarin vallen volledig onder verantwoordelijkheid van de auteurs.

Over de auteurs

Willy Francissen (1963) studeerde geschiedenis. Zij werkte tien jaar als communicatieadviseur in dienst van diverse overheids- en onderwijsinstellingen. Sinds 1999 is ze zelfstandig tekstschrijver voor verschillende organisaties in het onderwijs en het openbaar bestuur, zoals de TU Delft, het ROC van Amsterdam, de Besturenraad, de Vereniging van universiteiten VSNU, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de gemeente Amsterdam en de gemeente Utrecht.

Jeanine Mies (1970) studeerde Nederlandse taal- en letterkunde. Zij werkte vijf jaar als marktonderzoeker in opdracht van diverse overheden. Sinds 1999 is ze zelfstandig tekstschrijver voor verschillende organisaties binnen het openbaar bestuur, zoals de gemeente Rotterdam, het stadsgewest Haaglanden, de provincie Noord-Brabant, het kabinet commissaris van de Koningin in Utrecht, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Rijksvoorlichtingsdienst.

Samen hebben ze gewerkt voor verschillende adviesraden (waaronder de Onderwijsraad, de Adviescommissie Vreemdelingenzaken, de Raad voor Verkeer en Waterstaat) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Literatuur

Andere Tijden, *De kroonprinsenstrijd binnen de PvdA*. (15 maart 2001)

Bibeb, Interview met Jos van Kemenade nadat hij was voorgedragen als burgemeester van Eindhoven, *‘Als ik vis wil ik meteen iets vangen. Dus kan ik beter aan de waterkant zitten zonder hengel’*. In: Vrij Nederland. (26 december 1987)

Bootsma, P. en W. Breedveld, *De verbeelding aan de macht. Het kabinet-Den Uyl 1973-1977*. (1999)

Bosmans, J. en P.J. Oud, *Staatkundige vormgeving in Nederland II. De tijd na 1940*. (2000)

Bruggencate, B. ten, *Het Laatste Kwartier. Gelijke kansen in het Groninger onderwijsbeleid in de jaren 1975-2000*. (2004)

Commissie-Dijsselbloem, *Tijd voor onderwijs*. Eindrapport parlementair onderzoek onderwijs- vernieuwingen. (2007)

Commissie-Van Kemenade, *Een partij om te kiezen. Partijvernieuwing en PvdA*. (1991)

IPO, *Dichter bij de toekomst; provincies in beweging. Verslag van een rondgang langs de provincies*. (1996)

Johannink, R. en W. Jong, *Als het dan toch gebeurt. Bestuurlijke ervaringen met crises*. (2007)

Kemenade, J.A. van, *Geloven in de oogst. Opstellen over onderwijs, politiek en openbaar bestuur*. (1991)

Kemenade, J.A. van, *Vanuit Eindhoven belicht. Een selectie van toespraken van Prof dr J.A. van Kemenade als burgemeester van Eindhoven*. (1992)

Kemenade, J.A. van, C.J.N. Verstedden, *Bestuur in geding; rapport van de werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur*. (1997)

Kemenade, J.A. van, *Democratie als opgave. Een selectie van artikelen en toespraken als commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland 1992-2002*. (2002)

Kemenade, J.A. van, *Wakken in het kroos. Opmerkelijke ervaringen uit dertig jaar publieke dienst*. (2003)

Kemenade, J.A. van, *Politieke partijen in de 21e eeuw*. (niet gepubliceerd, 2008) De inhoud heeft ook zijn beslag gekregen in het Rob-advies over de functievervulling van politieke partijen *Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging*. (2009)

Kemenade, J.A. van, *Een voorwerp van aanhoudende zorgelijkheid*. Toespraak bij zijn afscheid als buitengewoon hoogleraar van de Open Universiteit. (26 november 2008)

Kleistra, Y. en K. Peters, *Gelaagd beeld van een bestuurlijke carrière. Portret van Jos van Kemenade*. In: Blad Bestuurskunde. (2008)

Kloor, R. van der, *Van Kemenade: middenschool is dé oplossing*. In: Elsevier. (21 november 2007)

Raad voor het openbaar bestuur, *Politiek en media. Pleidooi voor een LAT-relatie*. (2003)

Raad voor het openbaar bestuur, *Over de staat van de democratie. Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek*. (2005)

Rosenthal, U., J. Wallage, C.J.N. Versteden, H.W.M. Oppenhuis de Jong (red.), *Het democratisch tekort. Tekortkomingen en remedies*. Ter gelegenheid van het afscheid van Jos van Kemenade als commissaris van de Koningin in Noord-Holland. (2002)

Tijn, J. van, en M. van Weezel, Interview met Jos van Kemenade na de val van het tweede kabinet-Van Agt, *'Een politiek leider is eigendom van zijn partij. Het is een klerebaan'*. In: Vrij Nederland. (12 juni 1982)

Verbeet, G., e.a., *Vertrouwen en zelfvertrouwen. Parlementaire zelfreflectie*. Rapport uitgebracht door een stuurgroep van de Tweede Kamer. (2009)

Voogd, F., *Een hoge boom in een vlak land. Afscheid van Jos van Kemenade*. In: NH Magazine (januari/februari 2002)

Vuijsje, B., *Avonturen in besturen. Gesprekken met Hans van Mierlo, Ruud Lubbers, Hans Wiegel en vele anderen*. (2006)

Veel opiniestukken in landelijke dagbladen en websites, waaronder Parlement&Politiek, www.parlement.com

Uitgave Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
www.minbzk.nl

Tekst Willy Francissen, Jeanine Mies

Vormgeving Marcel van Gaalen

Fotografie Arenda Oomen

Druk Koninklijke Broese en Peereboom

© Juni 2009
28819/2112-GMD68



“De Tweede Kamer verzaakt zijn
controleerende en wetgevende taak.”

“Burgers zijn helemaal niet in staat om te
participeren in het openbaar bestuur.”

“Tegenwoordig zijn politici marketeers.”

“De overheid roept de incidentenjournalistiek
over zichzelf af.”

“De kans is groot dat personen verdrukt
worden door de bureaucratie.”

Enkele prikkelende uitspraken uit ‘Het sprookje van burger en bestuur’. Een sprookje waarin Jos van Kemenade (PvdA, 1937) veertig jaar heeft gefigureerd. Onder meer als minister, Kamerlid, burgemeester en commissaris van de Koningin.

Dit boek belicht de visie van Jos van Kemenade op de relatie tussen burger en bestuur, zoals hij die heeft neergelegd in het artikel ‘Sneeuwwitje en de zeven dwergen’. Van Kemenade wijst daarin zeven machten aan die de wacht houden bij de slapende Sneeuwwitje (alias het politieke primaat). De zeven willen haar wel wekken, maar kunnen het niet. In dit boek worden oorzaken en gevolgen daarvan, zoals Van Kemenade die ziet, voorgelegd aan vertegenwoordigers van de machten. Aan het woord komen Hans Dijkstal, Jacques Wallage, René Ficq, Jan Hendriks, Alexander Rinnooy Kan, Max van Weezel en Mohamed Rabbae. Op welke manier krijgt de politiek weer de macht die een goed functionerende democratie vereist?

Dit boek wordt Jos van Kemenade aangeboden bij zijn afscheid als voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur (juni 2009).

