

Herman Tjeenk Willink

KAN DE OVERHEID CRISES AAN?

WAAROM HET BELANGRIJK
IS OM GROTER TE DENKEN
EN KLEINER TE DOEN

2021 Prometheus Amsterdam

Woord vooraf

Als de coronacrisis één ding duidelijk maakt is het wel dat ook de private sector, als het erop aankomt, sterk afhankelijk is van een goed functionerende overheid. De afgelopen decennia werd het omgekeerde gesuggereerd. De private sector was het ijkpunt voor succes, ook individueel. Het economisch denken doortrok de samenleving. De overheid bood geen tegenwicht. Zij moest terugtreden. Kleiner was beter, want goedkoper. De nadruk lag op wat de centrale overheid niet meer zou kunnen doen, zelden op wat een overheid in een democratische rechtsorde in ieder geval moet doen. Publieke taken werden met brede parlementaire steun afgestoten, de inhoudelijke deskundigheid vloeide uit de departementen weg, het collectieve geheugen erodeerde. In de verkiezingsprogramma's werden vaak de maximaal haalbare geachte bezuinigingen op het overheidsapparaat opgenomen en vervolgens parlementair goedgekeurd. De politieke belangstelling voor uitvoerbaarheid en uitvoering was – en bleef – bij alle partijen gering. En zo holde het functioneren van de overheid

zelf de democratische rechtsorde uit. Een zichzelf versterkend proces, waarvan we de negatieve gevolgen inmiddels allemaal ervaren. De kindertoeslagaffaire is uitzonderlijk in haar rampzalige effecten voor burgers, maar is geen uitzondering.

De coronacrisis legt een vergrootglas op scheefgegroeide maatschappelijke verhoudingen en op al langer bestaande knelpunten in het functioneren van de overheid. Twee voorbeelden. In de tijd dat politiek hoog werd opgegeven over de economische groei, de daling van de werkloosheid en de staat van de overheidsfinanciën, werden de maatschappelijke scheidslijnen scherper. Het aantal dak- en thuislozen verdubbelde. Dat tastte, ook toen al, het rechtvaardigheidsgevoel aan omdat het strijdig is met het inclusieve karakter van de democratische rechtsorde. De huidige crisis versterkt die tegenstellingen nog eens extra. Hoe die te bestrijden als dat eerder niet lukte? Op de oude voet verdergaan is daarom geen optie. Om aan begrotingsregels te voldoen ging uitbreiding van uitvoerende taken de afgelopen decennia vaak vergezeld van bezuinigingen. Tegelijkertijd namen controle en verantwoordingsregels toe. De professionals op de werkvloer kwamen in de knel. Zij kregen steeds meer het gevoel dat hun professionaliteit niet wordt erkend en vertrouwd. Dat tastte, ook toen al, de legitimiteit, de geloofwaardigheid van het overheidsoptreden aan. Maar in tijden van crises, ook deze, komt het juist op hun inzet aan, in de

zorg, in het onderwijs, bij de politie. Meer geld is niet de enige of eerste oplossing. Het gaat om erkenning en vertrouwen; ruimte bieden. Hoe dat te bereiken als het eerder niet lukte?

En dus rijst de vraag: ‘Kan de overheid crises wel aan?’

Daarover gaat deze herziene en uitgebreide editie van *Groter denken, kleiner doen*. Een kroniek van een sluipende crisis die tot uitbarsting komt.

I

Wat ons bindt

De afgelopen drie decennia heb ik steeds meer het onrustige gevoel, zo niet de overtuiging, gekregen dat de wijze waarop de Nederlandse Staat functioneert onvoldoende oplossing biedt voor de fundamentele problemen waarvoor we nu staan: het klimaatvraagstuk, de migratieproblematiek, de verscherpte maatschappelijke tegenstellingen, de vermenging van boven- en onderwereld. Een gevoel dat de verbinding met de toekomst, de maatschappij waarin wij zouden willen leven, niet tot stand komt, terwijl de verbinding met het verleden, de waarden die ons bonden en binden, wordt veronachtzaamd. Het historisch gegroeide evenwicht tussen publiek en privaat en tussen arbeid en kapitaal werd doelbewust doorbroken. Lusten en lasten, rechten en plichten werden anders verdeeld. De ongelijkheid nam toe. Ook het besef dat een vertegenwoordigende democratie niet zonder maatschappelijke democratie – een actieve burgersamenleving – kan, verdween uit het politieke denken. Wat burgers van de overheid mogen verwachten en wat de overheid van

burgers mag vragen, werd onzeker. Dat tast het vertrouwen in democratie en rechtsorde aan.

Steeds vaker rees bij mij dan ook de angstige vraag: waar staan we als het er echt om gaat spannen? Hoe stevig zijn onze instituties als de beginselen van de rechtsstaat met voeten worden getreden? Hoe ‘Heldhaftig, Vastberaden en Barmhartig’ zijn wij, burgers, als anderen, medeburgers, buiten de maatschappelijke orde worden verklaard? Wat blijft er van de democratische rechtsorde over als vaak ongemakkelijke feiten en vroom gepredikte waarden het afleggen tegen beelden en sentimenten, het collectieve geheugen sleets is en uitvoerbaarheid in de politiek niet telt? De ontwikkelingen elders stelden niet gerust.



Bij het gelijktijdig werken in en aan de democratische rechtsorde heb ik sinds het begin van de jaren tachtig steeds de nadruk gelegd op verbindingen, hun wettelijke belang en hun grote kwetsbaarheid. De verbindingen binnen de overheid, tussen overheid en ‘burgersamenleving’ (civil society) en binnen die burgersamenleving. En ook de verbinding tussen democratie en rechtsstaat. Zonder die verbindingen valt de boel uit elkaar. Voor die verbindingen is iedereen verantwoordelijk en daardoor is niemand specifiek aanspreekbaar. Dat is riskant.

Tijdens de verzuiling bestonden er in Nederland weliswaar gescheiden maatschappelijke leefwerelden maar waren tegelijkertijd de verbindingen sterk: binnen de zuilen, tussen de verzuilde maatschappelijke instituties, tussen die instituties en de overheid, en binnen de overheid tussen politiek en bestuur op centraal en lokaal niveau. Door die verbindingen was iedere groep verzekerd van zijn plek en aandeel in samenleving, bestuur en politiek. De overheid was zowel maatschappelijk als politiek verankerd.

Die verbindingen uit de verzuiling hebben het sinds de jaren tachtig zwaar te verduren gekregen. Welke verbinding blijft er nog over?

Door de deconfessionalisering werden de verbindingen binnen de zuilen en tussen de verzuilde instituties losser. Dat werd aanvankelijk als bevrijdend ervaren, maar wat kwam ervoor in de plaats? Het consumentisme – met funshoppen op zondag – blijkt een kwetsbare remplaçant voor de zondagse kerkgang. Wat houdt ons in Nederland eigenlijk bij elkaar? Wat bedoelen we als we nieuwe Nederlanders vragen te integreren? De drie gemeenschappelijke waarden die hun vaak ferm werden voorgehouden – de gelijke positie van vrouwen en mannen, het homohuwelijk en elkaar een hand geven – zijn historisch nogal dubieus. Ze werden nogmaare enkele decennia geleden binnen de christelijke en joodse geloofsgemeenschappen allerminst algemeen aanvaard. Is dit nu echt overal anders? Veel minder ferm is de verdediging van de waarden die de afgelopen vierhonderd

jaar wel tot de gemeenschappelijke basis van onze 'res publica' gingen behoren: de gewetens- en geloofsvrijheid waarmee de vrijheid van meningsuiting direct verbonden is en het besef het met elkaar te moeten rooien. Ruimte voor eigen waarden en vrijheid; aanpassingsvermogen en rekening houden met elkaar. Dominee én koopman; hun samengaan was zelden makkelijk maar vormde wel het vermogen om 'zonder dramatische schokken ingrijpende veranderingen in de maatschappij, tussen staat en maatschappij en in de staat zelf op te vangen' (Kossmann). Het zou ook Europa kunnen inspireren.

Steeds vaker wordt – vooral door politici die beter zouden moeten weten – de opvatting gehuldigd dat godsdienst en levensovertuiging een individuele gelegenheid zijn, als gevolg van de scheiding tussen kerk en staat. Die opvatting miskent dat in Nederland de Staat de verschillende godsdiensten en levensovertuigingen gelijk behandelt om een verbindende rol in de publieke ruimte te kunnen spelen. De onderwijspacificatie van 1917 vormt daarvan een voorbeeld. De financiële gelijkstelling van het openbaar en het bijzonder onderwijs was vooral de erkenning dat de publieke ruimte niet (alleen) de overheid toebehoort maar (vooral) de burgers, zowel collectief als individueel. Burgers die zich op grond van een gemeenschappelijke visie of levensovertuiging willen inzetten voor het algemeen belang zoals zij dat zien. De betekenis van deze verbinding tussen de seculiere staat en de verschillende gods-

diensten en levensovertuigingen wordt ten onrechte ondergewaardeerd. Zeker nu de behoefte aan zingeving en onderlinge verbinding groeit, moet er ruimte blijven om daaraan een eigen invulling te geven.

Ook sociale arrangementen waarin maatschappelijke organisaties een belangrijke rol speelden en waaraan burgers zekerheid ontleenden – in de sociale zekerheid, in het onderwijs, in de volkshuisvesting, in de gezondheidszorg – werden op de schop genomen. De verbinding van die organisaties met de eigen vaste achterban ging verloren. Ze werden verstatelijkt en vervolgens ‘vermarkt’, waarmee ook de verbinding met de overheid werd doorgesneden. Daarvoor in de plaats kwamen informele en ad-hoccontacten. Wie waarvoor verantwoordelijk is, is vaak onduidelijk.

En ten slotte deed het denken in termen van winst en verlies en concurrentie niet alleen vertrouwde gezichten verdwijnen – die ene postbode, een vaste medewerker van het ziekenfonds – maar beïnvloedde dat denken ook de relatie tussen individuele burgers en professionals onderling. Concurreren en consumeren gaan moeilijk samen met samenwerking en solidariteit. De gemeenschappelijke verantwoordelijkheid vervaagt, zoals in het notariaat gebeurde. Samenwerking wordt gestraft, zoals de huisartsen ondervonden. De onderlinge solidariteit wordt doorbroken, zoals veel burgers ervaren. De minst competente burger – vaak de burger die het meest van de publieke dienstverlening afhankelijk is – wordt daarvan als eerste de dupe.



In een vrije samenleving die door diversiteit en veelkleurigheid wordt gekenmerkt, waarin vele geluiden en tegengeluiden hoorbaar zijn, verschillende krachten en tegenkrachten op elkaar inwerken, is de behoefte aan verbinding groot. De democratische rechtsorde is waarschijnlijk het enig overgebleven gemeenschappelijk fundament; de verbindingsschakel om op vreedzame wijze met elkaar te blijven samenleven. Democratie geeft ruimte aan diversiteit. De gemeenschappelijke gebondenheid aan het recht – van burgers én overheid – zorgt voor eenheid. De democratische rechtsorde sluit in ('Ieder telt mee'), niet uit. Daarom is onze democratische rechtsorde ook een sociale rechtsorde.

Maar het lijkt alsof we van de sociale grondrechten die in 1983 met algemene instemming in de grondwet werden opgenomen geen weet meer hebben. Zij vormen – samen met de klassieke grondrechten – de kernverantwoordelijkheden van de overheid: voldoende werkgelegenheid en medezeggenschap; bestaanszekerheid en spreiding van welvaart; bewoonbaarheid en bescherming van het leefmilieu; volksgezondheid en voldoende woongelegenheid; onderwijs en ontplooiing. Toch ging bij alle veranderingen de laatste decennia het politieke debat zelden daarover. De nadruk lag steeds op wat de overheid – om financiële redenen – niet meer zou kunnen doen, niet op wat de overheid in een democratische rechtsorde wel móet doen. Dat

heeft de geloofwaardigheid van de politiek geen goed gedaan, zoals ook blijkt uit gegevens van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

De democratische rechtsorde is geen staatkundig organisatiemodel maar een normatief concept. Het gaat om de grondregels voor de wijze waarop de overheid met haar burgers omgaat en burgers met elkaar omgaan. Die grondregels zijn gebaseerd op fundamentele beginselen en waarden die in de loop van decennia, zo niet eeuwen, tot gemeenschappelijke waarden zijn geworden: tolerantie, goede trouw, rechtvaardigheid, redelijkheid, openbare orde en grondrechten. Daaraan wordt elk doen en laten van de overheid geijkt en het gedrag van burgers – individueel en collectief – getoetst.

De democratische rechtsorde is ook geen statisch gegeven maar moet steeds opnieuw vorm krijgen, binnen de overheid, in de verbindingen tussen overheid en maatschappij en binnen de maatschappij. Het gaat altijd om een democratie en een rechtsorde ‘in wording’. Die vormgeving en het nadenken daarover zijn de laatste decennia volstrekt verwaarloosd, ofschoon er na de ontzuiling alle reden tot nadenken was: Op welke normen is de democratische rechtsorde gebaseerd? Wat bedoelen we met het ‘inclusieve karakter’ van de democratische rechtsorde? Welke invulling wordt aan de sociale grondrechten gegeven? Wat houdt het begrip ‘politiek’ eigenlijk in? Wat is de waarde van de bureaucratie? Wat is de functie van de onafhankelijke rech-

ter en wat is de rol van het recht in een veranderende samenleving? Wat betekent burgerschap 'als publiek ambt' en welke competenties zijn daarvoor nodig? Al lemaal vragen die we ons de laatste dertig jaar niet of nauwelijks hebben gesteld. Eigenlijk zijn we de ontzuiling nooit voorbijgekomen.



En toch gaat er nog altijd veel goed in Nederland. Overheid en samenleving zijn in het algemeen goed georganiseerd. Ons politiek-maatschappelijke bestel is niet corrupt. Al slaat soms de twijfel toe. We moeten onze integere politici, bestuurders, ambtenaren en rechters koesteren. Want als democratie en rechtsorde haperingen vertonen komt het aan op de mensen die de overheid draaiende houden; hun verantwoordelijkheidsgevoel en bereidheid tot samenwerking. Maar daarvan kun je je niet blijvend afhankelijk maken. Want wat gebeurt er als die bereidheid wegvalt of mensen zich klemgezet voelen? Als hun integriteit in twijfel wordt getrokken of met de regels van de democratische rechtsorde bewust een loopje wordt genomen? Als feiten en waarden het afleggen tegen beelden en sentimenten? Denken we niet veel te simpel over de overheid? Zijn we niet te optimistisch over de bescherming die onze instituties bieden: het parlement als wetgever en controleur, het bestuur met zijn deskundige amb-

tenaren, de Hoge Colleges van Staat, met hun signalerende en controlerende functies, de rechter als onafhankelijke tegenmacht?

In mijn periode als publiek ambtsdrager maar juist ook in de tijd dat ik ongewild geen baan had en vooral maatschappelijk actief kon zijn, heb ik de complexiteit van de overheid vanuit verschillende posities kunnen analyseren: de ambtelijke en de politieke, de bestuurlijke en de maatschappelijke. Die verschillende posities hebben bij mij het inzicht gescherpt dat iedere overheidsfunctie haar eigen rationaliteit, taal en tijd heeft.

De politieke functie is geen ambtelijke functie. Er worden verschillende eisen gesteld. Ook zijn de verantwoordelijkheden anders. Moeilijkheden ontstaan pas als die verschillen niet meer duidelijk zijn en verantwoordelijkheden vervloeien. Dat leidt tot politieke onmacht.

Een rechter spreekt een andere taal dan een manager. Moeilijkheden ontstaan pas als het rechterlijke werk in managementtermen wordt gemeten. Dat tast de kwaliteit van de rechtspraak aan.

De tijd die politieke bestuurders toegemeten krijgen, stemt niet overeen met de tijd waarin professionele uitvoerders zich bewegen. Moeilijkheden ontstaan pas als veranderingen in de beleidsuitvoering – meestal samengaan met bezuinigingen – ondergeschikt worden gemaakt aan de politieke tijdsorde. Uitvoerders worden klemgezet. Burgers komen in de knel.