

Herman Tjeenk Willink
(ANP/Hollandse Hoogte/Pim Ras)

INTERVIEW MET MINISTER VAN STAAT HERMAN TJEENK WILLINK

'WAT IS HET PROBLEEM?'

*Kan de overheid crises aan?** van Herman Tjeenk Willink is de herziene en uitgebreide editie van het veelgeprezen boek *Groter denken, kleiner doen* dat in 2018 verscheen. In zijn boek analyseert Tjeenk Willink het functioneren van de overheid. *Maatschappij & Politiek* sprak met de minister van Staat en zesvoudig informateur.

IVO PERTIJS

In zekere zin zijn het inhoudelijke memoires', vertelt Herman Tjeenk Willink aan het begin van het gesprek over zijn boek. 'Het is een samenvatting van wat ik de afgelopen veertig jaar meen te hebben gezien, de gedachten die zich mede naar aanleiding daarvan hebben ontwikkeld en het beeld van de overheid dat daaruit is ontstaan', licht hij toe. Het gaat altijd om feiten en waarden. Tjeenk Willink: 'Dit is in het kijken naar de overheid van belang. In de huidige tijd worden feiten en waarden overschaduwd door beelden en sentimenten. Als je het niet meer kan hebben over de vraag of we het eens zijn over de feiten en waarden, dan wordt het gecompliceerd om tot een gemeenschappelijke conclusie te komen en vertrouwen in elkaar te hebben.'

Tegenwoordig gaat het vaak over vertrouwen in de overheid. Speelde deze discussie veertig jaar geleden ook?

'Ik denk niet dat vertrouwen in 1983 als het grootste probleem werd gezien. Wel in de jaren zestig en zeventig. Toen klonk "uw rechtsorde is de onze niet". Dat was overigens tegen rechtens gericht. De democratiseringsbeweging in die jaren was het product van en een reactie op de verzuiling. Eigenlijk richtte deze beweging zich op de vraag wat de overheid moet doen en wat haar macht legitimeert. Het antwoord was door de ontzuiling niet meer duidelijk. Het verzuilde maatschappelijk middenveld deed een aantal dingen niet meer. De legitimatie van maatschappelijke organisaties was in discussie. Ik leg deze verbinding met die jaren, omdat ik het gevoel heb dat we nu opnieuw voor een vergelijkbare vraag staan: Waarvoor dient de overheid en wat legitimeert haar optreden? Eigenlijk speelt die vraag op alle gebieden. Of je het nu hebt over defensie, huisvesting of economische structuur. In die zin was in de jaren zestig en zeventig het vraagstuk van vertrouwen, zij het dat het

anders werd gedefinieerd, aan de orde. De democratische rechtsorde is ook gebaseerd op vertrouwen. Vertrouwen, verbindingen en wederzijdse afhankelijkheid hebben veel met elkaar te maken. We hebben vaak de indruk dat voor de verzuiling de verschillen, het gescheiden optrekken, het kenmerk is, maar als je, ook in terugblik, goed kijkt, dan zie je dat dit systeem alleen door onderlinge verbindingen kon functioneren. Verbindingen binnen de zuilen, wel met de sociale controle die benauwend was. Verbindingen tussen de zuilen, bijvoorbeeld in de landbouwsector. Verbindingen tussen overheid en maatschappij en binnen de overheid. Wethouders van gemeenten waren geregeld ook lid van de Provinciale Staten. Door de ontzuiling erodeerden die verbindingen of werden deze doelbewust doorgesneden. Dit riep de vraag op wat ons nog bij elkaar hield. Maar die vraag werd niet gesteld, laat staan beantwoord. Misschien heeft dat ook het zicht belemmerd op de wederzijdse afhankelijkheden waarop ons stelsel ook nu nog is gebaseerd: wetgever, bestuur en rechter, beleidsambtenaren en uitvoerende ambtenaren, vertegenwoordigende en maatschappelijke democratie zijn voor een goed functioneren wederzijds van elkaar afhankelijk. Als de ene niet goed functioneert, komt de ander in de problemen. Wederzijdse afhankelijkheid kan niet zonder vertrouwen. Daar heb je het woord weer in een andere context. Je moet met het gebruik van begrippen altijd vreselijk oppassen. Hebben we het over hetzelfde? Wat is de context? Taal is niet onschuldig. Als nu vaak wordt gezegd dat er geen vertrouwen meer is in de overheid zegt mij dat niet zo verschrikkelijk veel. Vertrouwen heeft altijd een rol gespeeld, kwam in verschillende gedaanten op, maar dat *het* vertrouwen in *de* overheid is afgenomen, zijn te grote en onbestemde woorden en te weinig concreet. Daar kun je een hele les mee vullen.'

In uw boek schrijft u dat we zelden over de staat spreken, maar liever over de overheid. Waarom lag, zoals u schrijft, het accent niet op de overheid als staat maar op het overheidsapparaat?

'De term overheid is heel verullend en volgens mij ook heel Nederlands. Bij overheid horen onderdanen. Het betekent boven en beneden. We hebben de neiging om bij overheid te denken aan de centrale overheid en bij centrale overheid aan het bestuur en bij bestuur aan de ambtelijke organisatie. Het grote nadeel van die 'verenging' is dat verbindingen en wederzijdse afhankelijkheid uit beeld raken. In Frankrijk is het begrip staat aanzienlijk beter ontwikkeld. Etatisme is een belangrijk kenmerk van dat land. Dat betekent ook dat het begrip burgerschap beter is ontwikkeld. Burgerschap is in



* *Kan de overheid crises aan?* verscheen vorig jaar bij uitgeverij Prometheus.

zekere zin het complement van de staat. Geen staat zonder burgers, geen burgers zonder staat. Dan hebben we het nog niet over democratie. Door het woord overheid beroven we ons van de mogelijkheid om inzicht te krijgen in hoe de staat in elkaar zit. Dat hele complex waar ook de burgersamenleving onderdeel van is. We moeten het meer hebben over de vraag wat we met de term overheid bedoelen. Als buitengewoon hoogleraar begon ik mijn colleges in Tilburg met de vraag wat we onder de overheid verstaan. Departementen, ja. Ministers, ja. Parlement? Men twijfelde. Rechterlijke macht? Nee, dat is de overheid niet. Als je de rechterlijke macht uitsluit, dan wordt het moeilijker inzicht te krijgen in de taak van de wetgever. In een democratische rechtsorde kan de een niet zonder de ander. Wetgever en rechter zijn allebei verantwoordelijk voor het ontwikkelen van een min of meer consistent rechtsstelsel. Het is de bedoeling dat ze elkaar corrigeren en in evenwicht houden. Als de wetgever te veel als beleidsinstrument wordt ingezet en wetgeven geen recht geven is, dan moet de rechter harder lopen en meer doen om zelf recht te geven in een concrete zaak. Als een uitspraak van een rechter de wetgever niet bevalt, dan past de wetgever de wet aan. Maar de wetgever is nauw, te nauw vinden velen, verbonden met het bestuur. Voor de burger blijft dan de rechter als tegenwicht tegen wetgever en bestuur over. Als je bij het kijken naar het staatsbestel dit soort verbanden en wederzijdse afhankelijkheden niet ziet, dan mis je veel. Bijvoorbeeld ook dat je voor verbetering in de wetgeving niet alleen bij de wetgever moet zijn, maar ook bij de rechter die in zijn werk ziet hoe wetten soms onrechtvaardig uitwerken, problemen opleveren. Rechters zouden meer dan tot nu toe de wetgever daarop moet wijzen. En nu we toch over wederzijdse afhankelijkheid hebben, we zien vaak niet dat de vertegenwoordigende democratie de maatschappelijke democratie nodig heeft. Een burger die zich in niets gehoord voelt en het gevoel heeft geen greep meer te hebben op zijn eigen leven of eigen omgeving, gaat niet stemmen. Je kunt wel constateren dat de vertegenwoordigende democratie niet goed functioneert en dat er bijvoorbeeld een ander kiesstelsel moet komen, maar de burger die het gevoel heeft niet gezien

of gehoord te worden noch zelf invloed te kunnen uitoefenen zal ook bij een nieuw kiesstelsel niet gaan stemmen. Een vertegenwoordigende democratie kan niet zonder actief participerende burgers. Dit zagen we bij de coronapandemie. Als burgers niet meewerken, dan kun je het schudden. De overheid moet de burger vertrouwen en andersom. Het moet over en weer duidelijk zijn wat eenieder van de ander verwacht. Die verwachtingen moeten realistisch zijn.

**'HET BEGRIJ
SUBSIDIARITEIT
ZIJN WE KWIJTGERAAKT,
TERWIJL WE ER
EEN GROTE TRADITIE
IN HADDEN.'**

De WRR [Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *red.*] bracht een rapport uit over het doenvermogen van burgers. De overheid gaat uit van rationeel handelende competente burgers, maar burgers zijn dit vaak niet. Het is geen onwil, maar onmacht. Als de overheid uitgaat van verkeerde veronderstellingen over wat burgers kennen en kunnen, dan kom je altijd verkeerd uit. Het omgekeerde geldt ook. Burgers hebben snel de neiging om de overheid verantwoordelijk te houden voor allerlei dingen waar ze last van hebben. Tegelijkertijd vinden ze dat de overheid zich niet met alles moet bemoeien en willen we vooral niet teveel belasting betalen. De komende tijd moeten we stap-voor-stap aan deze relatie werken, de wederzijdse verwachtingen en het onderling vertrouwen.'

Welke rol kunnen docenten daarbij spelen?

'Docenten moeten uiteenzetten dat de overheid meer is dan het centrale bestuur en de ambtelijke organisatie. De overheid is het hele complex waarbinnen

we functioneren. Ze moeten aandacht besteden aan de begrippen staat en burgerschap. Burgerschap als publiek ambt. Burgers die zich realiseren dat de maatschappij ons niet overkomt, maar dat we, hoe klein ook, zelf een bijdrage aan de maatschappij kunnen leveren. Burgers moeten bereid en in staat zijn om die bijdrage te leveren. De overheid moet burgers daartoe in staat stellen en ruimte geven om die bijdrage te kunnen leveren. Daarvoor moet zo nodig de markt wijken. Bij de invulling van burgerschap gaat het niet om grote dingen, maar ook om de kleine dingen in je eigen omgeving. Het is niet zwart-wit. De overheid kan niet zeggen: "Dat moeten burgers maar doen". Net zomin als burgers kunnen zeggen dat het wel best is, zolang ze maar genoeg geld verdienen, en dat de overheid maar voor de rest moet zorgen. Wat doet de een en wat doet de ander? De betekenis van het begrip subsidiariteit uit het verzui-lingstijdperk was: burgerinitiatieven, waar nodig met hulp van de overheid. Dat begrip zijn we kwijtgeraakt, terwijl we er een grote traditie in hadden. De verzuiling was ook een vorm van collectief burgerschap. Een gedeelte van ons gezondheidsstelsel kwam vanuit burgerinitiatieven op. De onderwijspacificatie betekende ook een evenwicht tussen vertegenwoordigende en maatschappelijke democratie, tussen staat en - weliswaar collectief - burgerschap. Je kunt nu schamper doen over burgerinitiatieven op het gebied van energietransitie, dat ze geen zoden aan de dijk zetten, maar daar gaat het niet om. Het gaat erom dat burgers laten zien dat ze begrijpen dat er veranderingen nodig zijn en hier zelf aan willen bijdragen. De overheid geeft de context en de hulp daarbij om dit mogelijk te maken en zorgt voor het grote werk. Mijn vorige boek heette *Groter denken, kleiner doen*. De kunst van docenten maatschappijleer is om grote, ingewikkelde stelsels te laten zien en tegelijkertijd duidelijk te maken dat je ingewikkelde stelsels alleen maar kunt veranderen door kleine stapjes. Ik geloof steeds minder in uitspraken zoals: "We gaan nu het gezondheidsstelsel veranderen". Daar komt niets van terecht. Het gaat in groter denken altijd om de visie op de maatschappij. In wat voor maatschappij wil je leven? Dat mag iedereen zelf bepalen. Vervolgens kies je de politieke partij waarvan je denkt

dat daarbij past. En neem je als burger ook zelf initiatieven die je nodig acht. Niet in het individuele belang, maar in het algemene belang. Burgerschap als publiek ambt. Daarbij stel ik altijd de vraag, die vaak wordt overgeslagen, zeker ook in de politiek: wat is het probleem en wie heeft het? Leer leerlingen kritisch denken. Als leerlingen iets niet bevalt, stel dan de vraag wat hun probleem is. Als je het over het probleem eens bent, dan ben je het voor de helft eens over de oplossing. Als ik niet wil sporten, omdat het clubhuis een likje verf kan gebruiken, dan is dat het probleem en is de vraag of we daar gezamenlijk iets aan kunnen doen door de verfkwaast te hanteren. Het lijkt mij verschrikkelijk leuk en vooral ook belangrijk om leerlingen dat duidelijk te maken en daarbij uit te gaan van de vragen waarmee zij komen, om vervolgens te laten zien hoe het een verbinding heeft met het ander. Zo is het mijn overtuiging dat professionals op de werkvloer, ten onrechte vaak door mij aangeduid als 'uitvoerders' - denk aan de dokter, de onderwijzer, de politieagent - essentieel zijn voor de kwaliteit en het vertrouwen van burgers in hun overheid. Zo is ook in het onderwijs de vertrouwensrelatie tussen leraar en leerling essentieel. Professionaliteit houdt niet alleen vakinhoudelijk kennis in. Onderwijzen is meer dan het overdragen van kennis. Het is ook stimuleren. We herinneren ons altijd die twee goede leraren die we op school hadden. We herinneren ons bijna nooit dat ene lesboek. Mijn interesse voor geschiedenis is gewekt door mijn geschiedenisleraar.'

In uw boek gaat u in op twee typen burgerschap: liberaal en republikeins. Bij het eerste type staan de klassieke en sociale grondrechten centraal, bij het tweede type ligt de nadruk op de rol van burgers als *citoyen*. Waarom is het republikeinse burgerschap volgens u zo belangrijk?

'Tijdens de verzuiling ging het vooral over de burger als *citoyen*, zij het collectief. Toen de verzuiling, waar we niet naar terug moeten en hoeven te verlangen, afbrokkelde, verzuimden we te definiëren wat het individuele burgerschap inhoudt. In de liberale geest van die tijd, die bevorderd werd door de val van de Muur - de liberale democratie met marktwerking zou het wereldwijde model worden, nietwaar? - hebben we

het liberale burgerschap centraal gesteld. Dit paste ook bij de individualisering en economisering van de afgelopen decennia. Achteraf een giftig mengsel. Als de democratie ons ernst is, dan zijn we vanwege de wederzijdse afhankelijkheid tussen de vertegenwoordigende en maatschappelijke democratie gedwongen om meer aandacht aan de burger als *citoyen* te besteden. Zonder evenwicht vliegt de vertegenwoordigende democratie uit de bocht. Het is van het grootste mogelijke belang om de nadruk te leggen op de burger als *citoyen* en de ruimte die zij of hij krijgt. Dit wordt een hard gevecht. Vooral diegenen die het redelijk of goed hebben zijn geneigd om - in lijn met individualisering en economisering - te denken dat hetgeen hen toevalt de eigen verdienste is. Voor datgene wat hen in de weg zit, inclusief belastingen, wordt de schuld gegeven aan de overheid. In een democratie moet je burgerschap, *citoyenneté*, duidelijk vormgeven. Dit hebben we in Nederland verwaarloosd, ook omdat het begrip staat zo fluide is. Dat is de reden dat ik onderscheid maak tussen staat en democratische rechtsorde. Ik ben doelbewust opgehouden om over de democratische rechtsstaat te spreken, omdat het functioneren van de staat de democratische rechtsorde kan uithollen en aantasten. Dat is de kernboodschap in mijn boekje. Het wordt een beetje verwarrend om uit te leggen dat de democratische rechtsstaat democratie en rechtsorde uitholt. Daarom haal ik die twee begrippen uit elkaar. De staat heeft te functioneren binnen de democratische rechtsorde, dus met inachtneming van de grondregels die de democratische rechtsorde uitmaken. De staat, daarbinnen het bestuur, is geen bedrijf dat vooral effectief en efficiënt moet zijn. Dat is belangrijk, maar geen onderscheidend kenmerk van een staat in de democratische rechtsorde. Arthur Docters van Leeuwen zei weleens: "We moeten ons meer afvragen waarin een ambtenaar in een democratische rechtsorde verschilt van een ambtenaar in een autoritair regime, bijvoorbeeld in dat van dictator Pinochet". Mijn antwoord was dat dit verschil niet ligt in effectiviteit of efficiëntie. Dat is onder autoritaire regimes vaak goed gewaarborgd. Het ligt in twee andere koppels: democratische legitimatie en publieke verantwoording en rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dat zijn de

onderscheidende kenmerken. Elk handelen van de overheid moet uiteindelijk aan die kenmerken voldoen. Of anders gezegd: de grondregels zijn gebaseerd op een aantal waarden die we in de loop der eeuwen tot onze gemeenschappelijke waarden zijn gaan rekenen, zij het dat we er vaak verschillende invullingen aan geven. De invulling verandert ook met de tijd. Het gaat om waarden als tolerantie, goede trouw, billijkheid, evenredigheid. Dat betekent niet dat die begrippen in steen gebeiteld zijn, maar dat ze steeds opnieuw invulling krijgen. Elke keer moet je je de vraag stellen: vinden we dit rechtvaardig? Vragen stellen is belangrijk. Dat zou ik leerlingen graag duidelijk willen maken. Waarom vind ik dit niet kunnen? Waarom maak ik mij hier boos over? Als ik een speech moest houden hielp het mij vaak om mij af te vragen wat mij de afgelopen maanden boos maakte. Niet persoonlijk boos, maar functioneel boos. Dat iets niet kan, onrechtvaardig is, dat het in strijd is met de grondregels waarvan de klassieke en sociale grondrechten in de Grondwet onderdeel uitmaken. De maatschappij draait niet op wetten. Als iets niet bij wet verboden is, dan betekent dit niet dat het dus is toegestaan. De maatschappij kan alleen functioneren als we ons behoorlijk naar elkaar gedragen. Als we uit de bocht vliegen, dan wordt er corrigerend opgetreden, ook door de wetgever. Daaraan voorafgaand moeten we er collectief voor zorgen dat we niet uit de bocht vliegen. Het gaat om meer dan wetten. Dat je niet te kleinzielig moet doen over beledigingen betekent niet dat er een recht op belediging bestaat.'

Stelde u dit soort vragen in uw rol als informateur tijdens een formatie ook aan de betrokken partijen?

'Ik heb wel, zij het vruchteloos, aan iedereen het volgende voorgehouden. Als je gaat onderhandelen over een mogelijk coalitieakkoord, begin dan met de vraag: Zijn we het eens over de problemen die we willen oplossen? Dus begin niet over regelingen om bepaalde veronderstelde oplossingen te bereiken. Wat houdt het stikstofprobleem eigenlijk in? Hoe groot is het? Aan welk doel hebben we ons verbonden? Wat zijn de oorzaken, de bronnen? Zonder het direct te hebben over wat de boeren zouden moeten inleveren. De feiten en de oorzaken. En vervolgens de vraag:

Kunnen we het eens worden over de alternatieve wijzen waarop we de oorzaken kunnen wegnemen? Dat zijn er vaak niet zo verschrikkelijk veel. Vervolgens: welk alternatief kiezen we en welke regeling hebben we daarvoor nodig? In de formatie 2017 zei ik hier iets over tijdens een debat over mijn tussenrapportage als informateur. Wilders merkte op geen behoefte te hebben aan een college. Er moest een coalitie komen. Ik probeerde uit te leggen dat het ging om de inrichting van volgende fase van de formatie waarin er onderhandeld zou worden en dat het mij verstandig

leek om eerst te kijken of partijen het eens konden worden over de exacte definiëring van de problemen. De rest van de Tweede Kamer was zo beleefd om toe te luisteren en dacht waarschijnlijk: "Die man heeft zo z'n eigen hobby's". Het was echt serieus bedoeld en helemaal in lijn met mijn rol als adviseur. Daarin vroeg ik altijd wat het probleem was en wie dat heeft. Als we dit de afgelopen decennia vaker hadden gevraagd, dan was gebleken dat bijvoorbeeld bij de decentralisatieoperatie het probleem niet was dat het bestuur te ver van de burger stond, maar dat we moesten bezuinigen

en de redenering was dichterbij de burger, kleinschaliger, goedkoper. Vervolgens werd de bezuiniging alvast ingeboekt. Een vergelijkbare redenering gold voor privatiseren of verzelfstandigen. De markt kan het beter, stuurt op kosten en baten en dat is goedkoper. Het is mij nooit helemaal duidelijk geworden dat het bij uitbesteding taken tegelijkertijd en beter zouden worden uitgevoerd en dat ook goedkoper zou zijn en dat er ook nog aan verdiend zou kunnen worden. Daar zat iets wonderlijks in.' ♦