

De Herman Tjeenk Willink-lezing 2022

## ***TOT ZOVER BEN IK GEKOMEN***

Eerste lezing in de tweejaarlijkse cyclus over *De democratische rechtsorde in de praktijk* Gotische zaal van de Raad van State, donderdag 2 juni 2022.

H.D. Tjeenk Willink

*24 februari 2022 Oorlog in Europa.*

De gevolgen van de oorlog in Oekraïne voor de verhoudingen in de wereld en de ontwikkelingen in eigen land zijn nog onzeker, maar dat ze voor ons allemaal ingrijpend, langdurig en pijnlijk zullen zijn, is evident. 'Juist in moeilijke en verwarrende tijden moet de overheid de beginselen van de democratische rechtsorde naleven en voorleven, behartigen en verdedigen' (René Foqué 2008). Dat biedt houvast, waar onzekerheid heerst. Democratie betekent ruimte voor verscheidenheid. De gebondenheid aan het recht van overheid en burgers biedt zekerheid. De democratische rechtsorde sluit in (ieder telt mee), niet uit. Daarom is onze democratische rechtsorde ook een sociale rechtsorde, met naast klassieke ook sociale grondrechten. Het is onze vorm van beschaving die verdedigd moet worden. Dat is nu aan de orde, ook vanmiddag.

Het is een eer om als eerste een lezing te mogen houden in deze tweejaarlijkse cyclus met als thema 'de democratische rechtsorde in de praktijk'. Het verschil tussen wat ik in mijn inaugurele rede in 1984 noemde 'de wereld gezien vanuit de kantoorflats in Den Haag en de maatschappelijke realiteit', de praktijk dus waarmee burgers te maken hebben, heeft me altijd beziggehouden. Vanwege dat - onvermijdelijke - verschil moet binnen de overheid niet alleen van 'boven' naar 'beneden' - van beleidsmakers naar uitvoerders - worden gedacht, maar ook van 'beneden' naar 'boven'. Niet alleen van 'binnen' naar 'buiten' - van overheid naar burgers - maar ook van 'buiten' naar 'binnen'. Niet alleen van 'algemeen' naar 'specifiek', ook van 'specifiek' naar 'algemeen'. Want in elke casus zit het DNA van het systeem. Het is een opvatting die in de afgelopen veertig jaar in verschillende vormen steeds terugkeert.

Doel van deze tweejaarlijkse lezingencyclus is - ik citeer de vice-president - 'het gedachtegoed van Herman Tjeenk Willink blijvend aan de Raad te verbinden'. En het is waar, er ligt veel aan analyses en beschouwingen dat juist nu tot nadenken kan stemmen, kritische beschouwing verdient, aanvulling behoeft, maar vooral onderwerp van politiek debat zou moeten zijn. Want het klinkt u misschien nu

wonderlijk in de oren, maar er heeft over die analyses en beschouwingen nooit een politiek inhoudelijk debat plaatsgevonden. Een mogelijke verklaring voor deze Haagse desinteresse is dat ik niet de taal sprak (en spreek) die vanaf de jaren 80 hier, in 'Den Haag', de lingua franca werd, de taal van economen en managers. In die taal is geen plek voor de waarden die de kwaliteit van leven en samenleven bepalen; de waarden die de overheid bij haar functioneren in acht moet nemen. De komende veertig minuten wil ik in mijn eigen taal proberen zelf nog wat over dat functioneren te zeggen. Dat doe ik onder de titel 'Tot zover ben ik gekomen'.

Mijn betoog is in drie eenvoudige zinnen samen te vatten: Zoals het nu gaat, gaat het mis. We moeten gezamenlijk aan de bak. Want we kunnen er wat aan doen!

### *Omstreden middelen en geheimhouding*

Op 10 juli 1985 werd onder de codenaam 'Operation Satanique' door de geheime dienst van Frankrijk – een democratische rechtsstaat – het Greenpeaceschip de Rainbow Warrior in de haven van Auckland, Nieuw-Zeeland, tot zinken gebracht om te voorkomen dat het schip zou uitvaren naar Mururoa waar de Fransen kernproeven namen. Eén opvarende van het schip kwam om. Hoe kon dat gebeuren? In Frankrijk ontstond daarop een polemiek over de 'raison d'état'.

Waarom vertel ik dit? Omdat het, in mijn herinnering, de eerste keer was dat ik met dit begrip, 'raison d'état', werd geconfronteerd. In het Nederlands onvertaalbaar, omdat belang van de staat (intérêt d'état) toch iets anders is. Het mist het element 'rationaliteit'. In een interview in *La Libération* uit die tijd definieert de toen oud-minister en later minister-president, Michel Rocard, het zo: 'Het komt voor dat omstreden middelen moeten worden ingezet voor onomstreden doeleinden, i.c. de verdediging van de staat'. Die middelen moeten wel proportioneel zijn en discreet worden toegepast. Want, het doel heiligt niet alle middelen en 'si l'on veut qu'un système de pouvoir reste respectable il faut qu'il jette la voile du secret sur ce qui se passe dans les cuisines'. (Wil je een systeem respectabel houden, dan is soms geheimhouding nodig).

De eigen rationaliteit van het overheidshandelen, de vraag waarom en waarin de overheid anders functioneert dan een bedrijf, juist geen bedrijf is, heeft me sindsdien altijd beziggehouden.

### *Over opwinding en framing*

Het debat over die eigen rationaliteit van de overheid wordt in Nederland niet gevoerd. We spreken zelden over de overheid als geheel, 'de Staat'. Maar ook het inzicht dat de verschillende functies binnen die Staat hun eigen rationaliteit, taal

en tijd hebben is goeddeels verdwenen. Laat ik enkele voorbeelden noemen. De politieke functie is geen ambtelijke functie. Er worden aan *het politieke* andere eisen gesteld dan aan *het ambtelijke*. Dat resulteert in andere afwegingen. Een rechter spreekt een andere taal dan een manager. De tijd die politieke bestuurders toegemeten krijgen, stemt niet overeen met de tijd waarin professionele uitvoerders hun werk doen. Door het gebrek aan inzicht in deze verschillen wordt de vraag naar de logica, het waarom van het functioneren van een overheidsinstelling of publieke ambtsdrager zelden gesteld. Toch is dat de basis voor de politieke verantwoording die van ministers wordt gevraagd: waarom is het zo gelopen, wat ging er mis, hoe kan het beter?

Door dat gebrek aan inzicht in de eigen logica zijn de mogelijkheden voor doelgericht ingrijpen beperkt en is er ook nauwelijks een rem op de politieke en journalistieke verontwaardiging over wat in een concreet geval niet goed lijkt te zijn gegaan. Er moeten schuldigen zijn. En zij moeten gestraft worden. Afbraak in plaats van opbouw. Gevolg ook: structurele problemen in het functioneren van de overheid worden niet, of pas laat, opgemerkt. Verborgen achter de opwinding en de framing van het incident. Geen wonder dat het 'leervermogen' van de overheid gering is.

Een recent voorbeeld. In de 'Staat van het onderwijs 2022' bepleit de onderwijsinspectie 'de jarenlange terugloop van de taal-, reken- en burgerschapsvaardigheden eindelijk een halt toe te roepen'. Daarvoor is nodig 'focus op basisvaardigheden, niet steeds weer nieuwe dingen vragen van het onderwijs en vooral veel aandacht voor het vergroten van de kennis en kunde van leraren'. Waren dat ook niet de conclusies van de parlementaire onderzoekscommissie onderwijsvernieuwingen in 2008? En constateerde de commissie Rinnooy Kan in 2007 al niet 'dat de lange reeks van maatregelen die sinds het rapport van de commissie Van Es (uit 1993!) genomen zijn om het beroep van leraar aantrekkelijker te maken, hun doel niet hebben bereikt?'

*In het kort:*

Zolang de vraag naar de logica, het waarom, van een bepaald functioneren niet wordt gesteld en daarover geen politiek inhoudelijk debat wordt gevoerd, zullen dezelfde problemen zich steeds opnieuw voordoen (en steeds opnieuw van dezelfde 'oplossingen' worden voorzien). Het vertrouwen van de burgers in de overheid daalt. De toonhoogte in het politieke debat stijgt. Het wantrouwen binnen de overheid neemt toe. Tableau!

Montesquieu zei het al: 'Er kan geen gematigdheid zijn zonder reflectie'.

## *'De ontdemocratisering van het openbaar bestuur'*

Het zoeken naar het waarom, de eigen logica in het functioneren van de overheid, werd het doel van mijn werk als regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst (1982 - 1986). Dat doel was oorspronkelijk een ander: ervoor zorgen dat de aanbevelingen van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (CHR of Commissie Vonhoff) zouden worden gerealiseerd. Daarin stond de versterking van de coördinatie op ministerieel en ambtelijk niveau centraal. Het sturend vermogen van de overheid moest groter worden om aan de groeiende maatschappelijke sturingsbehoeften te voldoen. Na het aantreden van het eerste kabinet Lubbers werden de inspanningen echter vooral gericht op het bedrijfsmatig functioneren van de departementen en vervolgens op de afslanking daarvan. Dat ging ten koste van kennis en ervaring. Regels en controles kwamen daarvoor in de plaats. Niet het sturend vermogen van de overheid moest groter, maar de maatschappelijke sturingsbehoeften moesten terug. De aanbevelingen van de CHR, in 1981 bedoeld om bepaalde veranderingen te bereiken, in 1982 tot beleidsdoel verheven, dienden vanaf 1983 als de legitimatie voor heel anders denken over de overheid. Van dat denken plukken we nu - na veertig jaar - de vruchten. Lubbers zelf was over die verandering overigens heel helder: 'De schijn is nu een beetje dat we bezig zijn Vonhoff uit te voeren. Dat is natuurlijk niet zo. Er is meer aan de hand' (Binnenlands Bestuur 9 maart 1984).

Het is een ontwikkeling die men bij veranderingen vaker ziet. In zijn artikel uit 1986, 'De ontdemocratisering van het openbaar bestuur', geeft Eise Kalk aan hoe binnen vijftien jaar (1970 - 1985) inspraak en participatie van actiemiddel voor burgers veranderden in beheers- en regelgevingsinstrumenten voor het bestuur. Zij worden gebruikt voor een grotere legitimatie van plannen van de overheid zelf. Inspraak-voor-bewoners wordt via politieke democratisering tot inspraak voor-het-bestuur, dat wil zeggen: een bestuursinstrument.

Misschien nuttig deze observatie van 35 jaar geleden nog eens goed tot ons te laten doordringen, nu veel gemeenten initiatieven ontplooien om burgers meer bij het te voeren beleid te betrekken en de markt - kleine en grotere adviesbureaus meestal zonder veel kennis van de eisen die een democratische rechtsorde stelt - op dat soort initiatieven inspeelt.

## *Professionals haken af*

Als ik terugkijk op dat regeringscommissariaat constateer ik dat die vier jaar bepalend zijn geweest voor mijn denken over het functioneren van de overheid. In dat denken ging het om de cruciale rol van de politiek in het functioneren van de overheid, om de noodzaak de wereld buiten Den Haag in de analyses te betrekken, om het burgerschap als publiek ambt, om de fatale botsing tussen de

klassieke bureaucratie en het managementdenken en om de voorwaarden waaronder veranderingen een kans maken. Vijf punten die 36 jaar later nog steeds problematisch zijn. Dat zal uit de rest van mijn verhaal wel blijken. Eén probleem heeft me sinds 1985 het meeste beziggehouden: het chronische gebrek aan politieke belangstelling voor de uitvoerbaarheid en de uitvoering van beleid. Dat probleem is nijpender geworden.

De positie van uitvoeringsorganisaties is verslechterd door tegenstrijdige politieke eisen, bezuinigingen, taakverzwaring, reorganisaties, overspannen verwachtingen van IT-systemen, privacyregelingen, etc.

De verzelfstandiging van de publieke dienstverlening met de introductie van concurrentie leidden tot een geweldige groei van het aantal regels, protocollen en verantwoordingseisen. De professionals op de werkvloer voelen zich daardoor klemgezet. Zij haken af. 'Ruim de helft van de huisartsen weet niet of ze in het vak wil blijven', kopt Trouw op woensdag 4 mei jl. Maar een vaste vertrouwde eigen huisarts is de basis van een goede gezondheidszorg.

Uitvoeringsorganisaties en professionals op de werkvloer zijn het gezicht van de overheid voor de burger. Ze hebben kennis en ervaring uit de praktijk. Gebruik die, was mijn boodschap aan de Kamer sinds 1985. Het was tot drie jaar geleden aan dovemansoren gericht. En ook nu nog zijn er Kamerleden die van politieke medeverantwoordelijkheid voor de ontstane situatie niets willen weten. Geen interesse in het waarom. Gebrekkig politiek geheugen.

### *Insider en outsider*

Ook de posities die ik achtereenvolgend bekleedde hebben onmiskenbaar invloed gehad op mijn kijk op de overheid. In de voorstellen van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst was de regeringscommissaris de centrale figuur bij de voorgestelde veranderingen. In de opzet die in 1982 werd gekozen was de centrale positie voor de minister van Binnenlandse Zaken. Bij de wijziging in de projectorganisatie in 1983 kwam het accent te liggen op de staande ambtelijke organisatie. De regeringscommissaris verdween naar de marge. Van insider tot outsider. Die dubbele positie – insider en outsider – is in de jaren daarna blijven bestaan. Daarin speelden verschillende factoren een rol. Ik noem er drie.

Na het regeringscommissariaat kon ik in Den Haag geen baan krijgen. Waarschijnlijk werd ik te veel als outsider gezien met opvattingen die niet (meer) spoorden met het dominante beleidsdenken. Door maatschappelijke organisaties werd ik echter als Haagse insider binnengehaald als vrijwillig bestuurder. Mijn ervaringen in die organisaties met de overheid bevestigden hetgeen ik in Den Haag had menen waar te nemen. Outsider en insider. Als voorzitter van de Eerste Kamer vertegenwoordigde ik ook burgers met afwijkende opvattingen, die de wereld anders zien. En dat geldt mutatis mutandis ook voor een vice-president van

de Raad van State. Je kan in die ambten niet alleen maar insider zijn. Tenslotte heeft ongetwijfeld ook een puur persoonlijk feit aan de positie van insider – outsider bijgedragen: Ik leerde mijn man, Quintus dus, kennen kort voordat ik tot voorzitter van de Eerste Kamer werd gekozen. Dat betekende dat we sinds 1991 bij officiële gelegenheden binnen en buiten het Koninkrijk gezamenlijk aantraden, steeds in het besef dat dat niet overal en voor iedereen vanzelfsprekend was. Altijd ook outsider.

*In het kort.*

In een brief aan het Tweede Kamerlid Mateman in oktober 1986 vatte ik de problemen in mijn werk als regeringscommissaris als volgt samen (citaat): ‘Steeds heb ik geprobeerd de vraag te beantwoorden hoe de kwaliteit van het overheidsoptreden kan worden verhoogd (...) Probleem is, dat die kwaliteitsvraag voor politieke partijen geen echt probleem vormt (...) De kwantiteitsvraag wordt als het probleem gezien. Blijft over de hoop dat minder ook beter zal zijn. Daarmee wordt een gigantische wissel getrokken op de kwaliteit van de ambtelijke organisatie (...). Maar binnen een aantal jaren zullen politici en ambtenaren wel gedwongen worden de huidige veranderingskoers te verlaten. Het enige, dat me echt hindert is dat over een aantal jaren de omstandigheden minder gunstig zullen zijn en de maatschappelijke kosten hoger’ (einde citaat). Het is inmiddels zesendertig jaar later!

### *De sluipende uitholling*

Het niet zoeken naar het waarom, de eigen logica in het functioneren van de overheid en het gebrek aan collectief geheugen zijn voor mij belangrijke verklaringen voor het lang onopgemerkt blijven van de sluipende uitholling van de democratische en sociale rechtsorde; het betonrot. We veinsden de gevolgen niet te zien. De blik was (en is) naar binnen gericht en steeds vaker op het incident geconcentreerd. Drie voorbeelden.

1. Als het CPB begin dit jaar schrijft: ‘De sterkste schouders dragen niet de zwaarste lasten’, is dat nieuws. Maar dat is toch het voorspelbare resultaat van bewust beleid gedurende de afgelopen veertig jaar waarin ‘geld maken met geld’ een belangrijke economische activiteit werd? Is ‘spreiding van welvaart’ echter niet ‘voorwerp van zorg der overheid’, om artikel 20 Grondwet te citeren? Welk nuchter nadenkend mens had anders verwacht na decennia waarin de lasten op kapitaal lager werden dan op arbeid, de directe belastingen – naar draagkracht – sterk werden verlaagd en de – voor ieder gelijke – indirecte belastingen werden verhoogd, financiële prikkels (overheidsgeld dus) het bedrijfsleven moesten verleiden om te doen wat in het algemeen belang nodig is, schulden maken voor

bedrijven en beleggers geld opleverde, 400.000 Nederlanders 400 miljard aan vermogen oppotten waarvan de inkomsten tegen een mild tarief (box 2) worden belast en het accent verschoof van stakeholder values naar aandeelhouderschap?

2. Als de uitvoering van de tegen Rusland genomen sanctiemaatregelen ‘onthult’ dat notarissen niet altijd de bewakers van de democratische rechtsorde zijn, maar ook de grenzen van de wet opzoeken, leidt dat tot politieke en maatschappelijke verontwaardiging. Hoezo? De wetgever heeft toch, op ambtelijk initiatief, bewust notarissen de markt op gestuurd en de vestigingsmogelijkheden versoepeld (Wet op het notarisambt 1998)? Notarissen werden naast publieke ambtsdragers zelfstandige ondernemers die onderling moesten concurreren. Op een lucratieve markt delft het algemeen belang en de beroepsethiek al vlug het onderspit. Denk hierbij bijvoorbeeld ook aan woningbouwcorporaties.

3. En ten slotte, een voorbeeld dat me altijd hoog is blijven zitten: Het ‘omkatten’ in 2010 van het ministerie van Justitie in het ministerie van Veiligheid en Justitie en de vorming van de Nationale Politie. Dat was een politiek statement maar ook een paradigmawisseling: het recht staat ten dienste van de veiligheid en bestrijding van de misdaad krijgt prioriteit boven openbare orde en hulpverlening. Het werd politiek niet ontkracht. Mijn twijfel groeide: is de bescherming van de democratische rechtsorde bij Justitie nog wel in vertrouwde, inhoudelijk deskundige handen?

*In het kort.*

De drie voorbeelden, uit vele, illustreren de kern van mijn boodschap in de laatste decennia. Die boodschap luidt: ‘Het functioneren van de overheid zelf holt de democratische rechtsorde die ook een sociale rechtsorde pretendeert te zijn, uit’. Daarvan worden burgers die van de overheid afhankelijk zijn, zij die het niet zo goed getroffen hebben, als eersten het slachtoffer. Maar voor hen is de democratische rechtsorde toch in de eerste plaats bedoeld? Andere machtsmiddelen dan hun democratische rechten en bescherming door de overheid, hebben zij niet.

***Als de ramp onafwendbaar wordt***

Is die boodschap gehoord? Waarschijnlijk wel. De gevolgen van de uitholling zijn inmiddels ook te zichtbaar. Ze lijken ook exponentieel toe te nemen. Mijn angst voor die toename werd begin 2016 gevoed door een artikel in NRC Handelsblad onder de kop ‘Als de ramp onafwendbaar wordt’. Daarin wordt aannemelijk gemaakt dat binnen complexe netwerken (ecosystemen, financiële systemen, maar ook andere) waarin de verbindingen worden verwaarloosd, altijd een moment

komt dat ineenstorting niet meer is tegen te houden. De overheid is zo'n complex netwerk, waarin de verbindingen onhelder zijn geworden (wie is verantwoordelijk voor wat?) of doelbewust zijn doorgesneden (bijvoorbeeld tussen overheid en burgersamenleving (civil society)). Is het moment van ineenstorting te voorkomen, was en blijft mijn bange vraag. Want, de boodschap mag dan wel gehoord zijn, of zij ook is verstaan, valt te betwijfelen.

Het coalitieakkoord 2021 begint met het vaste voornemen de democratische rechtsorde te versterken. Maar dat vereist een anders denken over het functioneren van de overheid. Realiseren politici en bestuurders zich voldoende dat dat functioneren de afgelopen decennia vooral door twee elementen is bepaald: economische groei via de private sector als voornaamste ijkpunt voor succesvol overheidsbeleid en de overheid als een bedrijf dat beter 'gemanaged' moet worden? Zijn zij bereid daarover anders te gaan denken, indachtig de uitspraak van Einstein: problemen kunnen niet worden opgelost met het denken dat de problemen heeft veroorzaakt? Het gaat om kwaliteit (anders denken en vervolgens anders doen) en niet – zoals in de jaren 80 wel gebeurde – om kwantiteit (minder of meer geld).

### *Helden van de terugtocht*

'Ook in de politiek is niets moeilijker dan een onhoudbare stelling te ontruimen en terrein prijs te geven', hield in 1990 de Duitse schrijver en essayist Hans Magnus Enzensberger zijn lezers voor in het essay 'Helden van de terugtocht'. Die helden zijn, volgens hem, politieke machthebbers die zien dat het systeem waarin zij functioneren, en waarin zij groot zijn geworden, op z'n eind loopt. Zij hebben de moed met het systeem te breken en een 'Wende' in te zetten. Suarez in Spanje, Gorbatsjov in de Sovjet-Unie, De Klerk in Zuid-Afrika. Enzensberger refereerde aan Von Clausewitz, die de terugtocht de moeilijkste van alle operaties noemde.

In de woorden die ik leen van Enzensberger, is de stelling dat de overheid een bedrijf is en economische welvaart via de private sector het voornaamste ijkpunt voor succesvol overheidsbeleid vormt, onhoudbaar geworden; zeker in de overgang naar 'een ander soort samenleving' (Putters). En de vraag rijst: durft de politiek de ontmanteling van die onhoudbaar geworden stelling aan? Wie zullen het voortouw nemen bij de terugtocht, omdat het de enige weg vooruit is? Vooruit naar een beter evenwicht tussen individu en samenleving, tussen welvaart en welzijn, tussen kapitaal en arbeid, tussen private en publieke belangen, tussen economie en ecologie, tussen oudere en jongere generaties. Allemaal verbroken evenwichten. Die terugtocht zal, bij tijd en wijle, uiterst moeilijk zijn en spanningen oproepen. Door verzet van hen die de afgelopen decennia vooral van het beleid profiteerden en dat als eigen verdienste zien. Door protesten van hen



die achterbleven en nu vrezende 'door het ijs te zakken'. Door druk van hen – ook buiten de landsgrenzen – die niets meer te verliezen hebben. Zal onze democratische rechtsorde tegen deze spanningen bestand zijn?

*In het kort.*

Een democratische rechtsorde die ook een sociale rechtsorde is kan juist in tijden van grote veranderingen zekerheid bieden. Geen verandering zonder een minimum aan zekerheid. Zekerheid dat burgers hun zegje kunnen doen en gehoord worden. Zekerheid van de bescherming door het recht waaraan overheid en burgers gelijkelijk gebonden zijn. Wie zullen de politieke helden zijn die – na veertig jaar sluipende uitholling – de steven durven te wenden, terug naar de democratische rechtsorde. De democratische rechtsorde is niet alleen het doel van de terugtocht, maar tekent ook de marsroute. Wat is daarvoor nodig?

### *'De koning is dood, maar leeft voort'*

Een anders denken over de overheid begint met helderheid over wat we onder overheid verstaan. Zoals aan de uitholling van de democratische rechtsorde alleen een halt kan worden toegeroepen als helder is wat die democratische rechtsorde inhoudt.

De term 'overheid' is verhullend en misleidend. Bij overheid horen onderdanen: boven en beneden; hiërarchie. Spreken over dé overheid suggereert een overheid als eenheid.

Bij de overheid gaat het om macht. Ons staatsbestel is erop gericht die macht onder controle te houden, vanuit het ervaringsfeit dat macht zonder tegenmacht een absolute macht wordt. Niemand hoort het monopolie van het definitieve gelijk te hebben. Dat is de betekenis van de trias politica, waarvan niet de scheiding van machten – en al helemaal niet de organisatorische scheiding – maar het evenwicht het kenmerk vormt. 'Evenwicht van machten' luidde dan ook de titel van de oratie van Willem Witteveen in 1991. Daarvoor had Joop van den Berg al eens uiteengezet dat macht is als een ui. Alle blaadjes blijken tezamen de kern van de vrucht te vormen.

Ook ik heb vanaf mijn regeringscommissariaat een dynamisch machtsbegrip gehanteerd. 'Er is niet één machtssubject, niet één plaats, waar de macht van de overheid kan worden gelokaliseerd. Het vermogen om dwingende invloed – macht – uit te oefenen zit op verschillende plaatsen. 'Macht verschuift ook', schreef ik in het jaarbericht 1985. Dat strijdt echter met de behoefte om de macht te kunnen aanwijzen, in de hoop haar zodoende te kunnen begrijpen en beheersen. De Franse filosoof Foucault vatte die behoefte ooit samen in: 'De koning is dood, maar leeft voort'. Daarmee bedoelde hij dat we nog steeds over de staat denken als één persoon of één instantie, van waaruit gedacht en gestuurd

wordt. Eenheid en hiërarchie staan in dat denken voorop. De moderne communicatiemedia dragen het hunne aan die (her)personifiëring van de macht bij. Politici spelen daarop ook zelf in. Maar, klopt dat wel?

### *Verscheidenheid en afhankelijkheid*

Kenmerk van een democratie is ruimte voor maatschappelijke en politieke verscheidenheid. Kenmerk van ons staatsbestel is evenwicht en wederzijdse afhankelijkheid van wetgever, bestuur en rechter; van politici, ministers en ambtenaren; van beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering, van overheid en burger. Niet hiërarchie en eenheid, maar wederzijdse afhankelijkheid en verscheidenheid zijn daarom de kenmerken van de overheid. Dat verschil maakt nogal wat uit.

In het hiërarchisch denken wordt het primaat van de politiek al gauw: 'Wij, politieke meerderheid, hebben het voor het zeggen'. Dat miskent echter dat er van welk meerderheidsbesluit dan ook niets terecht komt als de uitvoering faalt (wederzijdse afhankelijkheid dus). In het denken over de overheid als eenheid bestaat dé Rijksdienst. Maar dat miskent dat ambtenaren dienstbaar zijn aan verschillende politieke opvattingen en aan de veelkleurige maatschappij (verscheidenheid dus). 'Dé Rijksdienst bestaat niet' (Jaarbericht 1984). Natuurlijk is samenwerking nodig. Maar verscheidenheid met de noodzaak van samenwerking is iets anders dan eenheid met de noodzaak van uitzonderingen. De Algemene Bestuursdienst (ABD) en de ontwikkeling van 'shared services' gaan uit van eenheid. Dat betekent dat de bestuurlijke maar vooral ook de maatschappelijke diversiteit in een, vaak technische, mal worden geperst. Meestal zonder te voorzien waartoe die mal leidt. IT-systeembouwers weten weinig van de normatieve context waarbinnen de overheid moet werken. Hun opdrachtgevers weten vaak weinig van de werking van algoritmen. Door dit eenheidsdenken neemt het aantal regels en controlemechanismen toe. De managementlagen in de organisatie groeien in tal en last. Zo'n laag is duur en vaak een aanslag op het plezier in het werk.

*In het kort.*

Wederzijdse afhankelijkheid kan niet zonder vertrouwen. Vertrouwen dat de ander zijn eigen functie kent en competent is om die functie naar behoren uit te oefenen. Anders raakt de overheid geblokkeerd. Maar weten we nog wat die functies – van onszelf en van de ander – inhouden en welke eisen daaraan worden gesteld? Van wetgever en rechter, van volksvertegenwoordiger en uitvoerder, van minister en ambtenaar, van burger en overheid? Als we nu eens beginnen met daarover duidelijkheid en consensus te bereiken.

Met dat doel heb ik als informateur in 1994 een lijstje opgesteld (en in 2017 aangepast) met eisen waaraan bewindslieden zouden moeten voldoen, in de hoop dat daarover een debat zou plaatsvinden. De korte bijlage over het minister-presidentschap bij mijn eindverslag als informateur in 2021 had hetzelfde doel. En zijn we het eens over de voornaamste kwaliteit van een ambtenaar? Die is niet dat hij/zij een goed manager is, maar een inhoudelijk deskundige, een kritisch onafhankelijk adviseur en een loyale medewerker van zijn/haar minister. 'Manager' is binnen de overheid een volstrekt inadequate functieaanduiding. Laten we de term niet meer gebruiken.

### *Grondrechten en grondregels*

Verscheidenheid en wederzijdse afhankelijkheid kunnen niet zonder een gemeenschappelijk fundament, een gemeenschappelijk ijkpunt. Anders vallen overheid en samenleving uit elkaar. Dáárom ben ik in de loop van de tijd steeds meer nadruk gaan leggen op de democratische rechtsorde. De democratische rechtsorde is de normatieve context waarbinnen de overheid zich steeds opnieuw dient te 'constitueren' als democratische rechtsstaat. De overheid moet die 'status' elke keer weer waarmaken. Gaandeweg ben ik dan ook een scherper onderscheid gaan maken tussen de normatieve context enerzijds en de overheid die geacht wordt binnen die context te functioneren anderzijds.

Het gaat in de democratische rechtsorde om de grondregels voor de wijze waarop de overheid met haar burgers omgaat en de burgers onderling. Die grondregels zijn gebaseerd op fundamentele beginselen en waarden die we in de loop van de decennia, zo niet eeuwen, tot onze gemeenschappelijke waarden zijn gaan rekenen: grondrechten, ruimte voor de ander, billijkheid, redelijkheid en rechtvaardigheid. Aan die grondregels dient elk doen en laten van de overheid worden geijkt en het gedrag van burgers getoetst. Die grondregels worden belangrijker wanneer – zoals in de afgelopen decennia – de binding van geloof en ideologie aan betekenis heeft ingeboet, sociale verbanden lossier zijn geworden en de samenleving veelkleuriger wordt. Maar die grondregels worden, ook binnen de overheid vaak niet meer beleefd als regels die ieder – politicus of bestuurder, beleidsambtenaar of uitvoerende ambtenaar, inspecteur of controleur – zelf, in het eigen werk, moet toepassen en uitdragen. Natuurlijk, over de invulling van de grondregels zal verschillend worden gedacht. Die invulling verandert ook met de tijd. Maar dat ontslaat ons niet van de plicht onszelf steeds de vraag naar de grondregels te stellen. Vinden we dit rechtvaardig? Is dit proportioneel? Waarom vind ik dit niet kunnen? Het gaat erom zelf grenzen te trekken.

*In het kort.*

Ieder die ten behoeve van de overheid werkzaam is, dient in zijn/haar opleiding te hebben geleerd waarom de democratische rechtsorde belangrijk is, wat zij inhoudt en wat zij betekent voor het eigen functioneren. Het gaat om een benoemingsvereiste. Ook de instituties die de democratische rechtsorde schragen – de Hoge Colleges van Staat voorop – zullen weer scherper hun functie als dragers van waarden – dat is immers het verschil tussen instituties en productieorganisaties – moeten formuleren. Want, ‘there is an increasing consensus, that it is the weakness of state institutions, above all, which determines a country’s fragility’ (oud-SG VN, Kofi Annan). Waarom gaan we dan zo slordig met onze instituties om?

### ***Verdwenen winkels, politie, scholen en bibliotheken***

Een overheid die een democratische en sociale rechtsstaat wil zijn – lang een politiek breed gedragen concept – biedt duidelijkheid over de bescherming waarop burgers mogen rekenen en ondersteunt het actief burgerschap als verbinding tussen individu en samenleving. Dat zijn voor mij de twee ijkpunten voor verbetering in het functioneren van de overheid.

Burgers zijn de laatste veertig jaar onzeker geworden over wat zij van de overheid mogen verwachten. De sociale grondrechten, ‘kernverantwoordelijkheden’ van de overheid, werden in 1983 met algemene stemmen in de Grondwet opgenomen, maar speelden de afgelopen 35 jaar in het politieke debat nauwelijks een rol. Het besef dat de klassieke en sociale grondrechten met elkaar verband houden, niet voor niets in één hoofdstuk zijn opgenomen, lijkt te zijn verdwenen. Laat ik, bij wijze van voorbeeld, twee onderdelen van de sociale grondrechten noemen:

*‘De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu’ (artikel 21).*

*‘Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid’ (artikel 22, tweede lid).*

Veertig jaar na de codificatie van deze grondrechten lukt het velen in de steden niet zonder ‘eigen geld’ betaalbare woonruimte te vinden. Onderwijzers, medewerkers in de zorg, politieagenten kunnen niet wonen in de plaats waar ze werken en zo dringend nodig zijn. Tegelijkertijd is op veel plekken in de regio het minimum aan publieke voorzieningen niet meer aanwezig. Voor de markt is er niets te halen en de overheid heeft zich teruggetrokken. Geen winkel in de buurt, geen politie te bekennen, de school gesloten, het openbaar vervoer beperkt, de geldautomaat weggehaald, een bibliotheek op grote afstand, huisarts moeilijk te krijgen. Waarom zouden burgers een overheid vertrouwen die letterlijk onzichtbaar is en haar eigen verantwoordelijkheid afwentelt?

Op alle beleidsterreinen is op dit moment de vraag aan de orde: waartoe hebben we een overheid, wat legitimeert haar macht en wie doet wat? Het antwoord staat niet los van de visie op de maatschappij waarin we willen leven en het mensbeeld dat ons voor ogen staat. Het bouwen van huizen is meer dan het stapelen van stenen en productieafspraken met gemeenten. Aan welke verantwoordelijkheden kan een overheid zich niet onttrekken? Hoe kan de legitimatie van het overheidsoptreden worden versterkt? Het zijn fundamentele vragen die ook in de jaren 60 en 70 – bij de ontzuiling – aan de orde waren, maar toen niet zijn beantwoord.

### *Economisering, individualisering en depolitisering*

De democratiseringsbeweging van de jaren 60 en 70 was zowel een uiting als een gevolg van de ontzuiling. Het was niet alleen een maatschappelijke, maar ook een staatkundige beweging. De overheid moest de verantwoordelijkheid overnemen voor publieke taken die tot die tijd door het verzuilde maatschappelijke middenveld waren vervuld. Maar de overheid trad terug. Democratie en rechtsorde moesten worden versterkt. ‘Uw rechtsorde is de onze niet’ was de slogan. Ook dat pakte anders uit. Economisering (met sterke nadruk op wat kost het en wat levert het op), individualisering (met minder nadruk op solidariteit) en de overheid als bedrijf (met de burger als klant en kostenpost) waren de vluchtwegen. Depolitisering van het inhoudelijke debat en partijpolitieke polarisatie gingen hand in hand. Maar, de grote maatschappelijke vraagstukken werden veertig jaar lang niet opgelost. De vluchtwegen zijn doodgelopen.

Het is dringend nodig die fundamentele vragen opnieuw te stellen en nu – 45 jaar later – wel van een antwoord te voorzien.

Moet de overheid niet daadwerkelijk, praktisch, zichtbaar zijn door publieke taken weer zelf uit te voeren? Zou dat ook de directe betrokkenheid van burgers niet ten goede komen?

Op welk minimum aan voorzieningen kan elke burger rekenen? Een wijkagent, een huisarts, een bibliotheek met ontmoetingsfunctie, openbaar vervoer, maatschappelijke ondersteuning, een rechter die toegankelijk en bereikbaar is (van den Berg/Kok: ‘Regionaal maatschappelijk onbehagen’)?

Welke beslissingen ten aanzien van privatisering, verzelfstandiging of decentralisatie van publieke taken hadden beter niet genomen kunnen zijn? Denk bijvoorbeeld aan de verkoop van de energieproductiebedrijven? Hoe gaan we met de gevolgen daarvan om?

En was achteraf de beslissing tot ‘herziening van de gerechtelijke kaart’ (de samenvoeging van rechterlijke colleges) wel zo gelukkig? Van de vooronderstelde voordelen is in ieder geval tot nu toe weinig terecht gekomen. Hoe lossen we dat op?

Is de politiek bereid en in staat om een inhoudelijk debat over de verantwoordelijkheden van de overheid en de legitimiteit van haar handelen aan te gaan? Daarvan is tot nu toe weinig gebleken. En zijn op de departementen nog de inhoudelijk deskundigen aanwezig om dat debat te voeden? Het is zeer de vraag. Kennis kan worden ingehuurd, procesmanagement volstaat was de gedachte de afgelopen decennia. Een misverstand.

*In het kort:*

Ook, en juist, als publieke taken zijn uitbesteed, moet de overheid, als opdrachtgever, zelf over inhoudelijke kennis beschikken. Anders kan ze geen duidelijke opdracht formuleren, noch het resultaat beoordelen of risico's tijdig op het spoor komen. Die kennis ontbreekt nu vaak. Daarnaast is inzicht nodig in de verhoudingen op het 'eigen beleidsterrein'. Anders is het onmogelijk effectief te interveniëren. Dat inzicht is niet meer vanzelfsprekend. En tenslotte is kennis nodig van de eisen die democratie en rechtsorde aan elk overheidshandelen stellen.

Het functioneren van de overheid zal alleen verbeteren als het eigen kennisniveau drastisch omhooggaat. Maar wie ziet daarop toe en beoordeelt wat nodig is nu ministers voor hun eigen kennis vaak zo van hun departement afhankelijk zijn?

*Civil society?*

In mei 1990 – een jaar na het oprollen van het ijzeren gordijn – mocht ik een toespraak houden voor overheidsfunctionarissen in Boedapest over de Nederlandse pogingen het functioneren van de eigen overheid te verbeteren. Hongarije stond immers voor een vergelijkbare opgave. Konden zij de onvolkomenheden uit onze parlementaire democratie voorkomen? Ik wees erop dat Europese democratieën met een relatief gezonde economische ontwikkeling zowel een sterke marktsector als sterke overheid hadden en op het belang van maatschappelijke organisatie (civil society). Hadden juist niet burgers de grote veranderingen mogelijk gemaakt?

Ook achteraf denk ik dat het betoog volledig over de hoofden heenging. De gedachte dat in een democratische rechtsorde een krachtige overheid nodig is als tegenwicht tegen een sterke marktsector en dat een krachtige overheid in een democratie niet zonder een krachtige burgersamenleving (civil society) kan, konden zij waarschijnlijk onmogelijk plaatsen. Een krachtige staat had hen decennialang dwars gezeten, een obstakel tegen de liberale democratie. En een krachtige civil society kenden ze niet. Kortom van de markt moest de redding komen. Ze werden op hun wenken bediend want, zoals de econoom Dirk Bezemer in *De Groene* van 17 maart 2022 opmerkt: 'Adviseurs van het IMF en de Wereldbank stelden een economische shocktherapie voor: terugtrekking van de

alomtegenwoordige staat, privatisering van bedrijven, een vrije markt, vrije prijzen, vrije kapitaalstromen'. Over de civil society in deze therapie geen woord. Het viel in 'het Westen' nauwelijks iemand op.

### *De burger als publieke ambtsdrager*

Over het praktisch functioneren van de overheid heb ik het meeste geleerd na afloop van mijn regeringscommissariaat als bestuurslid van maatschappelijke organisaties, vroeger wel maatschappelijk middenveld genoemd. Het bestaan van en de steun aan een maatschappelijk middenveld – niet gouvernementeel, noch commercieel – is de erkenning dat het publieke domein niet (alleen) de overheid toebehoort, maar (vooral) de burgers, zowel collectief als individueel. Burgers die zich actief inzetten voor het algemeen belang, zoals zij dat zien. Vanuit het besef dat de samenleving hun niet overkomt, maar juist door henzelf collectief en individueel gemaakt wordt. Ik ben dat de maatschappelijke democratie gaan noemen. Het blijkt een verwarrende term, omdat in het spraakgebruik democratie tot vertegenwoordigende democratie is verengd. Actief burgerschap of actieve burgersamenleving (civil society) is ook goed.

Waar het mij om gaat is dat de ontwikkeling van beide vormen van democratie juist in Nederland nauw met elkaar verweven zijn. Niet voor niets ging de invoering van het algemeen (mannen) kiesrecht en de erkenning door de overheid van de maatschappelijke verscheidenheid (i.c. op onderwijsgebied) hand in hand. Actief burgerschap – burgerschap als publiek ambt – is het complement op de vertegenwoordigende democratie en het tegenwicht tegen de eigen dynamiek van de overheid. Geen van de grote problemen – klimaatverandering, de ingrijpende gevolgen van de oorlog in Oekraïne, het functioneren van de overheid zelf – kan zonder actieve medewerking van burgers worden opgelost of opgevangen. Zonder gevoel van onderlinge verbondenheid en gemeenschapszin lukt het niet.

### *Verbinding individu - samenleving*

Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de overheid om ruimte en mogelijkheden voor dat actieve burgerschap te creëren, met extra aandacht voor burgers die 'buiten de boot dreigen te vallen'. Natuurlijk hebben zij recht op bescherming door de overheid maar ook zij hebben als publieke ambtsdragers iets te zeggen. De afgelopen decennia is echter het begrip voor die democratische dualiteit weggezaakt. Verbindingen tussen overheid en maatschappelijk organisaties werden doorgesneden en vervangen door verbindingen tussen overheid en private marktpartijen. Medefinancieringsprogramma's werden versoberd of afgeschaft. De afhankelijkheid van loterijen en particuliere fondsen nam toe. In het publieke domein gingen overheid en markt de hoofdrol spelen. Een riskante ontwikkeling

als de vertegenwoordigende democratie niet zonder een actieve burgersamenleving kan en zelf hapert.

Burgerschap als verbinding tussen individu en samenleving is met stip het onderwerp dat me op dit moment het meest ter harte gaat. Hoe kan de ruimte daarvoor groter worden, welke belemmeringen moeten worden opgeruimd, wat mag van de overheid worden verwacht? Daarover moet het publieke debat gaan.

*In het kort.*

‘Een goed functionerende markt heeft, wil ze duurzaam zijn, het tegenwicht nodig van een krachtige overheid. Een krachtige overheid heeft, wil ze democratisch zijn, zelfbewuste burgers nodig en een krachtige burgersamenleving’. Het is ook niet toevallig dat autoritaire leiders niet beginnen met het parlement naar huis te sturen, maar met het beperken van de ruimte voor maatschappelijke organisaties, actief burgerschap. Toch zijn alle voorstellen voor versterking van de democratie de laatste veertig jaar op de vertegenwoordigende democratie gericht geweest: ander kiesstelsel, referendum, gekozen formateur, inspraak. Geen van die voorstellen is gerealiseerd. Dat alleen al zou een reden moeten zijn om het eens anders te doen en het zwaartepunt te leggen op dit complement van de vertegenwoordigende democratie.

### *Over de noodzaak van ‘terugpraten’*

In het laatste deel van mijn boek ‘Kan de overheid crises aan’ schrijf ik dat op dit moment de legitimiteit van het politieke en bestuurlijke handelen zwak is. Ik noem een paar oorzaken. De Kamer komt onvoldoende toe aan het uitoefenen van haar voornaamste functies. Aan de wetgevende functie wordt steeds minder aandacht besteed. De controlerende functie wordt belemmerd door gebrek aan aandacht voor de uitvoerbaarheid en de uitvoering van het beleid. In haar functie als volksvertegenwoordiger verwaarloost de Kamer haar verantwoordelijkheid om burgers ruimte te geven voor de vervulling van hun publieke ambt. Drie griezelige constateringen in een tijd waarin de aanvallen op de vertegenwoordigende democratie ook van binnenuit toenemen. De Kamer worstelt daar ook zelf mee, maar zit in haar eigen rationaliteit gevangen. De tijd voor zelfreflectie ontbreekt. Nooit wordt teruggekeken: waaraan hebben we, als Kamer, het laatste jaar onze kostbare tijd besteed; waren dat ook de voornaamste problemen waarmee burgers worstelden en wat heeft het opgeleverd?

Meer dan ooit komt het daarom nu aan op de inzet van anderen die zich voor de democratische rechtsorde in de praktijk verantwoordelijk weten: rechters, professionals op de werkvloer en burgers die zich inzetten voor de verdediging van publieke belangen. In de afgelopen tien jaar heb ik, meer nog dan in de jaren daarvoor, hen proberen te overtuigen van de noodzaak zich duidelijker uit te



spreken over waar zij zelf inhoudelijk voor staan, duidelijk stelling te nemen tegen de uitholling van de democratische rechtsorde, daaraan zelf niet medeplichtig te worden en te voorkomen dat de gevolgen van die uitholling vooral hen worden aangerekend. Want dat is wat er gebeurt.

Het gaat er bij hun inzet niet om functies van de Kamer over te nemen. Integendeel, hun ‘terugpraten’ moet het de Kamer mogelijk maken haar eigen functies – van wetgever, van controleur, van volksvertegenwoordiger – weer naar behoren uit te oefenen. Wederzijdse afhankelijkheid betekent immers niet alleen dat als de ene staatsmacht niet goed functioneert de andere in de problemen komt, maar geldt ook omgekeerd. Als de ene goed functioneert en de ander in zijn waarde laat, komt dat beide ten goede. En daar gaat het hier om.

### *Een coalitie voor de democratische rechtsorde*

Onder deze titel vond op woensdag 2 maart 2022 in Pakhuis de Zwijger een debat plaats over de noodzaak dat rechters, uitvoeringsorganisaties en civil society ‘terugpraten’ om daarmee bij te dragen aan het doorbreken van de eigen rationaliteit waarin de Kamer gevangen zit. De medeverantwoordelijkheid voor de instandhouding van de democratische rechtsorde verplicht daar ook toe. Groot bleek de bereidheid om de mogelijkheden en de grenzen van een permanente dialoog tussen rechter en wetgever, tussen uitvoeringsorganisaties en controleur, tussen burgersamenleving en volksvertegenwoordiging te verkennen.

Rechters kunnen eerder en vaker zelf, op eigen initiatief, de wetgever waarschuwen wanneer de toepassing van de wet tot een onbevredigend en onrechtvaardig resultaat leidt en de wet daarom aanpassing behoeft. ‘Wilt u, wetgever, dit echt?’. Het in oktober 2021 verschenen rapport van de Venetiëcommissie van de Raad van Europa wijst in die richting. Het recente jaarverslag van de Raad voor de Rechtspraak geeft voorbeelden, evenals eerder de Hoge Raad en de Raad van State. Maar papier is geduldig. Het gaat ook om het directe contact met de wetgever, het ‘terugpraten’. Er zijn daarvoor mogelijkheden zonder de eigen onafhankelijke positie van de rechter in de waagschaal te stellen.

Uitvoerende instanties kunnen de Kamer als controleur ook zelf waarschuwen wanneer regelingen onuitvoerbaar zijn of strijden met de eisen die de democratische rechtsorde stelt. Ook hier gaat het om over en weer begrip te krijgen voor de wederzijdse verantwoordelijkheden, de afwegingen die moeten worden gemaakt en de problemen die rijzen.

### *Het recht om neen te zeggen*

In het uiterste geval moeten uitvoerders kunnen weigeren maatregelen uit te voeren als dat ingaat tegen hun beroepsethiek. Anders worden zij medeplichtig

aan de uitholling van de democratische rechtsorde, waarvan burgers – hun cliënten – slachtoffer worden. Ook daarom dienen professionals op de werkvloer – de dokter, de onderwijzer, de politieagent, de UWV functionaris – ruimte te hebben voor een, altijd ook normatieve, eigen beoordeling. Dat stelt eisen aan hun beoordelingsvermogen – of van hun directe chef – als onderdeel van hun professionaliteit. Wat betekent dat voor hun opleiding? Kunnen cliëntenraden ook daarin een rol spelen?

Welke middelen hebben burgers om de Kamer te informeren over al bestaande initiatieven voor de oplossing van problemen waarover de Kamer zich buigt? Hoe krijgt de Kamer zicht op de obstakels die burgers, als publieke ambtsdragers, door overheid en markt opgeworpen zien? Waarom nemen (en krijgen) lobbyisten en belangengroepen van de Kamer wel steeds meer ruimte en de burgersamenleving tot nu toe niet?

En tenslotte, burgers, uitvoerende instanties en rechters kunnen van elkaar leren. Die notie ontbreekt nog te veel. Ze kunnen – ook in hun eigen functioneren – elkaar versterken ten behoeve van dat gemeenschappelijke doel: een beter functioneren van de vertegenwoordigende democratie.

### *Moreel besef en moreel gezag*

Terug naar 24 februari 2022. Oorlog in Europa. Velen waren in de afgelopen 75 jaar vrede tussen landen in Europa als een vanzelfsprekendheid gaan zien. Evenzo vatte de laatste veertig jaar in Nederland de mening post dat de democratische rechtsorde een gegeven is. Noch het een, noch het ander was en is het geval. Maar tegengeluiden werden niet verstaan. Het primaat van de economie en de taal van het management overstemden die. Het is echter lastig jezelf tegen autoritaire regimes te verdedigen als de eigen defensie is verwaarloosd. Zoals het lastig is een beroep te doen op de suprematie van democratie en recht als het vertrouwen in de praktijk van de eigen democratische rechtsorde is teruggelopen.

Als er iets vandaag duidelijk is, is het de urgentie van groot onderhoud op alle beleidsterreinen. Anders gaat de uitholling van de democratische rechtsorde versneld door en valt de maatschappij verder uit elkaar. Maar voor dat groot onderhoud moeten we wel weten waar we het over hebben.

Vanmiddag heb ik op hoofdpunten aangegeven tot waar ik in mijn zoektocht naar de verbinding tussen denken en doen, tussen de beginselen die we prediken en de praktijk die we accepteren, sinds 1982 gekomen ben. Steeds vanuit de overtuiging dat ruimte voor verscheidenheid en zekerheid door het recht zorgen voor gematigdheid, onze vorm van beschaving.

Het gaat uiteindelijk om het morele besef, bij ieder van ons en in de samenleving, van wat wel en niet mag. Op dat morele besef is het gezag van de democratische rechtsorde gebaseerd. *Gezag is altijd ook moreel gezag.*

## *Wisselt het tij?*

Het 'Haagse tij' zat de afgelopen veertig jaar niet mee. Of het de komende jaren wel zal lukken het denken over de overheid te veranderen en de uitholling van de democratische rechtsorde te stoppen, blijft onzeker. Alle reden om aan het thema van deze tweejaarlijkse lezingencyclus, 'De democratische rechtsorde in de praktijk', aandacht te blijven schenken. Ik ben de Raad erkentelijk dat hij zich daartoe heeft verbonden.

U hoorde vanmiddag geen nieuwe gedachten.<sup>i</sup> Onderwerpen die me dierbaar zijn en hoogst actueel – Europa, het Koninkrijk – kwamen niet aan de orde. Er blijven vragen die dringend beantwoording behoeven. Er zijn open einden waarop een vervolg moet worden gegeven. Misschien was dit daarom eerder een nulmeting dan de eerste HTW-lezing. Wat daarvan ook zij, er is één zekerheid: dit was de laatste openbare lezing van Herman Tjeenk Willink.

Den Haag, 2 juni 2022

---

<sup>i</sup> Verwezen wordt naar:

*Kan de overheid crises aan*, Prometheus, Amsterdam 2021.

*Niet de beperking, maar de ruimte. Beschouwingen over democratie en rechtsstaat*, Boom Juridisch, Den Haag 2012.