

Makkers, ten laatste male?

Hoe wordt de PvdA van een gedepolitiseerde bestuurderspartij waarvan de vertegenwoordigers hun positie aan het bestaande politieke bestel ontlenu, weer een politieke partij die zich niet bij het bestaande maatschappelijke bestel neerlegt?

HERMAN TJEENK WILLINK

PvdA-lid te Den Haag

Meer dan 40 jaar ben ik lid van de PvdA; nooit stemde ik iets anders, al scheelde dat soms buitengewoon weinig en steeds minder.¹ Dat heeft niets te maken met de wijze waarop het laatste kabinet van VVD en PvdA heeft geope-reerd. Het kabinet heeft in moeilijke omstan-digheden heel behoorlijk en fatsoenlijk be-stuurd en stabiliteit gebracht. Mijn onvrede betreft de volstrekt onhelder geworden eigen visie van de PvdA op de maatschappij waarin we leven en de rol van de overheid daarin. Bij mijn aarzeling spelen verschillende soorten vragen. Wat houdt een eigen visie nog in als in de praktijk de Partij van de *Arbeid* het verschaf-fen van werk overlaat aan de markt, die markt uiterst onzeker is en groepen uitsluit? Bevor-dering van voldoende werkgelegenheid was toch, ingevolge de Grondwet, 'een voorwerp van zorg der overheid' (artikel 19-1 Grondwet). Maar wat moet in de toekomst onder arbeid worden verstaan, gelet ook op de fundamen-tele veranderingen als gevolg van digitalise-ring en automatisering? Wat betekenen die veranderingen voor dat andere element dat de sociaal-democratie traditioneel dierbaar was: persoonlijke ontplooiing en verheffing?

En wat is het antwoord op de behoefte aan basiszekerheid (meer dan geld) in een wereld waarin de grenzen voor kapitaal en arbeid ver-

vagen? Zou door die grensvervaging geen ex-tra nadruk moeten liggen op de internationale oriëntatie die ook een kenmerk van het socia-lisme was? Maar waarom is dan de PvdA-visie op Europa zo bleek, juist nu de traditionele 'trans-Atlantische route' nauwelijks meer per-spectief biedt, de rest van de wereld niet meer op de VS zit te wachten en bondgenoot Groot-Brittannië een eigen koers probeert te varen? Of weet ook de PvdA niet wat ze met Europa aan moet omdat ze niet weet wat ze met Neder-land aan moet? En wat heeft, ten slotte, de partij de afgelopen decennia gedaan aan het onder-houd en de versterking van de democratische rechtsorde en de instituties die die orde schra-gen? Toch is de democratische rechtsorde ook, en misschien wel in de eerste plaats bedoeld voor diegenen die geen financiële of andere machtsmiddelen hebben. Waarom voelen juist zij zich vaak niet meer vertegenwoordigd? Waarom krijgen juist zij vaak moeilijk toegang tot 'het recht'? Allemaal vragen die de Partij van de Arbeid zich als eerste zou moeten stellen.

Zoals bekend is de grens vaag tussen het 'zondig ras der reformisten' (den Uyl) dat met kleine stapjes, zonder revolutie, fundamente-le wijzigingen in de bestaande maatschappe-lijke verhoudingen wil aanbrengen en diege-

nen die de scherpste kantjes van de bestaande verhoudingen willen afvlijen zonder uit te zijn op een drastische wijziging van het bestel. Maar is de PvdA die vage grens al niet lang gepasseerd? De structurele neergang van de partij begon immers al in de jaren tachtig, de periode van depolitisering waarin de overheid in financiële problemen verkeerde, politiek vooral meebesturen werd en het bestuur in de ban van het *new public management* raakte. De neergang – met zo nu en dan een incidentele opleving – zette door toen de sociaal-democratische Derde Weg bleek dood te lopen. Bedoeling van die derde weg was, in de woorden van Anthony Giddens, om '(neo-)liberale ideeën te gebruiken om socialistische doelstellingen te bereiken'. Het resultaat was het tegenovergestelde. De PvdA veinsde het ook na 2002 niet te zien en bleek niet bij machte de koers te verleggen.

Maar hoe houdbaar is een maatschappelijke bestel als zich volgens het SCP bij 28% van de Nederlandse bevolking problemen opstapelen op het terrein van arbeid, inkomen, opleiding en dergelijke en dat aantal groeiende is? En als het aantal mensen met psychische stoornissen en het aantal jongeren in de problemen stijgt? Zijn dat tijdelijke verschijnselen? Is het individueel onvermogen, eigen schuld? Of heeft Paul Verhaeghe gelijk wanneer hij, in zijn in 2012 verschenen boek *Identiteit* schrijft: 'de dwang tot (economisch) succes en (individueel) geluk blijkt een keerzijde te hebben: het leidt tot verlies van zelfbesef, tot desoriëntatie en vertwijfeling'? Ik denk het wel.

De rol van de overheid

De vraag naar de eigen politieke visie van de PvdA is een dubbele: een visie op waar het met de maatschappij heen moet en een visie op de rol van de overheid. Voor het eerste bevat het Van waarde-project van de WBS de nodige aanzetten. Ik beperk me hier tot het tweede, al was het maar omdat de democratische rechtsstaat zo centraal stond in mijn werk als regeringscommissaris als voorzitter

van de Eerste Kamer en als vicepresident van de Raad van State.

Om hun doeleinden te verwezenlijken hebben sociaal-democraten altijd veel belang gehecht aan de overheid. In een notitie uit 1978 voor de WBS-werkgroep *Partij Politieke Processen* staat het zo: 'In een discussie over "het Staatsbeeld van de Sociaal Democratie" moeten tenminste drie aspecten worden onderscheiden:

- ▶ de staat als instrument in het streven naar een socialistische samenleving (hetgeen een visie op die samenleving impliceert);
- ▶ de staat als deel van de bestaande machtsverhoudingen (hetgeen inzicht in de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen vereist);
- ▶ de staat als kader voor democratische machtsuitoefening (hetgeen kennis van de waarden – ruimte en grenzen – van een democratische rechtsorde veronderstelt).'

Het derde aspect is een brug tussen de eerste twee aspecten. Socialisten raakten als sociaal-democraten overtuigd van de smalle marges van de democratische politiek, maar ook van de noodzaak én de mogelijkheid die smalle marges te benutten. Waar de overheid zo belangrijk is voor het stap voor stap realiseren van de sociaal-democratische doelstellingen, burgers in een zwakke positie ook zo van die overheid afhankelijk zijn, zou het dus voor de hand liggen dat de PvdA:

- ▶ zorgvuldig omspringt met de democratische rechtsstaat en zijn instituties;
- ▶ behalve van de kracht ook doordrongen is van de kwetsbaarheid van democratie en rechtsorde;
- ▶ weet hoe de overheid functioneert en de 'eigen rationaliteit' van politiek, bestuur en bureaucratie onderkent;
- ▶ de structurele problemen doorziet waarmee de overheid worstelt (denk bijvoorbeeld aan de vele bestuurlijke ontsporingen) en waarvan in de praktijk burgers in

een zwakke positie en de professionele uitvoerders van het beleid de eerste slachtoffers zijn;

- ▶ beseft dat de overheid mede door eigen toedoen van positie is veranderd en dat dit ook direct het burgerschap als publiek ambt raakt.

De belangstelling voor deze vijf punten is binnen de PvdA echter bepaald gering. Maar als de eigen visie vaag is, de betekenis van de democratische rechtsorde wordt ondergewaardeerd, de structurele problemen in het functioneren van overheid (en markt) niet worden doorzien en burgers toch vooral als cliënten, klanten of kiezers worden benaderd, kom je als sociaal-democratische partij die fundamentele veranderingen zegt na te streven niet ver. Tegen die achtergrond noem ik in dit verband een paar punten die van belang zijn voor de positiebepaling van de PvdA in de oppositie.

Wat is politiek?

Als politiek wezenlijk iets anders is en in ieder geval méér dan meebesturen, is het zeker voor een oppositiepartij essentieel te definiëren wat *de eigen politieke functie* inhoudt: het steeds opnieuw bepalen wat het algemeen belang vereist. Daarvoor is allereerst nodig een visie op de rol van de overheid. Met bijvoorbeeld een antwoord op de vraag hoe de PvdA invulling wil geven aan de sociale grondrechten. Kennen ook volksvertegenwoordigers nog hun betekenis? De sociale grondrechten bevatten, met de klassieke grondrechten, de kernverantwoordelijkheden van de overheid. Daarnaast is open parlementair debat nodig, met inhoudelijke argumenten en tegenargumenten, over grote maatschappelijke vraagstukken. Dat legitimeert beslissingen meer en beter dan incidenteel een referendum. Tenslotte is de politieke functie alleen goed uit te oefenen met kennis van de eisen die een democratie stelt, van de grenzen die het recht trekt, van het functioneren van de overheid in de prak-

tijk en van de wijze waarop economische en maatschappelijke krachten op dat functioneren inwerken.

Waarom heeft de PvdA nooit gepleit voor een secundaire analyse op de uitkomsten van de verschillende parlementaire enquêtes?

Wanneer in elk parlementair onderzoek naar bestuurlijke ontsporingen de Tweede Kamer zichzelf tegen komt, aan die ontsporing steeds zelf blijkt te hebben bijgedragen, dan is het van belang, zeker als oppositiepartij, opnieuw te definiëren wat *de functies van de volksvertegenwoordiging* zijn. Het is merkwaardig te constateren dat de Kamer zo nu en dan wel over het eigen functioneren praat (commissies Dolman, Deetman, Verbeet), maar nooit een discussie over de eigen functies voert. Wat heeft de PvdA-fractie geleerd van bijvoorbeeld de uitkomsten van het parlementaire onderzoek onderwijsvernieuwingen uit 2008 (commissie-Dijsselbloem)?

Waarom heeft de PvdA nooit gepleit voor een secundaire analyse op de uitkomsten van de verschillende parlementaire enquêtes en onderzoeken? In de gesignaleerde problemen zit immers een gemeenschappelijk patroon.

Bij de functies en het functioneren van het parlement wordt de controle op de uitvoering en de effecten van het beleid voor de burgers stelselmatig verwaarloosd; ondergeschikt gemaakt aan de vorming van nieuw beleid, nieuwe regels, nieuwe controlemechanismen. Maar waar tevoren niet alles te voorzien en te plannen valt, waar de samenleving veelkleurig is en niet in protocollen of modellen te vangen, hangt de geloofwaardigheid van de overheid vooral af van de kwaliteit van de uitvoering.

Vanaf 1985, toen ik regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst was, tot op de dag van vandaag (zie mijn bijlage bij het eindverslag van de informateur), heb ik 'Den Haag' proberen te overtuigen van de noodzaak structureel meer aandacht te besteden aan de uitvoerbaarheid van het beleid, de ruimte voor de professionele uitvoerders en de effecten van het beleid voor individuele burgers. De respons was en is mager, zo niet afwezig, ook nu nog; ook van de zijde van de PvdA-fractie.

Dat is het gevolg van de ontwikkelingen in de politiek-bestuurlijke praktijk sinds de jaren tachtig. De uitvoering van het beleid werd op afstand van de departementen gezet, verzelfstandigd of geprivatiseerd. Op de departementen werd via de kaasschaaf bezuinigd. Door beide ontwikkelingen liep de inhoudelijke- en uitvoeringsdeskundigheid op die departementen dramatisch terug, ook op departementen onder leiding van PvdA-ministers.² Het aantal managers nam toe. Ministers omringden zich met adviseurs en voorlichters met de taak hen zoveel mogelijk uit de wind te houden.

Alle - vaak ambtelijk geïnitieerde - veranderingen in organisatie en functioneren van de centrale overheid waren vooral intern gericht. Kostenbeheersing en bedrijfsmatig werken waren de voornaamste drijfveren. Vele consultants verleenden daaraan hun hartelijke medewerking, met Hay Consultants voor de *markt-conforme* beloning. De politiek oefende op die reorganisaties nauwelijks controle uit. De resultaten waren ronduit pover. De mantra in de afgelopen dertig jaar - een periode waarin de PvdA twintig jaar regeringsverantwoordelijkheid droeg - van een kleinere overheid die goedkoper en kwalitatief beter zou zijn, meer 'klantgericht' zou werken en 'maatwerk' zou leveren, resulteerde per saldo in een aanzienlijke groei van het aantal regels, formulieren en controleurs waarmee professionele uitvoerders te maken krijgen en waarvan juist burgers in de zwakste positie als eerste het slachtoffer worden. Dat wordt - terecht - vooral ook de PvdA zwaar aangerekend.

Tegen deze achtergrond zou de PvdA strijd moeten leveren. Het gaat immers om het doorbreken van bestaande machtsverhoudingen binnen de publieke dienst. Die strijd gaat ten minste over de volgende punten.

- ▶ *Vergroting van de ruimte voor de professionals op de werkvloer.* Alleen zo kan daadwerkelijk maatwerk worden geleverd en is een ketenaanpak van complexe problemen mogelijk. Voor die ruimte moet zowel de regelzucht, ook van semipublieke en private instellingen, worden teruggedrongen als de professionaliteit op de werkvloer worden vergroot. Tot die professionaliteit behoren: vakdeskundigheid, beroepsethiek, gerichtheid op de individuele burger (patiënt, leerling) en publieke verantwoording. De PvdA als oppositiepartij zou ten behoeve van haar inbreng in de Tweede Kamer daadwerkelijke belangstelling moeten hebben voor de kennis en praktijkervaring van de professionals op de werkvloer, moeten nagaan waardoor hun ruimte steeds meer is beperkt en voorstellen moeten doen om de oorzaken van die beperkingen weg te nemen.
- ▶ Deze vergroting van de ruimte voor professionals vergt *drastische inperking van de tussenlaag* tussen de professionals op de werkvloer en de minister die voor het beleid uiteindelijk politiek verantwoordelijk is. Een tussenlaag die nog altijd groeit. Daarvoor is allereerst inzicht nodig in de kosten van die tussenlaag. Het is wonderlijk dat niemand deze schijnt te kennen noch ernaar vraagt, ook de PvdA niet. Daardoor blijft verborgen dat de verhouding tussen de werkvloer en de indirecte tussenlaag volstrekt scheef is, evenals de beloningen respectievelijk op de werkvloer en in die tussenlaag.
- ▶ De inperking van die tussenlaag vergt *vergroting van de eigen deskundigheid* binnen de publieke dienst, te beginnen op de departementen. Waarom wel de schoonmakers weer

in overheidsdienst en niet de vakjurist, de ingenieur, de onderwijsdeskundige en anderen? Een goed functionerende democratische rechtsstaat heeft een bureaucratie die inhoudelijk deskundig is, kritisch en loyaal. Die deskundigheid is teruggelopen. Het zou goed zijn als, bij wijze van voorbeeld, bij enkele departementale directies eens een onderzoekje zou worden gedaan naar de achtergrond (opleiding/ervaring) van medewerkers dertig jaar geleden en nu. Kritische tegenspraak wordt al gauw als partijpolitieke tegenstand gezien. Loyaliteit wordt soms verengd tot: 'de minister uit de wind' houden. Ook de PvdA heeft deze sluipende aantasting van de bureaucratie laten gebeuren. Die sloop moet worden gestopt.

- Deskundigheid in de publieke dienst houdt ook in: *helder zicht op het begrip burgerschap als publiek ambt*. Voorwaarde voor het individueel staatsburgerschap is erkenning door de overheid, want 'geen staat zonder burgers, geen burgers zonder staat'. Die erkenning is onmogelijk als de overheid en dus de politieke partijen burgers vooral als patiënten, klanten of kiezers beschouwt of beschouwen. Zicht op het burgerschap betekent: politieke erkenning van de maatschappelijke pluriformiteit en kansen bieden aan burgerinitiatieven. Het houdt in het besef dat elk protocol, elk model, elk formulier een versimpeling van de pluriforme werkelijkheid betekent. Altijd dreigt het gevaar dat het uitgangspunt dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden, verkeert in zijn spiegelbeeld: gelijke behandeling vereist gelijke gevallen. In de praktijk is de publieke ruimte, de ruimte voor burgerinitiatieven, dan ook niet groter maar kleiner geworden. Bovendien vraagt dit zicht op burgerschap als publiek ambt het verwijderen van belemmeringen die aan die burgerinitiatieven in de weg staan, en het actief steun verlenen aan initiatieven voor de oplossing van gemeenschappelijke problemen, *empowerment*.

Bescherming door en van de rechter

Ten slotte moet het de PvdA gaan om *de verdediging van de rechtsstaat* waarvoor niet alleen de rechter maar juist ook wetgever en bestuur verantwoordelijkheid dragen. Een burgersamenleving kan immers alleen tot ontwikkeling komen als de rechtsstaat is gegarandeerd. Burgers moeten worden beschermd tegenover de staat, tegenover de markt en tegenover andere burgers. Anders geldt het recht van de sterkste. Die bescherming moet uiteindelijk de rechter bieden zeker als politiek en bestuur het laten afweten. Als politici hun eigen functie ondergeschikt maken aan de eisen van het bestuur en in het bestuur de nadruk ligt op financieel beheer en daadkracht, neemt de betekenis van het tegenwicht van de rechter – de onafhankelijke derde macht – toe. Vandaar dat de druk op de rechter groeit.

Door reorganisaties en bestuurlijke maatregelen is de laatste decennia geprobeerd die druk te beperken. Geen van die reorganisaties was echter gebaseerd op een visie op de inhoud van rechterlijke functie noch op de veranderde rol van het recht in de samenleving. Toch hebben beide Kamers steeds aan die reorganisaties meegewerkt. De verbestuurlijking nam toe. De Raad voor de rechtspraak speelde daarin een belangrijke rol. De door de Raad geïnitieerde – en door de Kamers goedgekeurde – schaalvergroting droeg aan die verbestuurlijking belangrijk bij. De toegang tot de rechter werd daardoor beperkt. Eenvoud en nabijheid zijn – vaak meer nog dan financiële draagkracht – essentiële voorwaarden voor toegang tot de rechter. Is het niet vreemd dat, met de nodige moeite en veel energie, hier en daar met 'vrederechters' wordt geëxperimenteerd en dat in het regeerakkoord 'buurtrechters' worden aangekondigd, terwijl Nederland, nog in een nabijverleden, beschikte over een goed werkend en fijnmazig systeem van kantonrechters?

Het zou de PvdA-fractie daarom sieren als zij zich weer wat meer zou verdiepen in de betekenis van het recht en de eigen functie van

de rechter. Misschien zou dan ook duidelijk worden dat door het gebrek aan juridische en constitutionele kennis bij politici, bestuurders, ambtenaren en journalisten en door het nog steeds ontbreken van een Constitutioneel

Hof - in tegenstelling tot de meeste landen in continentaal Europa - niet alleen de democratie maar ook de Nederlandse rechtsstaat kwetsbaarder is dan nodig.

noten

- 1 Dit is een bewerking van een inleiding voor de Tweede Kamerfractie van de PvdA,
- 2 eind augustus 2017. Illustratief in dit verband is de verklaring die Dijkzema onlangs na haar aftreden als staatssecretaris gaf, dat gebrek aan deskundigheid op haar vroegere ministerie voor fouten zorgde in het Lelystad Airport-dossier.