

Toespraak van de minister van Defensie, Eimert van Middelkoop, ter gelegenheid van de Overheidslezing op 17 november te Den Haag.

Let op: Alleen gesproken woord geldt!

Dames en heren,

Wij zijn hier bijeen in de Ridderzaal. Ooit feestzaal en tevens rechtszaal van de Graven van Holland, is de Ridderzaal nauw verweven met de ontstaansgeschiedenis van ons huidige Koninkrijk der Nederlanden. De wandkleden aan de muren om ons heen herinneren ons daaraan. Een ervan verwijst naar het Groot Privilege uit 1477. De Staten- Generaal verwierven hiermee twee belangrijke bevoegdheden.

Het recht op spontane vergadering en – u begrijpt waarom ik specifiek dit Privilege noem - het recht op medezeggenschap op het gebied van oorlogsverklaring.

U zult het mij niet euvel duiden dat ik mij tussen deze 13^{de} eeuwse muren, onder het wakend oor van de luistervinken van weleer, aan enkele fundamentele overwegingen wil wagen over onze democratie. De kwestie die ik aan de orde wil stellen is: hoe is het anno 2009 gesteld met het zogenaamde primaat van de politiek en de relatie met het daaraan dienstbare openbaar bestuur?

Wat betekent de huidige grilligheid van het politiek systeem voor dat primaat en vervolgens voor de aansturing van het openbaar bestuur in Nederland? En dus voor de bureaucratie die door u, voor zover u ambtenaar bent, wordt belichaamd.

Dames en heren,

Voor zover een levendig publiek debat hoort bij een vitale democratie valt er weinig te klagen. Of dat debat tot gezaghebbende conclusies leidt is echter iets anders.

Niemand lijkt zich te hoeven verantwoorden voor de kwaliteit van zijn oordeelsvermogen.

Over bijvoorbeeld 'de Islam' zijn we allemaal in een paar jaar deskundig geworden. De bekende Duitse filosoof Rüdiger Safranski heeft dit moderne discours eens beeldend samengevat in de frase: 'We zijn allemaal veroordeeld tot de borreltafel'.

Twee zaken lijken daarbij vast te staan. Eerstens dat dit type publiek debat zeker geen garantie is voor een verdiept en afgewogen politiek oordeelsvermogen. En vervolgens dat daarvan vooral de organisatoren van dat debat profiteren: de media.

En veel minder de vertegenwoordigende en beleidsvormende organen van onze democratie.

Na de ontzuiling zijn we in Nederland beland in een veranderd politiek landschap. Er is sprake van een nieuwe, maar onzekere relatie tussen kiezer en gekozene. Velen noemen dat een kloof. En velen spreken daarover als een nieuw fenomeen. Maar de kloof tussen kiezer en gekozene is als zodanig niet problematisch. De kloof tussen kiezer en gekozene heeft altijd bestaan. Zij vloeit logisch voort uit het representatieve karakter van onze democratie.

Kern daarvan is de delegatie van macht van de kiezer aan de gekozene. Dat veronderstelt een zekere mate van vertrouwen van de een in de ander.

Welnu, dit vertrouwen heeft thans een deel van haar vanzelfsprekendheid verloren.

Ligt daaraan een maatschappelijke oorzaak ten grondslag? De socioloog Jacques van Doorn wees er in 2008 op dat het radicale individualisme van de moderne burger niet zozeer een nieuwe mondigheid heeft geschapen, maar veeleer een echte postmoderne massamaatschappij.

Kenmerkend voor het publieke debat in dat type maatschappij is vormloosheid, vrijblijvendheid en onbepaaldheid van richting, aldus Van Doorn.

Naarmate dat meer waar is, kan dat een bedreiging worden voor de regeerbaarheid van ons systeem. Dreigt Nederland een massademocratie te worden?

Het begrip massademocratie stamt uit de 19^{de} eeuw en deed opgeld gedurende het debat over de uitbreiding van het kiesstelsel. Conservatieve denkers als De Tocqueville en Groen van Prinsterer schreven erover. In niet al te positieve zin. De elite was bang. Bang voor 'de opstand der horden', zoals de Spaanse filosoof en humanist José Ortega y Gasset dat later zo treffend omschreef.

Die opstand is er niet gekomen, in ieder geval niet door de uitbreiding van het kiesstelsel. Ik zie hiervoor twee redenen. Ten eerste: de opkomst van de moderne politieke partijen. Zij mobiliseerden de burgers, die op hun beurt vertrouwen gaven aan de partijleiders. En daarmee was de kloof overbrugd op een voor beide partijen herkenbare wijze. Politici wisten zich gemandateerd en dat gaf stabiliteit aan regering en parlement.

Ten tweede: de moderne bureaucratie. Oftewel u, in de zaal.

Max Weber noemde de bureaucratie ooit 'het rationeel vermaatschappelijk gemeenschapshandelen van een gezagsorganisatie'. Deze omschrijving geeft prachtig weer wat de rol is van die bureaucratie: het rationeel, technisch benaderen van op te lossen tegenstrijdige belangen. Uit oogpunt van het algemeen belang. Waar het persoonlijke en het ambtelijke gescheiden zijn. Een waarborg tegen bestuurlijke willekeur.

Oftewel, ik haal nog eens Weber aan: 'Men heeft slechts de keuze tussen bureaucratie en diletantisme'.

Zie hier de twee stevige pijlers onder ons politiek en bestuurlijk bestel in het grootste deel van de 20^{ste} eeuw. Een stevig gemandateerd stelsel van politieke partijen. En een bureaucratie die, los van eigen belang en emotie, belangen afweegt en besluiten van de regering uitvoert.

U weet allemaal wat er in de jaren zestig met deze maatschappij-indeling is gebeurd. Ik houd het niet voor onmogelijk dat sommigen van u hier in de zaal ooit met lang haar op de Dam hebben gestaan.

Het juk van de hokjesgeest en de burgerlijkheid werd afgeworpen, oude ankers met kracht overboord gegoid.

Om plaats te maken voor persoonlijke idealen. Om plaats te maken voor het individu.

Om plaats te maken voor emotie, zoals de heer Doctors van Leeuwen dat vorig jaar zo mooi beschreef in zijn Kees Lunshoflezing in Nieuwspoor.

Dat mag zo zijn voordelen hebben gehad, het heeft wel een van de twee stevige pijlers vanonder ons democratisch bestel geslagen. Politieke partijen hebben geen stevig mandaat meer. Ledenaantallen slinken. En wie tijdens de ene verkiezingen nog op dertig zetels kon rekenen, kan er vier jaar later zo maar ineens slechts de helft van overhouden.

Daarom veroorzaken al die tussentijdse peilingen zoveel onrust.

Wat heeft dat voor gevolgen voor die tweede pijler? De bureaucratie? Wat betekent het voor u dat het politiek primaat moeite heeft zich kenbaar te maken en gezaghebbend leiding te geven?

Ik heb in mijn politiek leven wat in de wereld rond kunnen kijken en weet iets van de kwaliteit van het openbaar bestuur elders. Welnu, ik durf de stelling aan dat de kwaliteit van ons openbaar bestuur zeer hoog is, integer, professioneel en loyaal. Daar moet je dus zuinig op zijn.

De bureaucratie zelf is, in mijn ogen, een plek in ons bestel waar nog collectief geheugen aanwezig is. Ik vind dat belangrijk. Waar men nog verder kijkt dan de waan van de dag. Ik waardeer dat in hoge mate. En ik geef u daarvoor een compliment.

Maar het blijft een ambtelijk en dus dienstbaar apparaat. Dat voor zijn richting afhankelijk is van de politiek. Want uiteindelijk moet de politiek keuzes maken. Wat wil

je met de multiculturele samenleving? Welke richting ga je op met de vergrijzing? Wat te doen met het klimaatvraagstuk? Hoe zetten we de krijgsmacht in?

Je kunt nooit de generaal laten beslissen waar hij zijn soldaten heen stuurt. Dat zijn politieke beslissingen.

In een op representativiteit gebaseerd stelsel heeft de politiek het primaat. Dat is haar lotsbestemming en haar roeping. De politiek kan dit primaat niet weggeven.

Het is de eigen, onopzegbare taak van de politiek de macht ondergeschikt te maken aan het recht. Daarbij is het van belang dat recht en wet worden verantwoord. Want argwaan tegen recht en wet ondermijnen het gezag van de overheid en staan een werkelijke beleving van vrijheid in de weg.

Dat brengt mij bij de vraag: wat nu? Als de grilligheid van ons politiek systeem voortvloeit uit het functieverlies van politieke partijen en het karakter van onze massademocratie, moeten we dan niet extra zorgvuldig omgaan met de instituties van onze democratie?

Ik meen dat daar veel voor te zeggen is.

Met erkenning van de waarheid dat er stellig veel valt te verbeteren op kabinetsniveau, wil ik nu vooral inzoomen op ons parlement.

Mag ik nog eens herinneren aan een waarheid, die soms het slachtoffer dreigt te worden van de eerder genoemde grilligheid?

Die is dat het de eerste taak van het parlement is te zorgen dat er kan worden geregeerd. De kernfuncties van het parlement - medewetgeving en controle - zijn daaraan dienstig.

In onze complexe samenleving zijn dat zware taken. Zij vergen een vorm van expertise, die geleerd moet worden. Dat wordt nogal eens onderschat. Het zou goed zijn wanneer bestuurders van politieke partijen dat zouden meewegen bij de rekrutering van leden van het parlement. Geef parlementariërs de tijd om die taken in de vingers te krijgen.

Vier jaar, zo is mijn ervaring, is een minimum. Geef parlementariërs de tijd om te groeien. Geef ze de tijd om te rijpen, om het ambacht – want dat is het ook! – in de vingers te krijgen. Zorg zo ook voor voldoende parlementair institutioneel geheugen.

De grootste uitdaging is vermoedelijk om de controlefunctie van het parlement in dienst te stellen van de regeerbaarheid.

Door het feit dat de media letterlijk bij het parlement in huis wonen, door de ver doorgevoerde waarde van de openbaarheid van bestuur en de wederzijdse horigheid van politici en media is stellig het theatrale karakter van onze democratie versterkt.

Of dit ook bijdraagt aan de kwaliteit van de besluitvorming is iets anders.

Hier lopen we overigens aan tegen een paradox. Namelijk dat elk debat over het hervinden van de zelfstandigheid en ambachtelijkheid van het politieke ambt is aangewezen op diezelfde media, die weinig belang hebben bij de door mij voorgestane oplossingsrichting.

Ik herken mij in de observatie van Gerdi Verbeet, voorzitter van de Tweede Kamer, die vorige week pleitte voor meer institutioneel geheugen bij de parlementaire pers. Want ook de pers heeft een belangrijke taak in het functioneren van de democratie.

Terug naar het parlement en de Regering.

Het lijkt me de moeite waard eens de vraag te stellen of een verbetering van de controlefunctie niet alleen het gezag van het parlement ten goede kan komen, maar ook de kwaliteit van beleid en bestuur kan versterken.

En wellicht tevens de professionele arbeidssatisfactie van de ambtenaren, die evenzeer werken voor de publieke zaak.

Van de twee klassieke taken van het parlement is die van medewetgeving inmiddels in hoge mate geprotocolleerd en gedisciplineerd. De Tweede Kamer kent al heel lang een bureau Wetgeving waar relevante expertise van de legislatieve techniek beschikbaar is. En we kennen de Aanwijzingen voor regelgeving en wetgeving.

Door tal van oorzaken, die ik nu ongenoemd moet laten, is de parlementaire energie verschoven van medewetgeving naar controle. Een snelle blik op een gemiddelde Kameragenda toont dit. Kamerleden zijn meer dan ooit controleurs geworden!

Welnu, anders dan de wetgevende taak lijkt de uitoefening van de controlefunctie een onvoorspelbare, grillige en een voor ambtenaren stellig tot onvruchtbare nervositeit leidende wekelijkse verrassing.

Dit beeld is natuurlijk aanzienlijk versterkt door de trouvaille van het begin van deze eeuw: de uitvinding van het spoeddebat...

...die historisch gezien ongekende handreiking aan een parlementaire minderheid om te agenderen. Is het mogelijk om, zoals bij de wetgeving, de controlefunctie te versterken? De VBTB-methode is zo'n poging.

Daarmee wordt beoogd de controle op het budget te verbeteren. Dat was en is winst!

Is het breder mogelijk om die controlefunctie meer in dienst te stellen van de regeertaak van regering en parlement, van een verdieping van het debat en de resultaten daarvan? Ook een goede controle kan niet zonder een inhoudelijk verdiepte politieke *framing*.

Als minister van Defensie heb ik weinig met wetgeving van doen.

De meest ingrijpende en zwaarwegende besluiten op mijn terrein betreffen de uitzending van militairen.

Het mag duidelijk zijn dat die zaak gediend is met zorgvuldigheid.

Welnu, rond uitzendingen is die zorgvuldigheid - zo is mijn waarneming – sinds een jaar of twintig in hoge mate geborgd. Door een geprotocolleerde manier van besluitvorming en parlementaire controle daarop.

Allereerst is er de afspraak dat het parlement het kabinet, na een kennisgeving onzerzijds dat we over een concreet besluit aan het nadenken zijn, de tijd geven om een besluit te laten rijpen.

Van de onrust van spoeddebatten zijn we zo gevrijwaard. Vervolgens rust op de eerstverantwoordelijke ministers de plicht om volgens een ‘Toetsingskader’ alle relevante informatie volgens een vast stramien tijdig aan de Kamer mee te delen. De Kamer op haar beurt krijgt alle tijd om zich een eigen oordeel te vormen. Via eigen aanvullende informatieverzameling, zoals hoorzittingen.

De voordelen zijn evident. Het eindresultaat is een diepgaand en uitvoerig gecontroleerd eindbesluit, gedragen door beide partijen.

Daarna blijft een goede controle op de uitvoering verzekerd.

Door de plicht van de regering op gezette tijden de Kamer te informeren via de zogenaamde Stand van Zaken-brieven. Dat is de politieke kant van de zaak.

Ook ambtelijk zijn de effecten zeer de moeite waard.

Door deze protocollering weten ambtenaren wat de relevante afwegingen moeten zijn, welk niveau van detaillering nodig is en worden zij gedwongen tot een intensieve interdepartementale samenwerking.

Vooraf dat laatste acht ik pure winst. Al was het maar dat het risico van departementale oogkleppen tot een minimum wordt teruggebracht.

Is dit niet een werkwijze die bredere navolging verdient?

Want deze manier van werken bevrijdt ons van de waan van de dag. Deze manier van werken houdt het primaat van de politiek helder. Deze manier van werken geeft richting en verdieping aan de ambtelijke voorbereiding.

Met als mooie bijvangst het versterken van de interdepartementale samenwerking.

Tenslotte stelt deze manier van werken de Kamer in staat als echte volksvertegenwoordiging zijn verantwoordelijkheid te beleven voor de uitgezonden militairen en zich te verdiepen in de Nederlandse internationale verplichtingen.

Zo krijgt de parlementaire controlefunctie richting, inhoud en verdieping.

Toen ik eens aan de hoogste militair van een ander NAVO-land vroeg naar de politieke besluitvorming in zijn land was zijn reactie: *“Minister, we defend democracy, we don’t practise it”*. Ik erken dat ook ik momenten ken dat ik de verleiding voel van deze fraaie oneliner. Toch acht ik ons systeem van checks and balances superieur.

Dames en heren!

Die laatste conclusie is geen uiting van misplaatste zelfvoldaanheid. Integendeel.

Het is eerst en vooral een uiting van de verdiepte ervaring van een politiek bestuurder, die dagelijks geniet van het in loyaliteit geven en nemen, van de interactie van politiek en bestuur, van de corporate spirit van een permanent onder spanning staande departementale organisatie, van de kwaliteit van zijn ambtenaren en dat alles in dienst van de publieke zaak. Maar ook van een politicus die een goede parlementaire controle op het beleid cruciaal acht voor de kwaliteit van politieke beslissingen en van de legitimiteit en doelmatigheid van de bureaucratie.

Dames en heren,

Wij zijn hier vanavond in deze historische zaal bijeen om de Overheidsmanager van het Jaar te eren. De genomineerden zijn volgens de jury maatschappelijk betrokken,

getalenteerd en bezitten het vermogen om signalen uit de samenleving te kunnen vertalen naar de politiek en de dienstverlening voor de Nederlandse burger.

Daarmee zijn zij voor mij terecht genomineerd voor deze eervolle titel. Immers, u als bureaucratie geeft hiermee aan te willen streven naar het verhogen van de kwaliteit van de Nederlandse overheid.

Ik zie deze verkiezing dan ook als een waardevolle bijdrage aan de door mij voorgestane reflectie op en streven naar verbetering van die kwaliteit van het Nederlandse openbaar bestuur.

Dat de beste moge winnen.

Dank u wel.

-0-0-0-