

Onder redactie van dr. G.H. Reussing(Universiteit Twente)

## Prof. dr. J.A. van Kemenade-prijs voor Herman Tjeenk Willink

*In deze speciale aflevering van de rubriek Debat wordt aandacht besteed aan de uitreiking van de Prof. dr. J.A. van Kemenade-prijs aan mr. dr. H.D. (Herman) Tjeenk Willink, die per 1 januari 2012 afscheid neemt als vice-voorzitter van de Raad van State.*

*Deze rubriek is hiervoor bij uitstek geschikt door de bijdrage die Herman Tjeenk Willink zelf de afgelopen decennia heeft geleverd aan het publieke debat over het functioneren van de democratische rechtsstaat. Achtereenvolgens treft u aan het persbericht, het jury-rapport en het dankwoord.*

•• 74 ••

### 1 Persbericht

Op 3 november 2011 is door de voormalige commissaris der koningin van Noord-Holland Jos van Kemenade en de huidige commissaris der koningin Johan Remkes de Prof. dr. J.A. van Kemenade-prijs uitgereikt aan mr. dr. H.D. (Herman) Tjeenk Willink. Dat gebeurde in de Statenzaal van het provinciehuis in Haarlem. De prijs is voor de vierde keer sinds het bestaan ervan uitgereikt aan een persoon die zich bijzonder verdienstelijk heeft gemaakt voor het openbaar bestuur. De prijs bestaat uit een sculptuur. De prijs is toegekend op voordracht van een jury die bestond uit: dr. Jos van Kemenade (thans minister van staat), dr. Job Cohen (fractie leider van de PvdA in de Tweede Kamer) en prof. dr. Arno Korsten (bijzonder hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht en emeritus hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit). De commissie heeft zich breed georiënteerd. Ze was unaniem in de voordracht, die vervolgens overgenomen is door het provinciebestuur van Noord-Holland – de insteller van de prijs.

De jury stelt in het juryrapport dat deze prijs aan Herman Tjeenk Willink is toegekend vanwege zijn vele verdiensten in het openbaar bestuur en de doorwerking van de bezinning op die ervaringen in tal van uitstekende en gezaghebbende publicaties. De huidige vice-voorzitter van de Raad van State besprak in redes en artikelen tal van malen de politieke, bestuurlijke en ambtelijke actualiteiten op een frisse, nieuwe en aansprekende manier. Daarbij was behoud van de democratische rechtsstaat en het bestaan van evenwichten in de besturing van ons land steeds een oriën-

tatiepunt. Tjeenk Willink gaf en geeft er steeds blijk van goed inzicht te hebben in de Haagse werkelijkheid en de samenleving. Daardoor kon hij het bestuurlijke leven ‘betrappen’ en van valse verwachtingen ontdoen (‘ontmythologiseren’).

De prijswinnaar was de laatste jaren vooral bekend vanwege zijn persoonlijke beschouwing in het jaarverslag van de Raad van State waarnaar door velen werd uitgekeken. Daarin ontmaskerde hij onder meer het beeld van een overheid als bedrijf. De overheid is in zijn ogen namelijk geen bedrijf met eenzijdige doelstellingen. Hij waarschuwt ook al jaren politici om de eigenheid van de politiek te blijven vormgeven door richtinggevende toekomstvisies te ontwikkelen en niet mee te gaan in uitsluitend regeren bij de waan van de dag. Hij herhaalde dat in zijn dankwoord. De inkrimping van representatieve organen van volksvertegenwoordigers, zoals thans aan de orde is, is hem een doorn in het oog omdat die krimp kan leiden tot een ‘verbestuurlijking’ van politiek. Zijn advies: politici, bewaak en ontwikkel uw eigen rol. Hij benadrukte dit op 3 november nog eens in zijn (dank)rede, waarin hij ook vermeldde dat begin 2012 een verzameling van zijn artikelen in boekvorm zal verschijnen. Tjeenk Willink is thans nog vice-voorzitter van de Raad van State (waarvan hij binnenkort afscheid neemt) maar eerder onder meer informateur, voorzitter van de Eerste Kamer, regeringscommissaris voor de rijkdienst en hoogleraar bestuurswetenschappen.

•• 75 ••

De prijs is in 2002 ingesteld door het provinciebestuur van Noord-Holland als eerbetoon aan Van Kemenade vanwege zijn functie als commissaris der koningin in Noord-Holland (1992-2002) en zijn vele andere verdiensten in het openbaar bestuur en gezaghebbende publicaties daarover, die anderen aanzetten tot bezinning of actie. Van Kemenade is onder meer actief geweest als hoogleraar, minister, lid van de Tweede Kamer, informateur, burgemeester en commissaris der koningin. Hij is minister van staat. De prijs is voor tien jaar ingesteld, wordt om de twee jaar uitgereikt en is thans voor de vier keer toegekend. Eerdere prijswinnaars waren: prof. dr. Jos van Kemenade (o.a. minister van staat), prof. dr. Douwe-Jan Elzinga (o.a. leidde hij de commissie die kwam met de dualisering), dr. Job Cohen (vanwege o.a. zijn bestuurlijke kwaliteiten, onder meer getoond in Amsterdam). De Van Kemenade-prijs zal naar verwachting nog een keer, in 2013, kunnen worden toegekend.

## 2 Juryrapport: De dubbelrol van mr. dr. H.D.Tjeenk Willink

In zijn bekende achtergrondstudie “Regeren in een dubbelrol” die Tjeenk Willink schreef als adviserend lid van de Commissie Hoofdstructuur Rijkdienst, de zoge-

noemde Commissie Vonhoff, schetst hij de paradoxale situatie van de overheid als spelbepaler én als medespeler in de publieke zaak. Een thema dat door hem ook later in verschillende publicaties van zijn hand, zij het vanuit uiteenlopende invalshoeken, aan de orde wordt gesteld. Ook in de loopbaan van Tjeenk Willink zelf en in zijn vele publicaties is sprake van zo'n dubbelrol. Hij is daarin namelijk grotendeels zowel medespeler in de politieke, of breder de staatsrechtelijke, wereld, als en veelal tegelijkertijd onafhankelijk toeschouwer, adviseur en analyticus daarvan. Zo was hij als politiek assistent van de minister-president, als tweede secretaris van de ministerraad, als lid en voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, als Regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst, als informateur bij verschillende kabinetformaties en zeker ook als vice-president van de Raad van State, op zijn minst mede spelbepaler van en deelnemer aan de Haagse politiek.

Maar tegelijkertijd was hij ook als adviseur of lid van de MITACO, de zogenoemde commissie van Veen en van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, als hoogleeraar bestuurswetenschappen aan de Universiteit van Tilburg en als auteur van de vele voorwoorden bij de jaarverslagen van de Raad van State, een beschouwer en analyticus op meestal niet al te grote afstand van diezelfde Haagse politiek en steeds meer zelfs van de staatkundige verhoudingen in ons land en van de rechtstaat. Niet alleen zijn verdiensten als medespeler en onderdeel van het Haagse circuit, maar ook zijn bijdragen als kritisch toeschouwer en analyticus van politieke, maatschappelijke en staatkundige ontwikkelingen zijn van grote bestuurswetenschappelijke en ook van bestuurlijke en politieke betekenis.

Zo schreef hij indrukwekkende beschouwingen over het functioneren van de rijksdienst, over de verhouding tussen ministers en ambtenaren, over de relatie tussen de samenleving en de professionals enerzijds en de departementen of het overheidsbeleid in het algemeen anderzijds, over de rol en betekenis van wetenschappelijke inzichten en van adviesorganen voor het beleid, over de verhouding tussen de staatsmachten, over de relatie tussen beleid en uitvoering, over de ministeriële verantwoordelijkheid, over de rol van bewindslieden als onderdeel van het kabinet én als hoofd van het departement en over de rol en betekenis van het staatshoofd in ons staatsbestel. In alle gevallen degelijke, bedachtzame en doorwrochte beschouwingen die aanleiding gaven tot wetenschappelijke en politieke discussie, ook al werden zij beleidsmatig en politiek lang niet altijd opgepakt en vielen zij soms zelfs op rotsige bodem. Maar, zo schreef hij zelf meermalen, dat is nu eenmaal het lot en de rol van de analyticus en de adviseur in het kader van het politieke primaat van de gekozen volksvertegenwoordiging en het bestuur.

Waarbij kan worden opgemerkt dat Tjeenk Willink dat de politiek en het bestuur soms ook wel makkelijk heeft gemaakt, omdat zijn analyses weliswaar met grote precisie de mythen van de overheid aan de orde hebben gesteld, maar lang niet altijd uitmondten in concrete beleidsaanbevelingen. Zoals dat bijvoorbeeld wél het geval is in het rapport van de Raad van State over de interbestuurlijke verhoudingen (2006), in zijn bijdrage over de betekenis van adviesorganen aan het rapport van de Raad Openbaar Bestuur “Het wegen van publieke waarden” (2009) en in zijn kritiek op het terugtreden van de overheid, zonder dat men zich veelal afvraagt of dat niet tot nieuwe afhankelijkheden voor de burger leidt, maar dan van niet democratisch gecontroleerde marktpartijen.

De waarde van die beschouwingen is desalniettemin dat ze leiden tot nadere discussie en overweging in de kring van wetenschappelijk en politiek betrokkenen, maar ook dat ze op langere termijn hun doorwerking hebben in het politieke handelen, in de waardering voor het staatsbestel en de staatkundige verhoudingen en in geleidelijke veranderingen daarin.

.. 77 ..

Vaak niet rechtstreeks, maar over de band van de meningsvorming en de groeiende consensus, onderbroken en mede gevoed door tal van andere politieke of maatschappelijke overtuigingen, opvattingen en belangen. De vele beschouwingen en publicaties van Tjeenk Willink hebben, mede door zijn lange ervaring binnen het bestel en zijn contacten daarbuiten, zonder twijfel die doorwerking gehad of zullen die nog krijgen in de voortgaande politieke en wetenschappelijke discussie mede naar aanleiding daarvan.

Vanwege die indrukwekkende en doorwrochte bijdragen van hem gedurende vele jaren en vanuit verschillende posities, heeft de jury unaniem besloten Gedeputeerde Staten van Noord-Holland te adviseren om Tjeenk Willink dit jaar de Van Kemenade prijs toe te kennen. De jury hoopt daarmee tevens Tjeenk Willink aan te moedigen om zijn analyses en beschouwingen voort te zetten als hij ze vanaf 1 januari aanstaande niet meer kan publiceren in het jaarverslag van de Raad van State. Er zullen in de politiek en de wetenschap velen zijn die daarvan ook dan met grote belangstelling en aandacht kennis willen nemen. Tjeenk Willink zelf heeft bovendien eens gezegd dat “frapper toujours” de belangrijkste strategie van de analyticus en de adviseur dient te zijn, in de overtuiging dat de druppel op den duur de steen toch zal uithollen.

De jury: M.J. Cohen, J.A. van Kemenade en A.F.A. Korsten

### 3 Dankwoord van Herman Tjeenk Willink

Mag ik beginnen u, leden van het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland, en u, leden van de jury, die mij unaniem hebben voorgedragen, te danken voor de toekenning van de prijs die de naam draagt van iemand die ik nu ruim 38 jaar ken en hoogacht om zijn vele capaciteiten – bestuurlijk, politiek, wetenschappelijk –, zijn consistentie en integriteit. Dat de prijs me nu wordt toegekend, heeft te maken met mijn afscheid als vice-president van de Raad van State. Het juryrapport refereert daaraan, anders zou dat afscheid u ongetwijfeld zijn ontgaan. Ik beschouw de toekenning dan ook als een eerbetoon aan de institutie waarvan ik ruim 14 jaar vice-president heb mogen zijn. Het is ook de Raad die me de vrijheid heeft gegeven om jaarlijks mijn Algemene beschouwingen te publiceren.

Die Algemene beschouwingen waren oorspronkelijk bedoeld om de veranderende omgeving van de Raad beter in het zicht te krijgen. Als de positie van wetgever, bestuur en rechter verandert, wordt de adviseur van wetgever en bestuur en de bestuursrechter, de Raad is beide, daarmee geconfronteerd. Als de Raad een oordeel moet geven over de rol van de staat, moet hij zelf een beeld van die staat hebben. Als de Raad een oordeel moet geven over inburgering moet hij zelf een beeld hebben van wat burgerschap inhoudt. In de loop van de jaren zijn de Algemene beschouwingen ook steeds meer een oproep geworden tot kritisch nadenken over de kwaliteit van het openbaar bestuur in een democratische rechtsstaat. Daarmee waren zij in zekere zin een voortzetting van wat ik met ‘Regeren in een dubbelrol’ begon. Wie de verschillende publicaties en toespraken van de afgelopen 30 jaar achter elkaar zou lezen – gelukkig doet bijna niemand dat – zou ook opmerken dat dezelfde onderwerpen na verloop van tijd terugkeren. Ik heb dat wel eens gekshekend recycling genoemd. Anderen hebben het als consistentie bestempeld. Consistent is ook het commentaar dat die publicaties te abstract waren om bruikbaar te zijn of dat ik het politiek en bestuur ook wel gemakkelijk maakte “omdat de degelijke, bedachtzame en doorwrochte beschouwingen lang niet altijd uitmonden in concrete beleidsaanbevelingen”. Ik citeer het juryrapport. Staat u mij toe dat ik op beide commentaren een korte reactie geef.

Als regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst was ik oorspronkelijk onder de indruk van de kritiek dat de Jaarberichten van de regeringscommissaris te abstract waren. Ik vond ze zelf nogal concreet. Totdat ik nog weer eens de betekenis van het begrip abstract naging. Abstract betekent los van de werkelijkheid. Wat ik schreef of zei, kwam inderdaad niet overeen met de werkelijkheid die Haagse politici en bestuurders ervaren. Daarom werden concrete aanbevelingen die geregeld wèl

werden gedaan, niet als zodanig herkend. Zoals Mirko Noordegraaf het eens heeft geformuleerd: “Voor wie burgers op grond van zijn politieke gedachtegoed als klanten ziet, hebben Tjeenk Willinks noties over burgerschap weinig directe betekenis.”

Er zijn drie elementen die in de loop der jaren in beschouwingen en toespraken steeds terugkeren: het primaat van de politiek (of beter: de politieke voorwaarden waaronder het bestuur in de democratische rechtsstaat goed kan functioneren), de effectiviteit van het bestuur (die uiteindelijk wordt bepaald door de professionaliteit van de uitvoerders) en de betekenis van instituties (meer dan productieorganisaties van bijvoorbeeld adviezen en rechterlijke uitspraken). Mijn aanbevelingen, in verschillende mate van concreetheid, waren dan ook drievoudig. Eén aanbeveling aan politici: Geef vorm aan uw eigen functie in plaats van u afhankelijk te maken van het bestuur. Eén aanbeveling aan het bestuur: Zet in op de professionaliteit (inclusief de beroepsethiek) van de uitvoerders (de politieagent, de dokter, de notaris). Eén aanbeveling aan de instituties: geef aan waar u voor staat en plaats in uw dagelijks werk waarden en feiten tegenover beelden en sentimenten.

.. 79 ..

De ontwikkelingen gingen echter de afgelopen 30 jaar in een andere richting: politieke visies verbleekten en politici marginaliseerden hun eigen functie; de uitvoering werd op grotere afstand van het beleid gezet waardoor zowel het realiteitsgehalte als de inhoudelijke kwaliteit van het beleid onder druk kwamen te staan; het institutionele besef erodeerde, terwijl “there is an increasing consensus, that it is the weakness of state institutions, above all, which determines a country’s fragility”. (Kofi Annan) Ter toelichting op de drie algemene aanbevelingen wil ik kort iets zeggen over achtereenvolgens instituties, bestuur en politici.

### Instituties

In mijn beschouwingen heb ik, vooral de afgelopen jaren, de overtuiging proberen uit te dragen dat de kenmerken van de democratische rechtsstaat - in de woorden van René Foqué: persoonlijke en culturele pluraliteit en diversiteit van opvattingen over het goede leven en over de rechtvaardige samenleving en gematigdheid, zowel institutioneel als cultureel en maatschappelijk - alleen tot bloei kunnen komen bij de gratie van institutioneel evenwicht dat zonder tegenwicht onbestaanbaar is, bij de gratie van samenspraak die zonder tegenspraak zijn betekenis verliest en bij de gratie van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling die wederzijdse erkenning van ieders eigen functie impliceert. Waar tegenwicht ontbreekt, tegenspraak niet wordt gehoord en verantwoordelijkheden in elkaar overlopen, komt vroeg of laat de stabiliteit van de democratische rechtsstaat in gevaar. Ik zag het als een taak,

juist van de vice-president van de Raad van State, om steeds opnieuw aandacht te vragen voor het evenwicht tussen de instituties in de democratische rechtsstaat en hun wederzijdse afhankelijkheid. Het gaat dan om het evenwicht tussen staat en samenleving en hun *wederzijdse* afhankelijkheid; het evenwicht binnen de Trias politica en de *wederzijdse* afhankelijkheid van wetgever, bestuur en rechter; het evenwicht binnen het bestuur en de *wederzijdse* afhankelijkheid van bestuurders en uitvoerders.

### Bestuur

Volgens Rosanvallon is de legitimatie van de overheid een dubbele: de legitimatie via gekozen volksvertegenwoordigers (ik kom daar zo op terug) en de legitimatie door een competent bestuur. De competentie van het bestuur wordt uiteindelijk afgemeten aan de kwaliteit van de uitvoering. In die uitvoering draait het om de professional, de dokter, de onderwijzer. De professionaliteit van de dokter of de onderwijzer valt in ten minste vier onderdelen uiteen:

- de vakdeskundigheid,
- de beroepsethiek;
- de gerichtheid op de individuele patiënt of de individuele leerling (daarvoor is zicht op de omgeving van die patiënt of leerling nodig);
- de (publieke) verantwoording.

Deze vier onderdelen van professionaliteit stellen eisen aan: de opleidingen, het gemeenschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van de beroepsgroep voor de kwaliteit van de beroepsuitoefening, het besef van publieke verantwoordelijkheid bij de individuele beroepsbeoefenaar (hetgeen ook een besef van afhankelijkheid van anderen inhoudt) en de ruimte die de arts of de onderwijzer geboden wordt om de patiënt respectievelijk de leerling als individu te zien. Maar deze vier onderdelen van de professionaliteit worden steeds meer ondergeschikt gemaakt aan de eisen die het denken in producten en klanten en die het financiële beheer stellen.

### Politici

In de democratische rechtsstaat beslist weliswaar uiteindelijk de parlementaire meerderheid, maar dat dient wel te gebeuren met inachtneming van de rechten van minderheden en individuen, na afweging van alle betrokken argumenten, aspecten en belangen, in een open politiek debat dat vanuit het publieke debat wordt gevoed door kritische burgers en een krachtige burgersamenleving. Aan het open politiek debat schort het echter omdat door de terugtred van ‘de politiek’ de rol van ‘het politieke’ is gemarginaliseerd. Bij ‘het politieke’ gaat het om een visie op het algemeen belang, een visie op de toekomst, op de wereld waarin we willen

leven. ‘Het politieke’ vereist een vermogen om te abstraheren en te reflecteren en vooral om te kunnen ontsnappen aan “la tyrannie d’urgence”. De dwang van het nu. Er moet gereageerd worden en wel nu! Er moet gehandeld worden en wel nu! “Wat we missen is rust. Rust om goed na te denken, rust om iets grondig uit te zoeken, de rust om de grote lijnen en de fundamenteën weer duidelijk voor ogen te krijgen. Kortom, rust om ons te bezinnen.” (Andreas Kinning) Politieke instellingen en politieke ambtsdragers zijn echter afhankelijk geraakt (en hebben zich zelf afhankelijk gemaakt) van wat zich ongeveer per dag in de media aandient en wat het bestuur aanreikt. Het bestuur heeft zich op zijn beurt steeds meer ontwikkeld – en bij gebrek aan sturing vanuit de politiek ook niet anders kunnen ontwikkelen – tot een bureaucratisch en technocratisch in zichzelf gekeerd systeem. Als gevolg hiervan is de notie van het algemeen belang verschaald en heeft het openbaar bestuur ook zijn zelfreinigend vermogen verloren. In de feitelijke onderschikking van ‘de politiek’ aan het bestuur wordt het politieke debat in de Kamer beschouwd als ‘bestuurlijke drukte’ die teruggebracht kan worden door verkleining van het aantal Kamerleden. De onderbouwing van deze verkleining illustreert en passant ook de opvatting dat de Kamer een onderdeel van het bestuur is geworden in plaats van het politieke tegenwicht tegen dat bestuur. Door de afhankelijkheid van het bestuur en het ontbreken van een open politiek debat komt het ‘primaat van het politieke’ niet tot gelding. Toch gaat ons stelsel uit van dat primaat.

.. 81 ..

Vanuit zijn institutionele taak spant de Raad van State zich in om zijn bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het politieke debat. In de advisering onderwerpt hij de wetsvoorstellen die hem worden voorgelegd meer in het bijzonder aan een constitutionele en een beleidsanalytische toets. In de constitutionele toets toetst hij de opvattingen die in de memorie van toelichting naar voren worden gebracht aan de waarden van de democratische rechtsstaat zoals vastgelegd in onze grondwet en in internationale verdragen. In de beleidsanalytische toets toetst hij de beelden die in de toelichting worden geschetst aan de feiten. De constitutionele toets is belangrijk omdat de beoordeling van de Grondwettelijkheid van wetsvoorstellen in Nederland aan de wetgever zelf is overgelaten. De beleidsanalytische toets is belangrijk omdat de Raad daarin probeert het wetsvoorstel dat hem is voorgelegd, in een context te plaatsen en op zijn inhoudelijke merites te analyseren en op basis daarvan vragend formuleert over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Door constitutionele toets en beleidsanalytische toets kan de Raad bijdragen aan een open politiek debat en daarmee aan versterking van het institutioneel besef bij regering en de volksvertegenwoordiging. Maar dan moeten regering en volksvertegenwoordiging dat open debat wel aandurven. Anderen ruimte geven; elkander ruimte gunnen.

Voorzitter, dames en heren,

Aan het slot van de overwegingen die hebben geleid tot toekenning van de Van Kemenade prijs, spreekt de jury de hoop uit, ik citeer: “met deze prijs Tjeenk Willink aan te moedigen om zijn analyses en beschouwingen voort te zetten als hij ze vanaf 1 januari aanstaande niet meer kan publiceren in het jaarverslag van de Raad van State.” Ik kan dat voortzetten niet beloven. Maar toch wordt de jury op haar wenken bediend door een publicatie die in januari zal verschijnen met een omvang van enige honderden bladzijden. Als u die allemaal uit hebt, praten we verder.

mr. H.D. Tjeenk Willink

### Literatuur

- Tjeenk Willink, H.D., *Regeren in een dubbelrol*, Achtergrondstudie no.1 bij het derde rapport van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Den Haag, 1980.
- Tjeenk Willink, H.D., *Mythe van het samenhangend overheidsbeleid*. Oratie. Tilburg, 1984.
- Tjeenk Willink H.D., *Kunnen politici veranderen?*, afscheidsrede, Tilburg, 1987.
- Tjeenk Willink, H.D., *Jaarberichten van de Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst, 1983 tot en met 1986*.
- *Juryrapport eredocoraat Bestuurswetenschappen*, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1996.
- Ringeling, A., *Laudatio mr. H.D. Tjeenk Willink bij de toekenning van de Van de Spiegelprijs van de Vereniging voor Bestuurskunde*, 2004.
- Noordegraaf, M. e.a., *Reflectie als reflex. Denker in publieke dienst: Herman Tjeenk Willink*, in: *Bestuurskunde*, 2005, p. 7-8.
- Tjeenk Willink, H.D., *Voorwoord bij het jaarverslag van de Raad van State*, Den Haag, 1998-2011.
- Raad van State, *Interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag, 2006.
- Tjeenk Willink, H.D., *Het wegen van publieke waarden. De waarde van het wegen*, in: Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het wegen van publieke waarden*. Den Haag, 2009.