



**Universiteit
Leiden**

The Netherlands

Veerkracht

Gunsteren, H.R. van

Citation

Gunsteren, H. R. van. (2003). Veerkracht. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/5391>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/5391>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Veerkracht

Rede uitgesproken door

Prof.dr. Herman van Gunsteren

bij het neerleggen van het ambt van hoogleraar
politieke theorieën en rechtsfilosofie
op 19 december 2003

Vanmiddag behandel ik de vraag wat regimes veerkrachtig maakt. In het bijzonder zal ik bezien waarin de veerkracht schuilt van het regime dat we een politieke democratie noemen. Veerkracht is het vermogen om met verrassingen om te gaan zodanig dat kernwaarden van het regime behouden blijven.

Wat een regime is ervaren we dagelijks aan den lijve. U allen in deze zaal bent, vermoed ik, geboren in een regime, als burger van een staat met een rechtsorde en soms ook met democratie. Maar niet iedereen kent het genoeg (of het lijden) te leven, geboren te worden en te sterven, onder de permanente dwangstructuur die we regime noemen. Recent archeologisch onderzoek met geavanceerde technieken heeft het beeld van de edele wilde, levend in vreedzame anarchie, omver gegooid. 'Constant Battles' is de titel die Steven Le Blanc zijn pakkende en ontluisterende studie meegeeft.¹ De wapens zijn anders, maar de logica is dezelfde als die van eigentijdse landen waar warlords en bendes elkaar en de rest van de bevolking bedreigen, beroven en doden. Zonder elementaire bescherming van lichamelijke integriteit en het kunnen beschikken over de vruchten van eigen inspanning is het moeilijk om te overleven. Elke vorm van cultuur, beschaving en politieke strijd met woorden in plaats van met wapens ontbreekt daar. De vastigheid van een regime is dan een begeerd goed.

Wij accentueren verschillen tussen regimes, tussen hun kernwaarden en drijfveren. Dictaturen worden gereguleerd door angst en intimidatie; totalitaire regimes door disciplineren en inspiratie; koninkrijken door eer en liberale democratieën door instemming met gezagsuitoefening na vrije keuze uit alternatieven. Maar mensen in een regiemloze situatie waarderen een regime toch in de eerste plaats om de orde die het brengt, ook als het overigens verre van ideaal is. De waarde van een regime werd zodoende vanouds gevonden in het garanderen van een *orde* die geweld indamt en wederzijdse verwachtingen stabiliseert. Pas daarna kwamen de functies van het naja-gen van *gerechtigheid* door het bestrijden van elke vorm van tirannie (ook die van de bestrijders zelf) en van slavernij (afhankelijkheid die oneerlijk is en waarin men voor langere tijd vastzit), alsmede de functie van het organiseren van *veerkracht* zodat we niet aan de verrassingen van het lot zijn overgeleverd.

De ordefunctie is geanalyseerd door Hobbes, die van rechtvaardigheid door Rawls en Plato. Deze groten laten we vandaag terzijde, omdat ik wil kijken naar de derde regime functie, namelijk die van veerkracht. Hiervoor kunnen we te rade gaan bij Machiavelli en De Tocqueville, ook geen kleintjes. Beiden komen tot de contra-intuïtieve bevinding dat de veerkracht van een republiek, c.q. democratie, waarin burgers medeburgers regeren, schuilt in de aanvaarding en organisatie van diversiteit en conflicten. Waar mensen vrij zijn zullen ze verschillen produceren en bij gelegenheid hierover met elkaar in botsing komen. Een vrije samenleving ontleent zijn vitaliteit

1 Steven A LeBlanc with Katherine E Register *Constant Battles: The Myth of the Peaceful, Noble Savage* St Martin's Press, New York, 2003.

aan de wijze waarop daarin die verschillen worden gerepresenteerd, getransformeerd en beslecht. Machiavelli was trots op zijn tegendraadse analyse van het oude Rome. 'Ik vind dat degenen die de strijd tussen de adel en het volk veroordelen, kritiek leveren op de belangrijkste oorzaak van Romes blijvende vrijheid, en dat zij meer oog hebben voor het lawaai en het gekrakeel waarmee die strijd gepaard ging, dan voor zijn gunstige gevolgen. Zij staan er niet bij stil dat er in elke staat twee stromingen zijn: die van het volk en die van de elite; en dat alle wetten die gemaakt worden in het belang van de vrijheid het gevolg zijn van wrijvingen tussen deze twee, zoals ook in Rome duidelijk het geval was.². Anders dan zijn tijdgenoten, die van democratie vooral revolutie vreesden, vindt De Tocqueville de garantie van een stabiele democratie in de federaal-constitutionele organisatie van de voortdurende onrust in de Amerikaanse samenleving. Ook wij kunnen, als we onbevangen kijken, ons verbazen over de vitaliteit van versplinterde en op papier onregeerbare regimes. Denk aan het waanzinnige succes van de Republiek in de Gouden Eeuw. Of aan de aantrekkelijkheid van die afschuwelijke Europese Unie.

Het werkt en is vitaal, maar niet volgens ons theoretische boekje. We kunnen leren van de vitaliteit van schijnbaar chaotische systemen. Dat is wat onderzoekers van zelforganisatie bij hersens, mieren, steden en universiteiten doen.

Hun bevindingen zijn meer dan 'Spielerei', een onderhoudend extra. Het begrijpen en organiseren van veerkracht is essentieel voor het voortbestaan van eigentijdse regimes en hun kernwaarden. Waarom is dat zo?

Verrassingen

Sinds 1989 worden regeerders in toenemende mate geconfronteerd met verrassingen. D.w.z. met gebeurtenissen waarop ze niet zijn voorbereid, waar ze geen raad mee weten en die ze ook niet straffeloos kunnen negeren. Het gaat niet alleen om gebeurtenissen die ze niet hebben zien aankomen, maar ook om verrassingen die blijven verrassen: als regeerders uit hun beschikbare repertoire van reacties de meest passende kiezen, dan blijkt deze vaak de gebeurtenis onvoldoende te kunnen temmen. Dat maakt regeerders onzeker, ze vertrouwen het geijkte repertoire niet meer, en het voedt de roep om bestuurlijke en politieke vernieuwing. De vraag hoe ons voor te bereiden op een toekomst waarvan we weten dat die ons zal verrassen staat daarmee levensgroot op de agenda. Op voorspellingen en extrapolaties gebaseerde planning werkt al te vaak averechts. Pogingen om de toekomst langs andere weg, zoals scenariobouw en risicoanalyses, te slim af te zijn blijken ook niet afdoende. Daarom zoekt een toenemend aantal regeerders en hun adviseurs heil in het opbouwen van veerkracht. Twee strategieën concurreren hier met elkaar.

De eerste zoekt veerkracht te bevorderen door veel taken aan de markt toe te vertrouwen en de resterende taken te doen behartigen door een bestuur dat eendrachtig en consequent is. Innovatie via markt, stabiliteit door bestuur. Nadelen van deze strate-

2 Nicolo Machiavelli *Discorsi* Ambo, Amsterdam, 1997, Boek I, hoofdstuk 4, p.103.

gie zijn enerzijds de grote ongelijkheid en de heerschappij van geld, die de dominantie van markt meebrengt, en anderzijds ambtelijk conformisme dat kritiek verstikt en leren bemoeilijkt.

Een alternatieve strategie ziet veerkracht voortkomen uit conflict, niet uit consensus. In deze visie schuilt de verbazende veerkracht van vrije samenlevingen in de manieren waarop daar met conflicten en verschillen wordt omgegaan: concurrentie op de markt, hoor en wederhoor in het recht, regeren en oppositie in de politiek, verschillende visies op wat waar is in de wetenschap. Conflicten worden niet weggestopt, men laat ze niet wegroten of dooretteren. Nee, ze worden aan de orde gesteld in publieke instituties zoals wetenschappelijke tijdschriften, parlementen, rechtbanken en markten. De verschillende gezichtspunten en belangen worden daar gerepresenteerd. Het forum waarvoor ze verschijnen selecteert daaruit wat niet en wel geaccepteerd wordt en succes mag hebben. Ook deze strategie heeft haar prijs – veel onrust en ruzie, verliezers en faillissementen – maar zij biedt al met al de beste perspectieven.

Laten we de merites van deze twee strategieën wat uitdiepen door te bezien wat zij vragen van bestuur in een politieke democratie.

Veerkrachtig bestuur

Bestuur wordt de laatste tijd steeds vaker door verrassingen overvallen. Vandaar al die enquêtes en affaires. Vroeger werd van bestuur verwacht dat het die verrassingen voor zou blijven door kennis en macht bijeen te brengen. Goed beleid is op de toekomst voorbereid. Als verrassingen de kop op blijven steken, als ze bestuurlijk niet zijn te negeren, voorspellen en neutraliseren, dan moet er toch met bestuur wat mis zijn? Zijn de bestuurders onvoldoende geschoold in modern management? Ambtenaren op cursus sturen en managers uit het bedrijfsleven aantrekken heeft niet geholpen. Het droeg veeleer bij aan de chaotisering en verwarring die hedendaags bestuur kenmerken. Moet het bestuur ophouden met gedogen en het uitgezette beleid compromisseloos en daadkrachtig uitvoeren? Van een dergelijke bestuurlijke stiptheidsactie is ook niet veel te verwachten, behalve rigiditeit en het doorzetten van het eigen bestuurlijke gelijk. Terwijl ieder wel weet dat bestuur soms gewoon dom is.

Die overtuiging is opmerkelijk, aangezien het bestuur toch meer dan anderen toegang had tot kennis en macht. Door de combinatie van die twee kon het intelligenter en ingrijpender optreden dan andere maatschappelijke actoren. Tegenwoordig is dit voordeel vaak in een nadeel omgeslagen. Bestuur dat alle alternatieven grondig analyseert, de steun ervoor aftast en dan het beste alternatief kiest om dit op grote schaal toe te passen – bestuur door analyse en instructie (A/I) – blijkt al te vaak met een groot gebaar de plank mis te slaan. Het blijkt log, langzaam en dom. Moeilijk op gang te brengen, moeilijk te stoppen op een verkeerde weg, moeilijk bij te sturen, hardleers. Deze overtuiging over wat eens de zegen van modern bestuur heette te zijn wint veld. De overtuiging dat A/I bestuur zijn tijd heeft gehad. Dat het van algemeen bruikbaar sjabloon wordt tot een aanpak die enkel onder bepaalde voorwaarden zin heeft. De kwestie hoe ons voor te bereiden op een toekomst die ons zal verrassen, die onze

verwachtingen en zorgvuldig uitgezet beleid zal doorkruisen, staat daarmee levensgroot op de agenda van bestuurders. Als de modern bestuurlijke aanpak langs lijnen van analyse en instructie niet werkt, wat dan?

Een antwoord wordt gezocht in het ontwikkelen van veerkracht. Maar wat maakt bestuur veerkrachtig? Hoe bevorder je veerkracht, hoe bouw je het op? Antwoorden zijn, zoals gezegd, gezocht in twee richtingen. Beide zien de tekorten van A/I besturing en achten een verschuiving naar bestuur door variëteit en selectie (V/S) aangegeven. Over hoe en waar dit plaats kan vinden verschillen ze.

Het eerste pleidooi voor meer veerkracht wil een herverdeling van taken. Elk subsysteem van een regiem moet dat doen waar het het beste in is, althans wat anderen niet beter kunnen. De markt wordt gezien als het systeem dat in staat is tot coördinatie door V/S. Taken die het best langs deze weg behartigd kunnen worden moet de overheid uit handen geven, privatiseren. De overheid dient enkel kaders voor het functioneren van marktwerking te stellen en aan te geven welke variëteit (bijvoorbeeld zwart geld, voorkennis bij aandelenhandel) en selectie (bijvoorbeeld geen discriminatie, geen weigering ouderen te verzekeren) taboe moeten blijven. Concurrentie en elkaar bevechten hoort op de markt. Bij de overheid zou dit verspilling en bureaucratisch bakkeleien heten. De overheid moet betrouwbare expertise bieden, geen dubbele boodschappen uitzenden, geen gedoogbeleid voeren. Ambtenaren moeten gehoorzaam zijn en naar buiten één front vertonen. Alle neuzen dezelfde richting in. Die richting wordt aangegeven door politieke besluitvorming die op gedeelde waarden is georiënteerd.

Het tweede pleidooi voor meer veerkracht ziet de markt als één systeem van V/S naast andere. Recht, politiek, wetenschap of het immuunsysteem zijn alle te zien als vormen van V/S. Het recht in een vrije samenleving werkt met hoor en wederhoor, de politiek kent er een legitieme oppositie tegenover een legitieme regering, wetenschap bloeit dankzij confrontatie van diverse visies op wat waar is in tijdschriften, conferenties en experimenten. Het immuunsysteem werkt doordat een indringer onderkend wordt, daarop het hele repertoire van beschikbare antistoffen wordt afgestuurd, en van degenen die de indringer het best kan neutraliseren meer wordt aangemaakt. 'Selective amplification on value' heet dat in het vakjargon.³ Net zo beschikt een vrije samenleving over een repertoire van alternatieven waaruit al naar gelang de omstandigheden geselecteerd kan worden. Een lastpak als Churchill blijkt in oorlogstijd een zegen. Als het nog te vroeg is om slag te leveren een voorzichtige generaal, voor de beslissende slag beter een houwdegen. Een taak van bestuur is het, net als in het eerste pleidooi, om kaders voor het functioneren van V/S systemen te stellen, de variëteit te bewaken en toelaatbare selectienormen aan te geven. Maar hier gaat het om meerdere V/S systemen, elk met eigen kenmerken en vereisten, en dus niet enkel om de markt. Bovendien, en dit is een cruciaal verschil, wordt ook het bestuur zelf als een soort V/S systeem gezien.

3 Gerald Edelman *Bright Air, Brilliant Fire: On the Matter of the Mind* Basic Books, New York, 1992, p. 90 en p.100.

Zo'n manier van zien vergt wel een verandering van een aantal gevestigde gemeenplaatsen over modern bestuur. Variëteit betekent dingen dubbelop doen, aanvaarden van conflict en diversiteit als normaal en in beginsel positief. Aanvaarden dus, althans tot op zekere hoogte, van wat in een oudere visie op bestuur als verspilling werd geschuwd. Bestuur dat ook de eigen organisatie langs lijnen van V/S wil aansturen heeft een aantal taken. Als eerste het garanderen van voldoende variëteit alsmede het uitbannen van onaanvaardbare variaties (de variëteit is niet 'natuurlijk', maar onderhouden, zoals een grote tuin). Een tweede taak is te zorgen voor het zichtbaar maken, representeren, van variëteit in instituties voor de verwerking van verschillen en conflicten. Die worden daar uiteengezet, besproken, gerecycled, tot ze rijp zijn voor beslissende selectie door het forum van beoordelaars. Selectie toont aan welk gewicht we aan welke waarden toekennen. 'Onze' waarden lichten daar op (deze weg heeft meer realiteitsgehalte dan om een tafel gaan zitten en in abstracto de waarden te formuleren; zelfbedrog viert daar hoogtij).

Deze weg om bestuur veerkracht te doen herwinnen vereist wel een relativeren van een aantal gevestigde waarheden en richtsnoeren. Zoals gezegd is in deze visie conflict normaal en positief. Geen angst voor een claimcultuur derhalve. Ambtelijk initiatief wordt gevraagd. Een ambtenaar die nooit iets achteraf fout blijkt te doen heeft eenvoudig niet zijn best gedaan. Een ambtenaar wiens eerste zorg is zich voor verantwoording in te dekken wordt niet gewaardeerd. In plaats van planning komt nadruk op leren. In plaats van vooruitzien een waardering van verantwoording als sturingsmoment bij uitstek. In plaats van het primaat van politiek het ultiemaat, het laatste woord en oordeel. In modern bestuur en in de common sense opvatting worden overlap, conflict, je nek uitsteken, fouten maken en verantwoording zo veel mogelijk gemeden. De visie op veerkrachtig bestuur vraagt, contra-intuïtief, juist waardering daarvoor. De deelnemers op de markt hebben, tegen hun natuurlijke neigingen in, tegenstribbelend geleerd om concurrentie en faillissement als onderdelen van een vitaal systeem te waarderen. Een vergelijkbare cultuuromslag is nodig om bestuur veerkrachtig te maken. Een reflexief veerkrachtig bestuurlijk ethos, zagezgd.

Zonder politiek?

Bepleiters van good governance, interactief bestuur en dergelijke pogen langs deze lijnen de veerkracht van bestuur te herstellen. De vraag is echter of ze zodoende ook het behoud van de kernwaarden van politieke democratie, namelijk vrijheid en burgerlijke zeggenschap, zeker stellen. In hun schema's weten ze zich met de morsige democratie doorgaans geen raad. Democratie denken ze niet als een integrerend onderdeel van een veerkrachtig arrangement, maar veeleer als een lompe lastpost die nou eenmaal rechten heeft, maar die op gepaste afstand van de tere bestuurlijke machinerie moet worden gehouden. De politieke democratie mag wensen uiten en verantwoording afnemen, maar moet zich verder niet met bestuur bemoeien. Politiek wordt zodoende gereduceerd tot infantiele wensuiting en het formuleren van ontevredenheid achteraf. Zij staat buiten het dagelijks functioneren van checks & balances.

Hoe komt het dat weldenkende hervormers de politiek zo kalt stellen? Ik denk doordat de instituties, en dus onze taal en commentaren, nog uitgaan van politiek bedrijven als 'regeren is vooruitzien'. D.w.z. van een conceptie van politiek die misschien houdbaar was tot 1989, in het tijdperk van de soevereine natiestaten in koude oorlogsfronten georganiseerd, maar die tekortschiet om de huidige stromen van verrassingen te kanaliseren. De 'virtu' van deze opvatting van politiek is onvoldoende om hedendaagse verschijningsvormen van 'fortuna' aan te kunnen.

De onbegrepen logica van verantwoording

Ik wil deze bewering staven met een korte analyse van de misverstane logica van politieke verantwoordingsprocessen. Daarmee keer ik terug bij het onderwerp van mijn intreedende hier uit 1974.

Een ambtsdrager moet zich achteraf verantwoorden voor zijn handelingen in het licht van hun ingetreden gevolgen. Handelingen omvat hier ook niets doen waar iets gedaan had moeten worden, nalaten te handelen dus. De meest harde confrontaties bij politieke verantwoording gaan doorgaans over zulk nalaten. Een hooggeplaatste beleidsverantwoordelijke, zoals een minister, heeft dagelijks talloze handelingsmogelijkheden. Hij is omringd door ondergeschikten die namens hem handelen en nalaten. Terugkijkend, nadat onacceptabele toestanden zijn ingetreden, is vaak vast te stellen wat hij al of niet had moeten doen of nalaten. Maar vooraf, in het nu, bestaan er naast dit ene complex van handelingen en daadwerkelijk ingetreden gevolgen talrijke andere. De kunst van de wijze staatsman is het om in deze zee van mogelijkheden de aandacht zo te verdelen en richten dat risicovolle situaties tijdig worden onderkend. Niet makkelijk is dat. Iemand die overal risico's ziet raakt verlamd, maar degene die op de eigen weg met oogkleppen doorgaat komt vroeg of laat van een koude kermis thuis.

In een democratische republiek is verantwoording van ambtsdragers essentieel om corruptie in te tomen en ongehoorzaamheid aan de wetten en daarop gebaseerde instructies uit te bannen. Als de burgers wijze wetten hebben weten te maken, dan zal je aan die regels houden ook doorgaans tot aanvaardbare uitkomsten leiden. Houd je maar aan de regels, dan komt het wel goed. Misschien was dat ooit zo, maar in onze tijd blijkt je aan de regels houden niet zelden tot absurde, onrechtvaardige of dubieuze uitkomsten te leiden. Wat moet de ambtsdrager die dit onderkent in zo'n geval doen? Aannemende dat hij het beste met de republiek en zijn gerechtigheid voorheeft zal hij de regels respecteren maar wel creatief interpreteren, hij zal zoeken naar andere regels die een andere uitkomst mogelijk maken (hij heeft een arsenaal van regels en bevoegdheden waaruit hij kan kiezen), of hij zal omwille van het goede resultaat hier en daar buiten de regels om handelen of zulk handelen van anderen 'gedogen'. Dat buiten de regels om gaan zal hem misschien bij wijze van bijproduct ook persoonlijk voordeel opleveren, maar daarom was het hem in eerste instantie niet begonnen. Het ging om het resultaat in het algemeen belang. Hij helpt een stelsel draaiend te houden dat knarsend tot stilstand zou komen als hij en anderen zich strikt aan de regels zouden houden. Een slecht ontworpen systeem houdt hij via lapmaatregelen gaande.

Interessant is dat deze goedbedoelende ketellappers een verborgen haard van verzet vormen als het systeem zelf officieel voor herziening op de helling gaat of als het in veranderde omstandigheden ook met de noodhulpmaatregelen niet meer werkt. Zulke systemen kennen we in ziekenhuizen of kenden we in de Sovjetunie met zijn onmogelijke plansysteem dat door informele nonlegale reparatieactiviteiten werd gaande gehouden.⁴ Dergelijke slecht ontworpen systemen zijn zeer moeilijk te hervormen, doordat onder de officiële regels zich een heel complex van handelingen, verwachtingen en voordeeltrekkerij bevindt dat zich aan het oog van de officiële hervormers onttrekt. De soepele aanpassers van weleer, de ambtsdragers die terwille van het resultaat de regels ombuigen of ermee de hand lichten, zijn nu de conservatieven die noodzakelijke verandering tegenhouden. Hun gedrag verschijnt nu als corrupt. Misschien ligt hier een verklaring voor de toegenomen frequentie van publieke verantwoordingsprocessen in de afgelopen decennia in alle West Europese landen. Oppervlakkig lijkt het erop dat de corruptie is toegenomen, dat ook ambtsdragers mee zijn gaan doen in het grote (en kleine) graaien van de jaren negentig. Bij nader inzien is het plausibeler aan te nemen dat handelen dat buiten de regels trad eens aanvaardbaar, want functioneel, werd gevonden, terwijl het nu als storend en non-functioneel verschijnt, waardoor niets meer in de weg staat om het eenvoudig als corruptie aan de kaak te stellen. Er is in de wereld van na 1989 zoveel onzekerheid, nieuwe (percepties van) risico's, zoveel onbegrepen gebeurtenissen en samenhangen, dat de oude regelsystemen hiertegen al te vaak machteloos zijn. Je houden aan de regels, of aan de regels plus de heimelijke reparatiestrategieën, is in talrijke situaties niet meer voldoende om door de bank genomen aanvaardbare uitkomsten te bewerken. Je houden aan de regels is al te vaak iets wat met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid tot evident onwelkome uitkomsten leidt.

Wat hiervan ook zij, feit is dat de aandacht voor politieke verantwoording is toegenomen. Verantwoordingsprocessen nemen tijd van ambtsdragers en vertegenwoordigende organen en kunnen ambtsdragers vleugellam maken. De televisie doet er verslag van en de kijkende burgers krijgen een ontluisterend beeld van hoe het in de politiek gegaan is en dus heden ook wel weer zal gaan (de voornemens om het anders te doen worden voor zoete koek, gemaakt van leugens of zelfbedrog, geslikt en uitgespuugd). De direct betrokkenen, de ambtsdragers en de gremia waar zij verantwoording moeten afleggen, zijn aanvankelijk niet zo cynisch. Ze beginnen vol goede moed aan parlementaire enquêtes. Nu de zaak eenmaal aan het rollen is zal ook de onderste steen boven komen en de waarheid worden uitgesproken. In het licht daarvan moeten de verantwoordelijken hun consequenties trekken, d.w.z. aftreden, en moeten nieuwe voorschriften worden geformuleerd die herhaling moeten voorkomen.

Dat is de sfeer aan het begin van een enquête. In de loop ervan verandert die en tegen dat het einde nadert zijn doorgaans de betrokkenen weggezaakt in een modderbad van beschuldigen, de andere partij de Zwarte Piet toespelen, kibbelen over details, veron-

4 Johannes Oversloot *Sabbatswerkers in de Sovjetunie* dissertatie, Leiden, 1990.

gelijkt zich een zondebok voelen. De relatie met de feiten, met de waarheid die aan het licht gebracht zou worden, is dan vaak ver te zoeken. Los daarvan draaien de deelnemers rond in een door hun eigen geschreeuw draaiend gehouden molen.

Teleurgesteld proberen ze zo goed of kwaad als het gaat deze episode af te sluiten en weer terug te keren tot de orde van de dag, het eigenlijke werk, te weten het toekomstgericht regeren. De spelers begrijpen niet goed hoe het komt dat het ritueel van verantwoording zo vastloopt, zijn scherpte verliest en eigenlijk alleen maar teleurstelling en cynisme oplevert.

Politieke verantwoordingsprocessen zijn zodoende niet enkel frequenter geworden, maar ook onbevredigender. Ze moeten worden aangegaan, maar de betrokkenen weten er zelden iets moois of zinvol van te maken. Ze zijn blij als het voorbij is en als het even mogelijk is doen ze er alles aan om in dergelijke processen niet betrokken te raken. Zij worden gezien als een noodzakelijk kwaad. Hoe kunnen dergelijke processen waarin ambtsdragers zich moeten verantwoorden bevredigend verlopen als niemand eraan wil en er plezier in heeft (behalve de TV kijkers die spektakel zien, het publieke equivalent van het quasi private Big Brother)? Zou het mogelijk zijn ze anders in te richten, institutioneel te verankeren, zodanig dat ze een zinnig en normaal onderdeel worden van het reilen en zeilen van een veerkrachtige democratie? Vaak is geopperd dat dit zou kunnen als het lukt om afglijden in het onsmakelijke Zwarte Pieten te voorkomen. Ik heb dat vroeger ook gedacht maar ben daarvan teruggekomen. Zwarte Pieten, het de schuldvraag rondspelen tot hij ergens blijft kleven, is voor politiek in een democratische republiek essentieel. De manmoedige poging van premier Kok om vlak voor het einde van zijn tweede termijn de verantwoording voor Srebrenica in betere banen te leiden illustreert dit.

Het rapport over Srebrenica kwam weliswaar laat, maar was beter dan gevreesd. En dit keer geen politieke pluchekleverij. Het vermaledijde Zwarte Pieten werd door ferme actie van Kok de pas afgesneden. 'Met dit besluit wordt integraal verantwoordelijkheid genomen voor het gevoerde beleid gedurende een reeks van jaren'. Aftreden van het kabinet drukt de ernst van de zaak uit. Bij massamoord misstaat Zwarte Pieten. En als de internationale gemeenschap niet zichtbaar verantwoordelijkheid kan nemen, omdat de instituties daarvoor ontbreken, dan is het passend dat de Nederlandse regering als meest betrokken partij dit mede namens die internationale gemeenschap doet.

De feiten op een rij, de verantwoordelijkheden uiteengezet. Wat wil men nog meer? Toch bleven onvrede en onbehagen. Van Aartsen, de minister van buitenlandse zaken, vond het aftreden van het Kabinet niet nodig. In het Kamerdebat gispte Balkenende, fractievoorzitter van de oppositiepartij CDA, de opstelling van Kok, die zijn kruit droog hield voor de verhoren bij de komende parlementaire enquête. Had hij in zijn indrukwekkende verklaring bij zijn aftreden dan toch niet alles gezegd, toch iets achter gehouden?

Bij nader inzien is die verklaring staatsrechtelijk verbazend. 'Het kabinet heeft zijn beslissing niet afhankelijk willen stellen van de uitkomst van een debat in de Kamer.

Het gaat niet om de vraag of er wel of geen vertrouwen in het kabinet bestaat. Het gaat om de verantwoordelijkheid die wordt genomen nu het onderzoek op tafel ligt.' Het is goed dat een kabinet een eigen stelling inneemt en niet met de populistische wind van de Kamer meewaait. Maar het is slecht voor de democratie als zo'n stellingname buiten het parlementaire debat wordt gehouden. Toekennen van politieke verantwoordelijkheid is een collectief proces, een samenspel van verschillende politici. Dat zij verantwoordelijkheid aanvaarden en niet vluchten is voorwaarde voor het goede verloop van dat proces. Maar eenzijdig verantwoordelijkheid 'nemen' kan het collectief zoeken naar een legitieme toedeling van verantwoordelijkheden niet vervangen.

Dat Kok dit niet beseft valt hem niet te verwijten. Wat hij ook deed, het zou altijd (ook) verkeerd zijn. Het is de onbegrepen logica van verantwoording die alle betrokkenen - politici, mediamakers en wetenschappers - parten speelt. De voorstellingen en woorden waarmee ze verantwoordingsprocessen beschrijven wringen met wat er in die processen werkelijk plaatsvindt. De onderste steen moet boven - en blijkt niet te vinden. Bestaat er wel zo'n onderste steen? Alle feiten op een rij - en nooit is het genoeg. Verantwoordelijkheden moeten duidelijk geformuleerd - en blijken keer op keer onverbeterlijk diffuus. Heldere normen zouden fouten en schuldigen identificeren, maar op den duur blijkt er niemand echt puur fout, voelt de gestrafte zich zondebok, en zijn 'we allemaal' een beetje medeschuldig. Processen van verantwoording - Srebrenica is geen uitzondering - worden met goede moed en hoge verwachtingen aangegaan, maar eindigen in teleurstelling. Hoe komt dat?

Dat was de vraag die in een Leids universitair leeronderzoek anno 2001 aan de orde was. In zo'n onderzoek leren studenten onderzoeken door te doen (dus niet door instructies en praten over hoe je onderzoek doet). Het betreft universitair onderzoek, d.w.z. gedisciplineerd werken aan halfproducten, aan dingen die we maar half begrijpen. De te onderzoeken stelling luidde dat verantwoording uit de rails loopt als politici en media bevangen raken in Zwarte Pieten, in de draaikolk van schuld rondspelen waarbij de disciplinerende door de feiten verloren gaat. Die doen er dan niet meer toe, ze zakken achter de horizon weg. De enige vraag is nog wie er zal moeten aftreden, welke koppen er moeten vallen. Het onderzoek beoogde dit moment van afglijden te traceren en institutionele voorzieningen daartegen te ontwerpen.

Vergelijkend onderzoek van Nederlandse parlementaire enquêtes en de heldere kopigheid van Driek van Vugt (SP lid Eerste Kamer) en Martijn van der Meulen maakten duidelijk dat de veronderstelling van het onderzoek onhoudbaar was. Zwarte Pieten, het rondspelen van de schuld, is onmisbaar. Zonder het rondspelen van schuld blijft de verantwoordelijkheid diffuus, zijn we allen een beetje maar niemand effectief aanspreekbaar. Toedeling van verantwoordelijkheid voor rampzalige gebeurtenissen dient ertoe herhaling te voorkomen. Dit geschiedt door die blinde gebeurtenissen aan handelingen van verondersteld ziende mensen toe te rekenen. Retrospectief, met het oog op een betere toekomst. Het uittesten van diverse hypothesen is voor feitenonderzoek onmisbaar. De hypothese die beklijft wordt het gezaghebbende feitenrelaas. Evenzo kan het rondspelen en bespreken van de schuldvraag gezien worden als het

uittesten, in de collectieve wereld van politieke betekenisgeving, van hypothesen over verantwoordelijkheid. Net zolang rondspelen en bespreken, aanvallen en verdedigen met argumenten, tot de verantwoordelijkheid ergens stevig blijft plakken.

De toetsing van veronderstellingen over feiten en die over verantwoordelijkheden kan het best in wisselwerking plaatsvinden. Een andere toedeling van verantwoordelijkheden vraagt immers om een ander arrangement van feiten, en vice versa. In dit licht is het ongelukkig dat het geschiedkundig onderzoek over de feiten van Srebrenica zo lang duurde en dat de verantwoordingskant zo abrupt zijn beslag heeft gekregen. Al een jaar voordat het NIOD rapport uitkwam hadden studenten in het leeronderzoek voorspeld dat de afwikkeling van Srebrenica op problemen zou stuiten door dit asynchroon lopen van onderzoek naar feiten en toedeling van verantwoordelijkheid.

Wat is uit deze episode te leren over de logica van verantwoording? Ten eerste dat feiten niet los van veronderstelde verantwoordelijkheden onderzocht dienen te worden. Ook het NIOD rapport hanteert, al of niet expliciet, toekenningen van verantwoordelijkheid. Daarzonder is uit de zee van feiten geen selectie te maken. Jarenlang ontbeerden deze toewijzingen van verantwoordelijkheid het openbare verweer van betrokkenen. Dat geldt trouwens ook voor de feiten. Het rapport oogt objectief, maar miste vijf jaar lang de tucht van wetenschappelijke openbare betwisting.

Zwarte Pieten doe je niet in je eentje, Dat is de tweede lering. Als één van de spelers voortijdig uitroept dat hij de Zwarte Piet heeft en houdt, dan kan het spel niet gespeeld worden. De toedeling van verantwoordelijkheid gaat via een politiek zoekproces en niet volgens een formule en eenvoudig rekenwerk. Wanneer de wereld een toestand aanneemt die we onacceptabel vinden en waarin mensen onverdiend zwaar komen te lijden, dan gaan we op zoek naar een zodanige herschikking van verantwoordelijkheden dat herhaling minder waarschijnlijk wordt. We doen dit door het blinde gebeuren te herbeschrijven als de uitkomst van menselijk handelen – een beschrijving alsof de mensen de goden, de bewegers, van de wereld zouden zijn. Daarbij overvragen we. In het licht van de ernst van de ingetreden toestand proberen we retrospectief verantwoordelijken te vinden. Hoe ernstiger de ingetreden toestand, hoe intensiever het zoeken naar de verantwoordelijkheid. En hoe zwaarder de sanctie. (We kennen dit in het strafrecht. Iemand die dronken rijdt wordt zwaarder gestraft als hij, geheel onopzettelijk, daarbij iemand dood rijdt. De hoogte van de straf is niet enkel bepaald door verwijtbaarheid, maar ook door de ernst van de 'toevallig' ingetreden gevolgen.)

Het is begrijpelijk dat mensen zich tot zondebok voelen gemaakt in zo'n proces van verantwoordelijken zoeken door te overvragen. Achteraf wordt iets van ze gevraagd wat tevoren niet zo helder lag. Zo'n verantwoordelijkheidstoedeling is des te pijnlijker als die, zoals gebruikelijk, verwoord wordt in termen die suggereren dat jij zo stom en onverantwoordelijk was waar alle anderen als alert en wel verantwoordelijk worden neergezet. Het overvragen, de retrospectieve reconstructie van ketens van handelingen (nalaten) en gevolgen, wordt in de taal en logica waarin verantwoordingsprocessen worden weergegeven geen recht gedaan. Die taal en logica staan op gespannen voet met wat er

in feite gebeurt. Die suggereren vooruitzien, controle en weten wat je doet. Politiek als prospectieve controle. Maar in de praktijk van de laatste twee decennia gaat dit beeld zo vaak niet op dat het ook als fictie niet meer houdbaar is. Daar vinden we verrassingen, onvoorziene rampen en gebrekkig geordende verantwoordelijkheden. We hebben een hierbij passende voorstelling en inrichting van verantwoording nodig. Die ziet verantwoording niet enkel als controle en straf, maar ook als leren. Leren waardoor we geschokt zijn, en dus wat onze gemeenschappelijke waarden zijn, en in het licht daarvan zoeken naar een toedeling van verantwoordelijkheden welke die waarden adequater kan dienen. Als deze logica eenmaal begrepen wordt dan zullen degenen die treuren over het verlies van gemeenschappelijke normen en waarden ophouden met preken en in plaats daarvan hun vertrouwen stellen in verantwoordingsprocessen als bron van gemeenschapszin. Verantwoording is dan niet langer een onwelkome onderbreking van de hoofdtaak van toekomstgerichte beleidsvorming. Verantwoording, regeren door terugzien, wordt dan een selectief sturingsmoment dat onmisbaar is om in een wereld vol verrassingen koers te houden en te beschermen wat we in ons samenleven echt van waarde vinden.

Dictatuur van een gesloten samenleving

Ik keer tot slot nog even terug naar de andere strategie om veerkracht te verwezenlijken, die van eenheid. Dat is de strategie van Bush 'Wie niet voor ons is is tegen ons' en van Balkenende met zijn hameren op herstel van normen en waarden. Behalve dat deze niet goed werkt is hij ook gevaarlijk, omdat hij riskeert om geleidelijk in dictatuur af te glijden. Niet omdat het karakter, de inborst of waarden, van deze mensen dictatoriaal zou zijn, maar omdat de logica van hun streven en de middelen die zij bereid zijn in te zetten daartoe tenderen. Een dictatuur komt zelden onder het label 'Ik ben een dictator' binnen.

Eenheid is evident nodig op momenten. Bijvoorbeeld als het Supreme Court beslist of Gore dan wel Bush de presidentsverkiezingen heeft gewonnen. En bij een brand moet ieder zich naar de brandweercommandant voegen. Maar het zoeken naar permanente eenheid en consensus doet de veerkracht die uit conflict voortkomt verloren gaan. Het leidt licht tot volharden in een eenmaal gekozen aanpak van verrassingen, zoals het kwalificeren van alle storende verrassingen als terrorisme dat voortkomt uit fundamentalistisch geloof. Bovendien is het creëren van zo'n eenheid niet het sterkste punt van een vrije samenleving. Daartoe ontbreken de nodige bevoegdheden. De verleiding is dan groot om, uiteraard ter wille van de goede zaak, die bevoegdheden om te buigen en te veranderen.

Mensen die als terrorist gelabeld worden verliezen dan de rechten van 'normale' verdachten. Wie niets op zijn kerfstok heeft, zo wordt ons verzekerd, heeft van antiterroristische maatregelen niets te vrezen. Zou het? In de twintigste eeuw zijn miljoenen onschuldigen door hun eigen overheden omgebracht. Om herhaling daarvan te voorkomen werden mensenrechten en grondrechten aangescherpt. Maar nu die bescherming echt nodig is dreigt de vrijheid van onderwijs te worden onthouden aan

Islamitische scholen. In uitspraken van Kamerleden, wethouders en ministers wordt ijskoud beweerd (gelogen) dat artikel 23 van de Grondwet hun voorgestane maatregelen niet in de weg staat. Ook de Sovjetunie had een voortreffelijke grondwet. Het komt er op aan hoe die de praktijk reguleert, of kan worden afgedwongen dat die gerespecteerd wordt door gezagsdragers en andere burgers, ook als die grondwet hun bedoelingen in de weg staat.

Ook de nadruk die ambtsdragers als Balkenende en Donner leggen op normen en waarden past niet in een liberale democratie. Die kent moraalvrijheid. Die betekent niet dat ieder maar mag doen wat haar goeddunkt – verloedering noemt Donner dat – en evenmin dat moraal in het verkeer van mensen van geen belang zou zijn. Van dat belang ben ik overtuigd. Maar evenzeer ben ik ervan overtuigd dat de overheid, die zwaard- en wetgevingsmacht uitoefent, zich met moraal niet moet bemoeien. Net zo min als met religie. Niet omdat religie en moraal niets met politiek te maken zouden hebben. Dat hebben ze evident wel. Maar hun combinatie met het bevel over geweldgebruik, met staatsmacht, is zo gevaarlijk gebleken in bloedige godsdienstoorlogen dat we geleerd hebben de fictie van scheiding tussen staat en religie, en later ook tussen staat en morele overtuigingen van niet religieuze aard, hoog te houden.

Nu is de moraal, de normen en waarden in het verkeer tussen mensen onderling en tussen burgers en overheid, een onderwerp dat Balkenende en Donner zeer ter harte gaat. Ze denken dat het samenleven vreedzamer, veiliger en gelukkiger zou verlopen als waarden en normen weer in ere zouden worden hersteld. En dat ze er dus alles aan gaan doen om zulk herstel te bewerkstelligen. Maar dit voornemen stuit op een aantal formidabele moeilijkheden.

Ten eerste, om wiens waarden en normen gaat het in een plurale en multiculturele samenleving? 'De' Nederlandse normen en waarden, 'de' Nederlandse cultuur, bestond tot voor kort toch voornamelijk uit de ontkenning dat er in een verdeeld land zo'n eenheidscultuur zou gelden?

Ten tweede is het idee dat het gedrag van mensen primair door waarden wordt bepaald naïef. Mensen worden gedreven door angst, door begeerte, door de wens erbij te horen, en ja soms ook door waarden. Maar die laatstgenoemden zijn vaak lastige en voor beleidsmakers storende individuen. Eigenwijs en onhandelbaar. In het verzet in de tweede wereldoorlog waren de communisten en gereformeerden oververtegenwoordigd, maar ze werden buiten de eerste naoorlogse regering gehouden.

Ten derde is eenheid van waarden geen garantie voor vrede. Echtgenoten die dezelfde waarden aanhangen kunnen elkaar murw treiteren, godsdiensttwisten gaan vaak over minieme verschillen tussen overigens gelijk denkenden. Het koesteren van gelijke waarden kan licht tot diepe bemoeizucht en twist leiden. Terwijl erkende verschillen in waardenoriëntaties het samen zaken doen, ook in de politiek, niet in de weg hoeven te staan. Dit inzicht maakte politiek in de verzuilde samenleving mogelijk.

Kortom, de vrije samenleving kan niet verdedigd worden door er een gesloten samenleving van te maken.

Dank

Het idee dat de veerkracht van een vrije samenleving schuilt in de manieren waarop daarin met conflicten wordt omgegaan kwam voor het eerst op in een conversatie met Rudy Andeweg over de hervorming van de staatkundige studierichting in de juridische faculteit. Dank Rudy voor veel van dergelijke contacten.

Met Tim Koopmans gaf ik in die faculteit een college 'Algemene staatsrechtelijke vraagstukken'. Daarin ging ik voor het eerst serieus denken over kwesties van politieke filosofie die ik tot dan toe bij lezing van wijsgerige werken als 'subjectivistisch gelul' had afgedaan. In de politieke theorie is er inderdaad veel ruimte voor verschillen van opvatting, maar toch betekent dit niet dat 'anything goes'. Dank Tim dat je me op dit spoor hebt gezet en me aan Hans Daalder hebt overgedaan.

Dank Hans voor de ruimte die je me bood.

De studenten heb ik altijd ok gevonden. Van eerste jaars tot en met promovendi is het coproductie. Ik groet in het bijzonder de eerste lichting van Haagse studenten met wie ik deze herfst acht boeken van mij las.

Een leuke kant van zo'n afscheid vormen de brieven van mensen die niet konden komen. Jos de Beus schreef, geheel in karakter, een doorwrochte analyse van mijn plaats in de Nederlandse politieke theorie. En Karl Dittrich's schoonschrift kan door geen van de toespraken hier worden overtroffen. Luister maar: 'Door jouw zoeken van het debat, je eigenwijsheid en je liefde voor de academie ben je ongewild en niet-geweten een van mijn meetlatten geweest in het besturen van mijn Maastrichtse universiteit. In mijn achterhoofd heeft altijd gezeten dat een universiteit floreert bij de gratie van mensen zoals jij en dat een universiteit dus ook hoort te zijn voor mensen zoals jij.'

Nou, zo is het genoeg geweest. Dat waren mooie woorden, maar u allen bent hier in levende lijve aanwezig. Dat verlicht dit afscheid met vrolijkheid. Ik dank u daarvoor. Het ambt van hoogleraar heb ik met plezier en met ere vervuld. Ik leg het nu neer.

