

De waarheid onder ogen zien

In gesprek met Arthur Docters van Leeuwen

door Theo Hooghiemstra

Als procureur-generaal heeft Arthur Docters van Leeuwen het openbaar bestuur van binnenuit leren kennen. Onlangs is hij aan de slag gegaan als voorzitter van de Stichting Toezicht Effectenbeheer. In de tussentijd heeft Docters van Leeuwen zijn gedachten over het openbaar bestuur verder ontwikkeld. Hij heeft lezingen over het onderwerp gehouden en maakt deel uit van de projectgroep 'Transformaties in het openbaar bestuur' van de SWB.

U signaleert drie ontwikkelingen die van grote invloed zijn op het openbaar bestuur? 'De belangrijkste veranderingen zijn zichtbaar in de technologie, in het bijzonder de snelle ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie (ICT). In de tweede plaats is er de neo-autocratische tendens. Daarmee doel ik op de afnemende betekenis van de wetgever en de toenemende rol van de uitvoerende macht, het schijnbare primaat van de nationale politiek en de autocratische bestuursvormen op Europees- en wereldniveau. In de derde plaats is van groot belang de virtualisering, oftewel de schijnervaring die mensen nu uitwendig kunnen ondervinden door toepassing van elektronica en inwendig door toepassing van drugs.'

Welke gevolgen verwacht u in het algemeen van de technologische ontwikkelingen?

'In hoofdlijnen zijn er twee schijnbaar tegengestelde gevolgen te onderscheiden. Enerzijds krijgen burgers als gevolg van de technologische ontwikkelingen steeds meer vrijheid doordat ze van alles zelf kunnen, zo nodig in zelfgekozen verbanden samenwerkend. Anderzijds biedt de technologie de mogelijkheid aan enkelingen, leiders, om beslissingen met steeds grotere gevolgen te nemen. Laat mij beide ontwikkelingen toelichten. Waar heeft de goed opgeleide en gezonde Nederlandse, Belgische of Deense burger met de huidige technologische mogelijkheden de

Het is slecht gesteld met het openbaar bestuur volgens Arthur Docters van Leeuwen. Terwijl de burger steeds meer uitdrukkingsmogelijkheden krijgt, wordt het bestuur steeds autocratischer. Hoeveel van de wetten die uitgevaardigd worden, sorteren echter nog effect? Een steeds groter deel is nog slechts 'symbolisch beleid'. Politieke partijen functioneren niet meer. Leden zijn met nog geen kanon naar een vergadering te bewegen. Gezag is de enige remedie voor het openbaar bestuur. Maar, waarschuwt Docters van Leeuwen, gezag bereik je niet door ambtenaren het zwijgen op te leggen.

overheid nog voor nodig? Hij kan de kennis en de contacten verkrijgen die hij wil en zich verplaatsen waarheen hij wil. Zelfs voor klassieke overheidstaken als veiligheid en financiën heeft de machtige burger de overheid niet meer nodig. De machtige burger kan zijn veiligheid tegenwoordig beschermen met alarmsystemen, wapens, beveiligingsbeambten en als het moet zelfs met kleine legers. Op het financiële terrein betekent de ene burger Sorös meer voor het monetaire stelsel van een land, Engeland in dit geval, dan alle Europese centrale banken bij elkaar. De toegenomen vrijheden van de burgers betekenen dat de overheid in zijn verschijningsvorm van nachtwakersstaat of verzorgingsstaat zijn langste tijd heeft gehad. Ik hoor met name Ad Geelhoed wel eens over de garantiestaat, als opvolger van de verzorgingsstaat, spreken. Maar wat garandeert die staat dan?

Tegelijkertijd kunnen, als gevolg van de technologische ontwikkelingen, enkelingen steeds grotere beslissingen nemen.

De eerste megabeslissing die iedereen zich herinnert, was het besluit van John F. Kennedy om een man op de maan de zetten. Het interessante aan dit soort beslissingen is dat ze meestal alleen tot stand komen als ze door één, of door heel weinig mensen, genomen worden. Immers, brede consensus is over zo'n beslissing niet altijd mogelijk, al was het maar omdat de voor- en nadelen niet gelijkelijk over de bevol-

king zijn gespreid en zich al helemaal niet gelijktijdig in de maatschappij manifesteren. Hoe komt het bijvoorbeeld dat in Japan de hogesnelheidstrein al dertig jaar en in Frankrijk alweer vijftien jaar rijdt en in Nederland nog steeds niet?

Beslissingen van de G7, de Wereldbank, de Europese Commissie en de Europese Raad spelen zich in een soort democratisch schemergebied af. We accepteren zonder veel omslag het kennelijk noodwendig autocratische karakter van dit soort beslissingen.'

Wat betekent de technologische ontwikkeling voor het openbaar bestuur in Nederland?



Docters van Leeuwen: 'Gezag bereik je niet door ambtenaren het zwijgen op te leggen.'

'Het openbaar bestuur aan de ene kant en de burger aan de andere kant komen als gevolg van de technologische ontwikkelingen nog verder van elkaar te staan. De technologische ontwikkelingen scheppen vele burgerlijke vrijheden. De burger denkt en handelt pluralistisch en behandelt de publieke sector net als de private sector. Het openbaar bestuur en de politiek denkt echter helemaal niet in termen van pluralisme. Het bedrijfsleven houdt daar wel rekening mee. Kijk bijvoorbeeld naar de verschillende vakken in de supermarkten en de experimenten die de bedrijven doen om er achter te komen wat de burger werkelijk wil.

Laat het openbaar bestuur, en zeker een politieke partij als D66, democratische experimenten op Internet doen, bijvoorbeeld door het debat te stimuleren. Wat doet het wetenschappelijk bureau van D66 daar eigenlijk aan?'

D66 heeft een Internetsite.

'D66 moet veel meer prioriteit aan Internet geven. Een Internetsite heeft de koffieverkoper op de hoek ook. Waarin onderscheidt D66 zich? Democratische experimenten op Internet zijn van belang, omdat anders de technologie slechts de neo-autocratische tendens verstrekt.'

U noemt de neo-autocratische tendens een tweede belangrijke transformatie. Kunt u dat toelichten?

'Technologische veranderingen geven de burger steeds meer keuzevrijheid en leiden, bijvoorbeeld door de horizontale verhoudingen op het Internet, tot pluralisme bij de burger. Maar bij het openbaar bestuur zien we precies een omgekeerde tendens. In de publieke sector is het wereldbeeld helemaal niet pluralistisch,

maar gaat de tendens de andere kant op: terug naar overheid en onderdanen. Het is mij een raadsel waarom we teruggaan naar 1848. Laat ik dat toelichten aan de hand van de recente rapporten van Van Kemenade en Leemhuis waarin wordt voorgesteld de onafhankelijke rechtsspraak aan striktere regels te binden. Zo wil Van Kemenade de bestuursrechtelijke toetsing terugbrengen tot de toets op willekeur. De beginselen van *detournement de pouvoir*, redelijkheid en evenredigheid vallen dus af. Als burger krijg ik het dan benauwd. Het rapport-Leemhuis beveelt aan dat de Raad van de Rechtspraak op aanwijzing van de minister regels opstelt die de rechter binden. Als dat zo doorgaat kunnen we als burger nergens meer met onze zaak terecht. Regels voor de wetgever, regels voor de uitvoerende macht en tot slot om de cirkel rond te maken regels voor de rechter. Het loslaten van de trias politica zal een ernstige aantasting van de vrijheid van de burger betekenen. Al met al ontstaat een situatie waarin de burger centraal en hiërarchisch wordt aangestuurd binnen een gedisciplineerd kader.

De burger wordt als onderdaan behandeld alsof we ten tijde van het verlicht despotisme van koopman-koning Willem I leven. De burger ziet zich echter niet meer als onderdaan, maar als vrije burger. Nadat in de jaren zestig protestbewegingen zijn ontstaan die nog vonden dat de overheid iets moest doen aan Vietnam of het milieu, zien we nu dat dit soort bewegingen, zoals bijvoorbeeld bij Schiphol of Shell, zich niet meer op de overheid richten, maar rechtstreeks op betrokken bedrijf zelf. Met de overheid op zijn best aan de zijlijn. En het omgekeerde zien wij ook: publieke organisaties die zich als belangengroep gaan gedragen. Denk bijvoorbeeld aan de Nederlandse provincies die lobbyen in Brussel.

Waar we dus rekening mee moeten houden is dat de overheid niet

meer samenvalt met het publieke belang. Het publieke belang zal meer veranderen van een sector naar een aspect, een aspect van handelen dat bij ons hoort, als individu, groep, organisatie of institutie.'

Wat vindt u van deze door u geschetste verandering van het publieke belang?

'Mooi zo, denk ik dan, het zijn de burgers die de *civitas*, de stad, maken met speer en schild thuis boven de haard, met enthousiasme gezamenlijk de roeibanken bezettend om het Atheense publieke belang te dienen. Het is alleen zorgelijk dat het openbaar bestuur en de politiek precies de andere kant op neigen.'

Wat betekent de door u geschetste ontwikkeling voor de toekomst van politieke partijen, in het bijzonder die van D66?

'Politieke partijen zijn nu puur gericht op het verkrijgen van overheidsmacht, in vertegenwoordigende organen, maar ook tot diep in de uitvoerende macht, terwijl er zelfs ook af en toe een benoemingstentakel naar de rechterlijke macht wordt uitgestrekt. Dit partitocratische representatieve concept is verouderd en één van de redenen waarom de burger de interesse voor politieke partijen verliest. Het aantal leden neemt dramatisch af. Als ze al lid zijn dan krijg je ze met nog geen *kalasjnikov* naar een afdelingsvergadering.

Politieke partijen zouden zich op lokale initiatieven moeten richten en moeten uitgaan van wat de burger écht wil. De burger vat het publiek domein veel breder op dan de politiek. Waarom lopen mensen wel het vuur uit de sloffen voor Amnesty International en niet voor een politieke partij? Politici zouden ook actiegericht moeten interveniëren en durven te experimenteren. De politieke partijen van de toekomst zouden een middel voor de burger moeten zijn om zijn publieke belang c.q. belangstelling vorm te geven, zoals bij Greenpeace of het buurtwerk. Dat het dan vooral over *issues* zal gaan moet daarbij voor lief genomen worden.

In D66 kreeg ik voor mijn ideeën over de gewenste verandering

van de partij aan de basis veel, maar bij degenen op het pluche, weinig bijval. D66 kwam na een veelbelovende aanzet, getiteld *Voor de verandering*, niet verder dan "het instellen van een commissie voor nieuwe ideeën". Ook van de andere partijen zien of horen we in dit opzicht overigens niets. De Tweede-Kamerleden van de paarse partijen zitten gevangen in het regeerakkoord van het kabinet. Dat malle toneelstukje van die drie heren dat vorige zomer elke dag is uitgezonden, was het toppunt van nietszegendheid. En D66? D66 doet gewoon mee!

Maakt het voor u dan niet uit dat D66 al sinds haar oprichting streeft naar democratisering van het staatsrechtelijk systeem, hetgeen ook weer in het laatste verkiezingsprogramma is vastgelegd?

'Wat je wilt blijkt niet uit je geschriften, maar uit je daden. Je kunt A schrijven en B doen. Wil D66 zo het systeem veranderen? Ik weet het niet.'

Wat betekent de door u gewenste toekomst van de politieke partijen voor het primaat van de politiek?

'De politieke kring benadrukt monotoon het primaat van de politiek. Ik vind dat de ministeriële verantwoordelijkheid te nauw wordt uitgelegd. Met een beroep op de democratische legitimatie worden wettelijke buffers daaraan ondergeschikt gemaakt, dus opgeheven. Dat dit schadelijk is voor het rechtsstatelijk functioneren wordt er niet bij gezegd.

Het primaat van de politiek lijkt een zwanenzang van de gekozenen. Feitelijk zijn zij enerzijds losgelaten door de burger en worden zij anderzijds vastgedrukt door de rechter, met op de achtergrond de beide verdragsrechters, één in Straatsburg en één in Luxemburg. Aan de bovenkant worden de overheden platgedrukt door sterke autocratische organen, die nagenoeg geen democratische vertegenwoordiging kennen, zoals de Wereld Handelsorganisatie, de G7 en de Europese instituties. Vooral de nationale overheid wordt ingesloten en reageert angstig. Maar... angst is een slechte raadgever.'

Docters van Leeuwen: 'De illegalen zijn een tikkende tijdbom onder onze samenleving.'



Is er nog een uitweg om wel zinvol met de publieke zaak bezig te zijn?

'Ik denk dat de ontwikkeling van gezag de enige echte uitweg biedt. Gezag heeft met persoonlijke kwaliteiten te maken, zoals die van Pericles, die zonder een positie te hebben in het democratische Athene, zijn medeburgers met barse toespraken tot grote prestaties dwong. Als hij was blijven leven, zouden de Atheneren nooit van Sparta verloren hebben, schrijft Thucydides. Het heeft met visie te maken en uiteraard ook met effectiviteit. Iemand die vaak gelijk krijgt, verwerft, als hij dat gelijk krijgen tenminste overleeft, gezag. Gezag bereik je echter niet door anderen, zoals ambtenaren, het zwijgen op te leggen.'

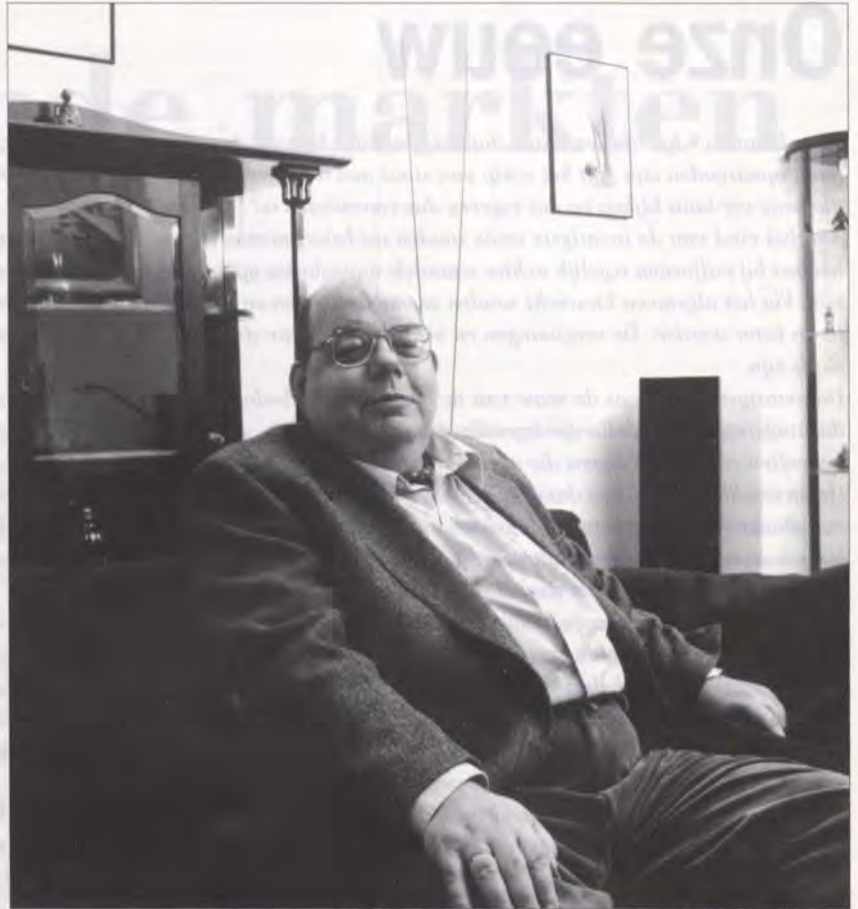
Als derde belangrijke transformatie noemde u de virtualisering. Wat bedoelt u daarmee?

'Dit verschijnsel kan één van de grote gevaren voor het publieke belang worden. Mij is dit verschijnsel ook nog niet duidelijk. Virtualisering doet zich voor in verschillende gedaanten. Bij innerlijke virtualiteit gaat het om geestelijke ervaringen die men opdoet met een toenemende variatie van drugs en andere roesmiddelen, zoals housemuziek. Pillen van binnen en gestamp van buiten. Het verschil met het lezen van een boek bij een goed glas wijn is de massieve en mechanische kracht van de innerlijke en uitwendige virtualiteit en het feit dat zolang de schijnervaring duurt, je je er niet of zeer moeilijk aan kunt onttrekken. Tot nu toe hebben degenen die iets voor de *kick* doen zich niet gemanifesteerd als burgers, geïnteresseerd in het publieke belang.

Het lijkt er op dat openbaar bestuur en politiek geen oog hebben voor de mogelijkheden van virtualisering, terwijl dankzij ontwikkelingen in de ICT steeds meer virtueel beschikbaar is. Er is al vijftig jaar sprake van een digitale revolutie, waarvan Internet het meest tot de verbeelding spreekt. Internet II, dat tien keer zo snel gaat, komt er al spoedig aan. Vrijheid heeft echter altijd gebondenheid nodig, ook op Internet. Anders vindt er misdaad via het Internet plaats of wordt de *privacy* van burgers aangeast. De kennis en vaardigheden uit de virtuele wereld zijn wel echt. Van wat niet echt is in de virtuele wereld kan overgestapt worden naar de werkelijkheid. Denk aan de wijze waarop in een modern virtueel gevechtscentrum wordt geoefend voor de realiteit. De overheid zou veel meer aandacht moeten besteden aan zogenaamde technologiescans, studies die naderende technologieën verkennen. Zowel vanwege de virtuele als de reële mogelijkheden. Wat gaat er gebeuren als de virtualiteit ook de overheid binnendringt? In verkiezingstijd is dit al in hevige mate het geval. Iedereen zegt het beeld is bepalend, niet de inhoud, en al helemaal niet de realiteit. Symbolisch beleid is nu al een geaccepteerde term. Gaat het er misschien niet om echt de baas te zijn, doch alleen om virtueel uitdrukking te geven aan het de baas zijn? Ik zou wel eens willen weten, wat er nu aan overheidsbeleid overblijft als we alles wat niet merkbaar effectief is, afschaffen.'

Uw visie op de transformaties van het openbaar bestuur en de politiek hebben we nu besproken. Is er nog een onderwerp waar u de aandacht voor wilt vragen?

'Een onderwerp dat me zeer bezighoudt is dat van de illegalen. Overigens liggen ook aan het illegalenvraagstuk technologische ontwikkelingen ten grondslag, zoals de toegenomen mobiliteitsmogelijkheden. Illegalen zijn mensen die we tegen wilden houden, maar niet tegen konden houden. We hanteren als argument om illegalen buiten ons land te houden: wij waren hier het eerst en wij kunnen geen vijf miljard mensen te eten geven. Ik zou ervoor willen pleiten het illegalenvraagstuk te bezien vanuit een ander perspectief. Namelijk vanuit het perspectief dat Nederland geen staat meer is, maar een stad. Er is sprake van een



trek naar de stad, zoals we dat in de hele geschiedenis zien. Door Nederland te bezien als een stad en illegalen te zien als mensen die op een bepaald moment stadsrechten behoren te krijgen, wordt het perspectief anders, ook al verandert het probleem daarmee niet. Door het vraagstuk zo te bekijken, wordt het moeilijker de ogen te sluiten voor de realiteit. Iemand als Gümüs moeten we als samenleving niet uitsluiten. De nadelen van deze uitsluiting zijn groter dan de voordelen.

Het kan toch niet zo zijn dat we in een rechtsstaat leven en er tegelijkertijd door ons mensen tot rechtelozen worden gemaakt? Onder wat voor omstandigheden werken deze illegalen? Wij creëren nieuwe slaven en dat tast de legitimiteit van onze rechtsstaat aan. Inmiddels groeit het aantal illegalen fors en is het een tikkende tijdbom geworden onder onze samenleving. Als er één groep is die een grondige afkeer van de overheid zal krijgen, dan zijn het wel de witte illegalen. Zij dragen premies af aan de staat, maar krijgen er niets voor terug. Ik begrijp best dat het een lastig probleem is en ik heb de enige juiste oplossing ook niet. Van belang is echter om de waarheid onder ogen te zien. Zonder dat ontstaat er geen denken over een oplossing.'

Tot besluit zou ik u willen vragen: beschikt u zelf over Internet?

'Ik beschik sinds enige tijd over Internet en heb onder andere ontdekt dat er de meest wonderlijke praatgroepen zijn. Voorts ben ik verslaafd geraakt aan foto's uit het heelaal.'

Als ik u bij de mail een attachment met het interview stuur, kunt u deze dan open krijgen?

'U moet me niet zulke moeilijke vragen stellen.' ♦