

GELAAGD B E E L D VAN EEN BESTUURLIJKE CARRIÈRE

EEN PORTRET VAN JOS VAN KEMENADE

Waarom hebben we Jos van Kemenade niet al veel eerder geportretteerd in deze rubriek? Die vraag stelden wij ons als auteurs tijdens het verzamelen van materiaal over dit zwaargewicht van het Nederlandse openbaar bestuur. We stuiten daarbij op een man die zonder enige twijfel een portret in *Bestuurskunde* verdient, niet alleen vanwege zijn indrukwekkende bestuurlijke carrière, maar misschien nog wel meer omdat hij altijd is blijven denken en schrijven over de politiek-bestuurlijke omgeving waar hij zich in bevond.

Klaartje Peters en
Yvonne Kleistra¹

Dr Klaartje Peters is bestuurskundige en werkt als zelfstandig onderzoeker en publicist.

Dr Yvonne Kleistra is historicus en politicoloog en werkt als zelfstandig onderzoeker op het gebied van beleid en bestuur.

Dat denken en schrijven komt ongetwijfeld voort uit de wetenschappelijke training die hij heeft gehad in de beginfase van zijn langdurige loopbaan. We moeten daar blij om zijn, omdat het ons in staat stelt om die loopbaan door middel van veel van zijn eigen publicaties in beeld te brengen (zie kader 1).

Wat is het voor een beeld dat wij schetsen van Jos van Kemenade? Het zijn eigenlijk verschillende over elkaar heen schuivende beelden: de sociaaldemocratisch politicus, met krachtige idealen die hij vooral in het onderwijs tot uiting wilde brengen; de bestuurder, actief in de belangrijkste bestuurslagen die we in Nederland kennen en in de universitaire wereld; en de wetenschapper of anders gezegd,

Kader 1 Een greep uit het werk van Jos van Kemenade

1. *De katholieken en hun onderwijs. Een sociologisch onderzoek naar de betekenis van katholiek onderwijs onder ouders en docenten*, dissertatie, Boom, Meppel, 1968.
2. *Als de smalle weegbree bloeit... Opstellen over onderwijs en onderwijsbeleid*, Bert Bakker, Amsterdam, 1979.
3. *Onderwijs: bestel en beleid*, Bundel onder redactie van Van Kemenade, met medewerking van M. Beker e.a., Wolters-Noordhoff, Groningen, 1981.
4. *Over onderwijs gesproken. Opstellen over onderwijs en onderwijsbeleid & een model voor een wet op het vervolgonderwijs*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1983.
5. *Om een werkbare toekomst: aanzetten tot een middellang termijn beleid, gericht op volledige werkgelegenheid*, samen met J.M.M. Ritzen en M.A.M. Wöltgens opgestelde PvdA-nota, Den Haag, 1984.
6. *Geloven in de Oogst. Opstellen over onderwijs, politiek en openbaar bestuur*, Bert Bakker, Amsterdam, 1991.
7. *Vanuit Eindhoven belicht*, een selectie van toespraken van prof. dr J.A. van Kemenade als burgemeester van Eindhoven, Gemeente Eindhoven, 1992.
8. *Ceders in de tuin. Naar een nieuwe opzet van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen*, rapportage van de Commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs (CALO), ministerie van Onderwijs en Wetenschap, Den Haag, 1992.
9. *Democratie als opgave: een selectie van artikelen en toespraken van J.A. van Kemenade als Commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland 1992-2002*, Elsevier, Den Haag, 2002.
10. *Wakken in het Kroos. Opmerkelijke ervaringen uit dertig jaar publieke dienst*, Elsevier, Den Haag, 2003.
11. 'Karikaturen van de middenschool', in: E. Schüssler (red.), *Weg van de middenschool. Dertig jaar na de start van het middenschoolexperiment*, Garant, Antwerpen/Apeldoorn, 2006, pp. 55-66.
12. 'Ook het onderwijs kan zoveel beter' (samen met Wim Meijnen), in: E. Schüssler (red.), *Weg van de middenschool. Dertig jaar na de start van het middenschoolexperiment*, Garant, Antwerpen/Apeldoorn, 2006, pp. 103-124.
13. 'Te weinig tijd genomen', *Trouw*, 21 november 2007.

de goed ingevoerde waarnemer, die beschrijft én beoordeelt wat hij ziet. En er zijn er meer – denk aan de katholiek in rode kring of de nét niet opvolger van Joop den Uyl. In de tweede helft van zijn loopbaan kwam daar de adviseur van ministers en het kabinet bij. In sommige fasen van zijn loopbaan was één beeld duidelijk dominant, maar in andere perioden zie je de beelden als in een kijkdoos over elkaar schuiven. Het leidt tot een gelaagd totaalbeeld. Dat boeit ons en wij menen dat dit voor veel bestuurskundigen geldt.

Loopbaan in vogelvlucht

Het gelaagde beeld wordt direct zichtbaar bij het beschrijven van de huidige situatie: Jos van Kemenade (1937) is op het moment van dit schrijven voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), bijzonder hoogleraar sociale wetenschappen aan de Open Universiteit Nederland en hij vervult daarnaast diverse nevenfuncties, zoals blijkt uit zijn curriculum vitae op de website Parlement &

Politiek². Van Kemenade vervult ook nog een bestuurlijk ambt voor het leven: sinds 2002 is hij minister van Staat.

Zijn laatste hoofdfunctie was die van Commissaris van de Koningin van de provincie Noord-Holland, van 1992 tot 2002. In dezelfde periode was hij voorzitter van de Raad voor het binnenlands bestuur (1992-1997), IPO-voorzitter (1997-2001) en vanaf 2001 voorzitter van de nieuw gevormde Raad voor het openbaar bestuur (Rob). In deze jaren heeft hij ook enkele landelijke (onderzoeks)commissies voorgezeten. Bekend is vooral de Srebrenica-commissie, die in 1998 in opdracht van de net aangetreden minister van Defensie De Grave onderzoek deed naar de Defensierapportage over de gang van zaken rondom de val van de moslimenclave Srebrenica. Voordat hij in 1992 in de provincie Noord-Holland aantrad, was Jos van Kemenade vier jaar burgemeester van de stad Eindhoven en eerder vier jaar voorzitter van het College van bestuur van de Universiteit van Amsterdam (1984-1988).

Onderwijs en emancipatie

De start als bestuurder van de Universiteit van Amsterdam (UvA) in 1984 markeert in feite het einde van zijn periode in de landelijke politiek. Ruim elf jaar heeft hij dan in het Haagse gefunctioneerd: van 1973 tot 1977 als minister van Onderwijs in het kabinet-Den Uyl en in 1981 op diezelfde post in het tweede kabinet-Van Agt, dat het echter nog geen jaar uithoudt. In de overige jaren was hij steeds lid van de Tweede Kamerfractie van de Partij van de Arbeid (PvdA) en van het fractiebestuur. Hij combineerde dat met bijzonder hoogleraarschappen in de onderwijskunde, zowel in Amsterdam als in Groningen. Onderwijssociologie was immers zijn vak, voordat hij zich door Joop den Uyl naar Den Haag liet lokken: van 1958 tot 1973 was Van Kemenade onderzoeker en docent, directeur van het Instituut voor Toegepaste Sociologie en later ook buitengewoon hoogleraar, allemaal aan de Katholieke Universiteit Nijmegen.³

Idealen: emancipatie door onderwijs

Onderwijs en emancipatie zijn kernwoorden in het leven van Jos van Kemenade. De begrippen zijn onverbreekelijk met elkaar verbonden. Wat was er eerst: de liefde voor de onderwijssector of de progressieve idealen? Dat is lastig te bepalen. Jos van Kemenade komt uit een eenvoudig katholiek gezin. Zijn vader had weliswaar de gelegenheid gekregen het mulo te volgen, maar moest daarna gaan werken, hoewel hij graag onderwijzer had willen worden. Toch was de keuze van Van Kemenade junior voor het vak onderwijssociologie vooral toeval. Na een blauwe maandag werk- en waterbouwkunde te hebben gestudeerd in Delft en nog even de Landbouwhogeschool in Wageningen te hebben overwogen, koos Van Kemenade voor politiek-sociale wetenschappen in Nijmegen. Toen die richting werd opgeheven, schreef hij zich in voor de studie Sociologie (Van Kemenade, 2003: 9-10).

Zijn politieke loopbaan begint in feite als hij op 21-jarige leeftijd lid wordt van de PvdA. Leidde de studie Onderwijsociologie hiertoe? Waren zijn eigen onder-

wijs carrière en die van zijn vader bepalend? Hoe het ook zij, de gedachten dat de Nederlandse samenleving wordt gekenmerkt door vele vormen van ongelijkheid, dat op het terrein van het onderwijs arbeiderskinderen niet dezelfde kans hebben als kinderen uit Wassenaar en Aerdenhout, en dat het succesvol afronden van

Advocaat van de middenschool

een hogere opleiding niet gemakkelijk is voor leerlingen die daar van huis uit niet mee vertrouwd zijn, vormen in elk geval een belangrijke leidraad in zijn latere politieke loopbaan als minister van Onderwijs en woordvoerder voor Onderwijs in de Tweede Kamer. Het

is ook de centrale boodschap van de eerste van de vele opstellenbundels die hij produceert, getiteld *Als de smalle weegbree bloeit...* (1979). Hij verwoordt daarin zijn overtuiging dat onderwijsvernieuwing en een daarop gericht onderwijsbeleid belangrijke elementen vormen in het nastreven van het ideaal van de gelijkwaardigheid (1979: 14-24).

Middenschoolexperiment

Als minister van Onderwijs is Van Kemenade toch vooral de man geworden van de middenschool die er niet kwam. Tot op de dag van vandaag wordt die middenschool nog door velen gezien als hét sluitstuk van het streven naar emancipatie in het onderwijs. Daarmee was in Nederland in 1968 met de Mammoetwet van KVP-minister Cals van Onderwijs al een echt begin gemaakt. Mulo en hbs werden toen afgeschaft en daarvoor in de plaats kwamen mavo, havo, vwo en de brugklas. De Mammoetwet ging volgens de emancipatiebeweging echter niet ver genoeg. Het belangrijkste manco was dat het beroepsonderwijs daarin buiten de boot viel. Bovendien bleef de brugklas schoolgebonden.

In die context ontstond de gedachte om alle verschillende categoriale onderwijstypen vanaf twaalf jaar te vervangen door een 'middenschool van drie of vier jaar' met aansluiting en doorstroming naar een categoriale 'bovenschool'. Met de invoering van de middenschool zou dus een nieuw schooltype ontstaan tussen basis- en vervolgonderwijs.

Van Kemenade is zeker niet de bedenker van de middenschool, hoewel dit vaak wordt gedacht. In het gesprek met de Parlementaire onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen zei hij daarover: 'Ik weet dat regelmatig wordt gezegd dat ik de geestelijke vader van de middenschool ben, en dat zal wel zo blijven, tot mijn overlijden. Maar het is niet waar, moet ik in alle nederigheid bekennen' (TK 2007-2008, 31 007, nr. 10, p. 13). Het idee van het plaatsen van een middenschool tussen basis- en vervolgonderwijs had in de jaren zestig van de vorige eeuw al in verschillende andere landen postgevat, waaronder Zweden (*grundskola*), het Verenigd Koninkrijk (*comprehensive schools*) en de Verenigde Staten (*middle schools*). Maar ook in Nederland werd al sinds de jaren zestig over de middenschool gesproken en het concept kan ook worden teruggevonden in de plannen van het kabinet-Biesheuvel (1971-1973).

Van Kemenades middenschoolexperiment is wel de eerste concrete stap in de richting van realisatie van het concept. Het is een experiment dat, gestart tijdens het kabinet-Den Uyl, nog heel lang heeft voortgeduurd. De verkennende fase

gaat in september 1974 van start. In 1976 zijn er 43 deelnemende scholen, die in verschillende gradaties experimenteren met de middenschoolgedachte. Een deel van de experimentenscholen gaat gewoon door onder Van Kemenades opvolgers Pais en Deetman. Pas in 1991, wanneer staatssecretaris Wallage van Onderwijs het definitieve besluit neemt over de basisvorming, valt het doek voor het middenschoolexperiment. Tegelijkertijd komt ook de bekostigingsbeschikking die aan de experimenten ten grondslag ligt, te vervallen (Schüssler, 2006). Daardoor zit er voor de overgebleven experimentenscholen niets anders op dan zich neer te leggen bij de nieuwe onderwijsstructuur, na ruim vijftien jaar onderwijsgeschiedenis te hebben geschreven.

Van Kemenade heeft 'zijn' middenschoolexperiment van de nodige handen en voeten voorzien: niet alleen in de verschillende beleidsdocumenten (met name de Contourennota van 1975) die hij als minister presenteerde, maar ook in tal van voordrachten en opstellen. Toch is de centrale gedachte die aan het middenschoolexperiment en zijn visie op het onderwijs die eraan ten grondslag ligt heel simpel. Zij laat zich in één samengestelde hypothese samenvatten: hoe langer je kinderen in het onderwijs bij elkaar houdt, hoe breder het onderwijsaanbod is. En hoe meer persoonsgericht het onderwijs, hoe beter dit is voor achterstandsgroepen. Daarmee zijn de drie elementen gegeven die in vrijwel elke tekst van Van Kemenade over onderwijsvernieuwing terugkeren, te weten: 1) het bevorderen van gelijke mogelijkheden door middel van uitstel van studie- en beroepskeuze naar een later tijdstip (de sociale component van de onderwijsvernieuwing), 2) het bevorderen van de ontplooiing van intellectuele, sociale en culturele, artistieke en technische kwaliteiten door middel van verbreding van het onderwijsaanbod (de culturele component), en 3) het bevorderen van de individuele ontplooiing door afstemming van het onderwijs op de verschillende mogelijkheden, ervaringen en behoeften van de verschillende leerlingen (de pedagogisch-didactische component).

Basisvorming als noodsporang

Anno 2008

Van Kemenade is nog altijd een groot voorstander van de middenschool. In zijn ogen is de in 1993 ingevoerde basisvorming niet anders dan een slap aftreksel van die middenschool. In 2007 stelde hij als eerste ondervraagde tegenover de Parlementaire onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen dat de basisvorming niet meer dan noodsporang was om iets van de gedachte van de middenschool te redden (Trouw, 2007; TK 2007-2008, 31 007, nr. 10, p. 16). De basisvorming is volgens hem vooral mislukt, omdat men te weinig tijd heeft genomen om er echt iets van te maken. Ook bij de middenschoolexperimenten heeft hij er altijd op gehamerd dat voldoende tijd en proefondervindelijk te werk gaan noodzakelijke voorwaarden zijn voor succes. Vanuit die overtuiging heeft hij ook na de val van het kabinet-Den Uyl diverse pogingen ondernomen om het middenschoolexperiment overeind te houden. Tot de meest creatieve behoort zonder twijfel de

presentatie van een model voor een nieuwe wet op het voortgezet onderwijs als onderdeel van zijn essaybundel *Over onderwijs gesproken* (1983).

Zijn de onderwijsvernieuwingen in ons land mislukt? En als dat het geval is, hoe komt dat? Op die vragen zijn geen waardeneutrale antwoorden mogelijk. De discussies over de noodzaak en mogelijke effecten van onderwijsvernieuwingen als de middenschool en de basisvorming hebben vanaf de start tot diepe verdeeldheid in en buiten het onderwijsveld geleid. Voor de buitenstaanders die wij zijn, is niet vast te stellen wie er nu eigenlijk 'gelijk' heeft. Van Kemenade bevestigt dit idee in het interview⁴ dat wij met hem hebben: 'Wat voor- en tegenstanders onderscheidde, is uiteindelijk vooral een verschillende kijk op de samenleving en de gelaagdheid in de samenleving, en de wijze waarop die in het onderwijs doorwerkt.' Volgens Van Kemenade is de teloorgang van het middenschoolexperiment overigens zeker niet alleen aan een verschil in visie toe te schrijven. In een recente publicatie over de ervaringen met het middenschoolexperiment (Schüssler, 2006) gaat Van Kemenade uitvoerig in op de karikaturen, vooroordelen en spookbeelden die een belangrijke rol hebben gespeeld bij de ondergang van de middenschool, waaronder de opvatting dat de middenschool een hobby van

links zou zijn, het beeld van een ingrijpende verandering die overhaast zou worden doorgevoerd en het idee dat de middenschool een 'eenheidsworst' zou zijn. Wellicht de meest pijnlijke ervaring voor Van Kemenade is dat de onderwijsvernieuwing die in de jaren zeventig van de vorige eeuw is doorgevoerd, door sommigen wordt gezien als

Tweedekans- onderwijs en 'moedermavo'

de voornaamste oorzaak van de huidige problemen in het voortgezet onderwijs. Zelf wijst hij er in dit verband nog eens fijntjes op dat daarmee het middenschoolexperiment toch wel heel erg wordt overschat, omdat er maar zo weinig middenschoolexperimenten zijn geweest (Van Kemenade, 2006: 55-66).

Emancipatie andere groepen

Door al die aandacht voor het middenschoolexperiment zouden we kunnen gaan denken dat de arbeiderskinderen de enige doelgroep waren in het emancipatiestreven van Van Kemenade. Maar het werken aan een gelijkwaardige en kwalitatief hoogwaardige toekomstige samenleving betekende naar zijn mening dat tevens gelijke kansen moesten worden gecreëerd voor al die andere achterstandsgroepen in het onderwijs.

In de jaren zeventig ging het daarbij allereerst om de groep van volwassenen zonder schooldiploma. In de loop van 1974 gingen de eerste proeven van start met verschillende vormen van tweedekansonderwijs, waaronder het mavo-avondonderwijs dat overdag gegeven werd. Aangezien vooral moeders gebruikmaakten van deze vorm van onderwijs werd dat in de volksmond al snel de 'moedermavo'.

Daarnaast was er in de jaren zeventig een grote groep volwassenen die weliswaar een diploma van het voortgezet onderwijs op zak had, maar vervolgens niet in

de gelegenheid was geweest de stap naar het hoger onderwijs te zetten. Met het oog op deze groep stimuleerde Van Kemenade de totstandkoming van de Open Universiteit Nederland in 1982. Zowel de ‘moedermavo’, die later opging in het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo), als de Open Universiteit Nederland heeft de emancipatiemissie van Van Kemenade op het gebied van het tweedekansonderwijs tot een succes gemaakt. Zo succesvol zelfs, dat voormalig minister Vogelaar voor Wonen, Wijken en Integratie het idee van de ‘moedermavo’ recentelijk weer van stal heeft durven halen, als proefballon in de discussie over de emancipatie van allochtone vrouwen.⁵

Meer recent zijn het de allochtone leerlingen die Van Kemenade voor ogen heeft bij het denken over (on)gelijkheid en onderwijsvernieuwing. Hij ervaart de scheve verhoudingen tussen allochtonen en autochtonen als een nieuwe ongelijkheid. ‘Wij praten heel veel over inburgering nu, van allochtonen’, zei hij daarover tegen de commissie-Dijsselbloem (TK 2007-2008, 31 007, nr. 10, p. 15), ‘maar wij hebben heel grote delen van de bevolking nooit fatsoenlijk ingeburgerd’. Naar zijn mening wordt het vraagstuk van sociale ongelijkheid te veel weggedrukt in het integratiedebat. Wil je als samenleving groeien, dan moet je zorgen dat ook deze groepen hun talenten volledig kunnen benutten.

Terugtrekking uit de politiek

Intermezzo: partijpolitiek

Het einde van Van Kemenades loopbaan in de landelijke politiek breekt aan op 1 september 1984, als hij aantreedt als voorzitter van het College van Bestuur van de UvA. Zelf is hij daar allerminst rouwig om. Al eind 1982 had hij voor zichzelf besloten om de Tweede Kamer te verlaten. De directe aanleiding voor die beslissing vormde het mislukken van de vorming van een kabinet tussen PvdA en CDA. Bij de verkiezingen van 8 september 1982 was de eerste weer de grootste partij geworden. Van Kemenade speelde een hoofdrol als informateur van het nieuw te vormen kabinet. Hij had de opdracht aanvaard in het besef dat de kans heel klein zou zijn om ‘twee partijen bijeen te brengen die het afgelopen jaar als kat en hond met elkaar zijn omgegaan en waarvan de standpunten, met name op het terrein van de kernbewapening, aanzienlijk van elkaar afwijken’ (Van Kemenade, 2003: 63). Achteraf bleek echter deze inschatting zelfs nog te optimistisch: al na twintig dagen moest hij de opdracht teruggeven. Dat betekende dat de PvdA opnieuw in de oppositie terecht zou komen. En dat sprak Van Kemenade, die toen al twee keer minister was geweest, niet meer aan: ‘Ondanks het feit dat ook, en wellicht juist, een goede oppositie van groot belang is in de parlementaire democratie, had ik er zelf geen behoefte aan om weer vier jaar via de interruptiemicrofoon, en initiatiefontwerpen, tegenbegrotingen en toespraken voor de achterban in zaaltjes in het hele land, over de band te moeten spelen’ (Van Kemenade, 2003: 75).

Hoe kan het dan dat het nog bijna twee jaar heeft geduurd, voordat de Kamer definitief afscheid van Van Kemenade kon nemen? Een eerste reden daarvoor

is dat ook – en misschien wel vooral – voor een politiek zwaargewicht als Van Kemenade de aantrekkelijke banen in die tijd niet voor het oprapen lagen. In de betreffende periode gebeurde het maar liefst drie keer dat Van Kemenade net achter het net viste. In de race om het burgemeesterschap van Amsterdam waarbij hij een groot kanshebber was, moest hij het in de laatste ronde afleggen tegen partijgenoot Ed van Thijn. Ook een leerstoel Onderwijskunde in Nijmegen en het voorzitterschap van ZWO⁶ gingen uiteindelijk niet door. In *Wakken in het Kroos* (2003) beschrijft Van Kemenade in het hoofdstuk ‘Ondertussen’ hoe het er tijdens deze procedures aan toe ging.

Maar dat het nog tot het najaar van 1984 zou duren voordat Van Kemenade de landelijke politiek verlaat, heeft toch vooral te maken de kwestie rond de opvolging van Joop den Uyl. Van Kemenade raakt hierbij betrokken. De kwestie speelt al sinds 1981, maar komt na 20 mei 1983 in een hogere versnelling. In die periode wordt Van Kemenade naar voren geschoven als een serieuze kandidaat. Andere kandidaten zijn inmiddels om allerlei redenen afgefallen, en Wim Kok, die voor iedereen de gedroomde kandidaat lijkt te zijn, is dan nog niet beschikbaar. In *Wakken in het Kroos* gaat Van Kemenade uitgebreid in op deze episode in zijn leven, die hij beschouwt als een ‘langdurige periode van trekken en duwen

en van mitsen en maren, die ik tot op de dag van vandaag als uiterst onaangenaam en nodeloos lang heb ervaren’ (Van Kemenade, 2003: 89). Ook Ed van Thijn refereert aan de bewuste periode in zijn recent verschenen boek *Kroonprinsenleed*. Hij beschrijft deze als ‘een kafkaïaanse situatie, een docudrama waardig, met als titel ‘de tus-

Verschuiving van onderwijs naar politiek en bestuur

senpauz’ (Van Thijn, 2008: 86). Uiteindelijk is het Van Kemenade zelf die in dit docudrama het laatste woord heeft. Gaandeweg wordt duidelijk dat hij niet op de onvoorwaardelijke steun van de partij én die van Den Uyl zelf kan rekenen. ‘Ik heb te lang met me laten sollen’, zegt hij daarover jaren later, bij de presentatie van *Wakken in het Kroos* in 2003. ‘Het was trouw aan Joop, ik kon hem niet in de steek laten.’ Maar in mei 1984 besluit hij om zich terug te trekken als kandidaat voor het partijleiderschap. Vier maanden later vertrekt hij naar de Universiteit van Amsterdam.

Denken over democratie

De onderwijsvernieuwing met ‘emancipatie’ en ‘gelijke kansen met ongelijke uitkomsten’ als sleutelbegrippen kan worden gezien als een eerste rode draad in het werk van de onderwijssocioloog Van Kemenade en diens politieke carrière. Een tweede rode draad in zijn geschreven werk en zijn bestuurlijke loopbaan is het denken over democratie. In de loop der jaren grijpt hij in artikelen en toespraken steeds vaker de gelegenheid aan om zich uit te spreken over de staat van het openbaar bestuur in ons land, en met name de rol van de politiek. In dit verband is interessant om op te merken dat Van Kemenade in de tweede helft van zijn loopbaan nog tweemaal wordt gevraagd als minister⁷, niet voor de portefeuille

Niet bang voor polarisatie

van Onderwijs, maar voor die van Binnenlandse Zaken. De verschuiving van onderwijs naar bestuur en politiek in algemene zin is goed zichtbaar in de in 1991 verschenen bundel *Geloven in de Oogst. Opstellen over onderwijs, politiek en openbaar bestuur*. Dit is in zeker opzicht een overgangsbundel, met voor het eerst diverse artikelen die geen specifieke link met het onderwijsveld hebben. Een jaar na het verschijnen van *Geloven in de Oogst* wordt Van Kemenade benoemd tot Commissaris van de Koningin en in dezelfde tijd wordt hij voorzitter van de toenmalige Raad voor het binnenlands bestuur. In deze periode krijgt het denken over politiek en bestuur definitief de overhand. De opbrengsten van deze periode zijn goed gedocumenteerd in *Democratie als opgave* (2002), waarin artikelen en toespraken uit zijn tijd als Commissaris van de Koningin gebundeld zijn. We stippen hier enkele thema's aan.

Zichtbaar maken van politieke keuzen

Een eerste thema is de taak van de politiek om burgers te laten zien dat er wat te kiezen valt, en wát er dan te kiezen valt. 'Als politici daar niet in slagen, is de kans groot dat mensen hen als één pot nat gaan beschouwen en dat ze dus niet meer naar de stembus gaan', zegt hij daarover. 'In de Nederlandse politiek zijn we te bang voor 'polarisatie'. Natuurlijk moet een politicus ook in staat zijn om compromissen te sluiten. Dat is één van de twee benen waarop de politiek staat. Maar het andere been is polarisatie, het zichtbaar maken van de verschillen tussen politieke partijen.'

Op provinciaal niveau, waar hij zijn actieve bestuurlijke carrière heeft afgesloten, valt dat polariseren al helemaal niet mee: 'De onderwerpen zijn er ingewikkelder, staan verder van de mensen af. De politieke keuzen zijn er wel degelijk – denk aan de keus tussen investeren in de ecologische hoofdstructuur of de regionale economie – maar ze zijn moeilijk zichtbaar te maken, moeilijker dan bij Rijk en gemeenten. Daar komt bij – en die opmerking zullen ze me in de provincies niet in dank afnemen misschien – dat op provinciaal niveau politici vaak niet goed in staat zijn om hun visie en de verschillen met andere partijen te verwoorden. De provinciale politiek is nu eenmaal niet de meest sexy bestuurslaag, en trekt daardoor niet altijd de beste politici, terwijl de politieke tegenstellingen er wel degelijk zijn.'

*Politieke partijen als 'zorgenkind'*⁸

Maar ook op lokaal en landelijk niveau zijn er fundamentele problemen met de wijze waarop politiek wordt bedreven. Politieke partijen – of 'politieke formaties' zoals Van Kemenade het liever uitdrukt – vervullen daarbij een essentiële rol. Agendering, programmering en rekrutering, aan wie zou je dergelijke cruciale functies in een democratie anders willen overlaten? Hoewel Van Kemenade zich zorgen maakt over de manier waarop partijen deze rollen vervullen, schrikt het beeld van een partijloze democratie hem nog veel meer af. Hij verzet zich uit alle macht tegen mensen die ons voorspiegelen dat dit onvermijdelijk is: 'De in Nederland meest uitgesproken exponent van dergelijke gedachten is ongetwijfeld

Frissen', schreef hij acht jaar geleden in het *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2000* (Van Kemenade, 2002: 363-372). In zijn ogen ziet Frissen 'een gefragmenteerde samenleving [...] zonder politiek-normatieve centra, een republiek van burgers waarin van geval tot geval, in debat, overleg en onderhandeling en door zelfsturing en zelfregulering consensus ontstaat over inhoud en vormgeving van telkens wisselende onderdelen van de publieke zaak door telkens wisselende groepen van betrokkenen. Voor politieke partijen is daarbij, zijns inziens, hooguit een procedurele rol weggelegd door de discussie en het debat hier en daar te faciliteren en te stimuleren [...] maar zeker niet de pretentie te hebben daaruit coherente visies te distilleren ten behoeve van het openbaar bestuur.' Van Kemenade vindt dit een erg naïef en zelfs gevaarlijk model. Niet iedereen is immers in staat deel te nemen aan een dergelijke 'republiek van burgers' en de macht van de goed geïnformeerde, zelfredzame burger wordt al gauw te groot in zo'n model. Hij is er stellig van overtuigd dat debat en gedachtewisseling uiteindelijk dienen 'uit te monden in georganiseerde meningsvorming en daarop gebaseerde programmatische keuzen en rekrutering van volksvertegenwoordigers'.

Geen gesleutel aan de representatieve democratie

Financiering politieke partijen

De Raad voor het openbaar bestuur zal begin 2009 een advies uitbrengen over het revitaliseren van politieke partijen. Daarin is ook aandacht voor hun financiering. Van Kemenade steunt het kabinet in zijn plannen om naast het aantal zetels of vertegenwoordigers ook het ledental daarin mee te wegen. Op die manier zouden partijen die nog niet in de Tweede Kamer zijn vertegenwoordigd ook subsidie ontvangen. Probleem daarbij is – en dat punt lijkt nog in discussie te zijn binnen de raad – dat nieuwe bewegingen als de Partij voor de Vrijheid (PVV) en die van Rita Verdonk, die feitelijk geen leden hebben, buiten alle overheidsfinanciering vallen. Die moeten dan toch hun middelen ergens anders vandaan halen. Zolang dat volledig transparant is, ziet Van Kemenade daarin geen enkel bezwaar. Het wetsvoorstel dat er nu ligt, waarin minister Ter Horst de giften van politieke partijen tot 25.000 euro wil beperken, bevat hem in dat opzicht dan ook niet: volledige transparantie over alle giften betekent dat het overbodig is die giften aan een maximum te binden.

Representatieve democratie

Het voorgaande laat zien dat Van Kemenade ondanks alle kritiek onverkort vasthoudt aan het representatieve karakter van onze democratie. Aanvullende maatregelen, zoals referenda⁹ en burgerparticipatie¹⁰, om de kloof tussen burgers en politiek te verkleinen, bekijkt hij welwillend, maar hij wenst niet te sleutelen aan de representatieve democratie. In dat opzicht is hij een typische vertegenwoordiger van het (sociaal-democratisch) *establishment* in ons land. Dit is zonder twijfel een belangrijke overweging geweest van het tweede kabinet-Kok, toen hij werd gevraagd als voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur. Met het

voorzitterschap van een officieel adviesorgaan van de regering wordt in ons land doorgaans niet geëxperimenteerd.

En dan nog de media...

In 1997 deed Van Kemenade iets wat bestuurders meestal niet in dank wordt afgenomen: hij sprak zich kritisch uit over de Nederlandse pers en de manier waarop die verslag doet van politieke besluitvorming en overheidsbeleid. In zijn nieuwjaarstoespraak – op persoonlijke titel gehouden, voegde hij daar direct aan toe – riep hij de media op niet te gemakzuchtig te zijn en te bezwijken voor de verleiding de overheid en de politiek als een karikatuur neer te zetten (Van Kemenade, 2002: 201-205). De reden dat hij dat durfde te zeggen, was omdat de media volgens hem een cruciale rol spelen in een democratisch bestel. ‘En als benoemde functionaris kun je zoiets makkelijker zeggen dan als gekozen bestuurder’, zegt hij daar nu over. Zijn boodschap viel niet goed bij de journalisten, zoals viel te verwachten. In 2003 kreeg hij de kans om het onderwerp wat uitgebreider aan de orde te stellen, in een advies van de Rob getiteld ‘Politiek en media. Pleidooi voor een LAT-relatie’. Met name de analyse van de te grote verwevenheid van politiek en media, gelardeerd met verrassend veel argumenten van gezaghebbende politici en journalisten, is interessant; de oplossing om meer afstand te creëren is echter moeilijk te realiseren gebleken.

Conclusie

In dit portret hebben we een gelaagd beeld geschetst van de loopbaan van Jos van Kemenade. De verschillende lagen waaruit dat beeld is opgebouwd – wetenschap, politiek en bestuur – wegen niet op alle momenten even zwaar, zeker niet voor de persoon in kwestie. Voor de buitenwereld is het beeld van Van Kemenade als één van de voormannen van de PvdA in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw waarschijnlijk het meest prominent. Maar zelf hecht hij er het minst aan. Dat gevoel was al aanwezig tijdens Van Kemenades ‘kandidatuur’ voor het partijleiderschap. In *Wakken in het Kroos* schrijft hij daarover: ‘Ik acht mij er niet geschikt voor [het partijleiderschap], want ik ben te relativerend, te weinig televisiegeniek, en niet in staat en bereid zalen in vervoering te brengen. (...) Ik ben ook veel meer bestuurder of wetenschapper dan parlementariër, laat staan partijleider’ (Van Kemenade, 2003: 90).

Zelf gaat zijn hart meer uit naar de rollen van wetenschapper en bestuurder. Twee ‘favorieten’ dus, waarbij Van Kemenade er op beslissende momenten in zijn carrière toch altijd de voorkeur aan gaf ‘om als hoogleraar bij de één of andere universiteit meer direct bij mijn vak en voorliefde, het onderwijs, betrokken te blijven’ (Van Kemenade, 2003: 75). In de tijd gezien moest de één (wetenschapper) eigenlijk wel leiden tot de ander (bestuurder), in die zin dat de idealen die hij had opgedaan in zijn wetenschappelijke carrière alleen als bestuurder konden worden gerealiseerd. Dat niet alle idealen uiteindelijk zijn verwezenlijkt, doet daar niets aan af. De ideale combinatie van de twee favoriete rollen lijkt hij te hebben gevonden in het voorzitterschap van de Raad voor het openbaar bestuur. Van Kemenade mag er zich bezighouden met maatschappelijk relevante kwesties, maar in meer beschouwende zin, met enige afstand tot de dagelijkse

politiek-bestuurlijke arena. Het gezag dat hij in de loop van zijn werkende leven heeft opgebouwd, kan hij hier aanwenden ten behoeve van een goed werkend openbaar bestuur. Als bestuurskundigen delen wij die ambitie.

Noten

- 1 De auteurs danken Jos van Kemenade voor zijn ruimhartige medewerking aan de totstandkoming van dit portret.
- 2 www.Parlement.com/9291000/biof/01733.
- 3 Met een tussenpauze van vijf jaar (1960-1965), waarin hij als onderzoeker en adviseur verbonden was aan het KASKI, een onderzoeksinstituut gespecialiseerd in godsdienstsociologisch beleidsonderzoek. Sinds 1995 werkt het KASKI samen met de Radboud Universiteit Nijmegen.
- 4 Het interview vond plaats op 22 oktober 2008 te Heiloo.
- 5 Als woordvoerder van de Partij van de Arbeid voor onderwijs in 1981 diende hij samen met zijn fractiegenoten Meijer en Worrell een initiatiefwetsvoorstel in, inzake voorzieningen voor de opleiding van volwassenen-educatie. Dit wetsvoorstel werd onder Wallage ingevoerd als Kaderwet volwasseneneducatie. De wet regelt de vorming en opleiding van volwassenen die gericht is op de bevordering van de persoonlijke ontplooiing en van het maatschappelijk functioneren van volwassenen door de ontwikkeling van kennis van sociale, culturele, technische en huishoudelijke vaardigheden.
- 6 Nederlandse Organisatie voor Zuiver-Wetenschappelijk Onderzoek.
- 7 Beide keren, in 1989 en 1994, ziet hij er vanaf om gezondheidsredenen.
- 8 De titel is ontleend aan één van de thema's van het werkprogramma voor 2009 van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), zie www.rfv.nl.
- 9 Zie bijvoorbeeld zijn genuanceerde oordeel over het IJburg-referendum in Amsterdam in maart 1997, neergelegd in een ingezonden stuk in de *Volkskrant*, 20 maart 1997 (Van Kemenade, 2002: 249-252).
- 10 Zie het advies 'Primaat in de polder: Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving' (2002) van de Rob, waarin de volgende zin zonder twijfel van de Rob-voorzitter zelf afkomstig is: 'De Raad is van oordeel dat interactief bestuur geen schaamlap moet zijn voor een politiek die geen keuzen kan of wil maken' (Rob, 2002: 9). En twee jaar later is er 'Burgers betrokken. Betrokken burgers' (2004), met dezelfde boodschap. De Raad is van mening dat het betrekken van burgers bij het beleidsproces een waardevolle aanvulling op het functioneren van de representatieve democratie is (...) Dit vooronderstelt echter wel dat het politieke primaat gewaarborgd dient te zijn. De Raad is van mening dat het politiek primaat inhoudt dat democratisch gekozen organen de uiteindelijke zeggingsmacht hebben over beslissingen in het kader van het publiek belang (Rob, 2004: 7).

Literatuur

- Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2000*, Nijmegen, 2000.
- Groot, A.D. de en J.C. Traas, *Onderwijs van binnen en van buiten. Kritische en constructieve bijdragen tot de onderwijsdiscussie*, Van Loghum Slaterus, Deventer, 1980.
- Kemenade, J.A. van – alle genoemde publicaties zijn te vinden in het kader op pagina 64.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschap, *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel* (de Contourennota), Den Haag, 1975.
- Onderwijsraad, *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig*, Werkdocumentnummer: 20000658/379, 22 december 2000.
- Parlement & Politiek, *Dr J.A. van Kemenade*. Geraadpleegd in november 2008, op: www.Parlement.com/9291000/biof/01733.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Werkprogramma 2009*, Den Haag, 2008.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Burgers betrokken. Betrokken burgers*, Den Haag, 2004.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Politiek en media. Pleidooi voor een LAT-relatie*, Den Haag, 2003.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Primaat in de polder van de Rob. Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving*, Den Haag, 2002.
- Schüssler, E., 'Weg van de middenschool', in: E. Schüssler (red.), *Weg van de middenschool. Dertig jaar na de start van het middenschoolexperiment*, Garant, Antwerpen/Apeldoorn, 2006, pp. 17-54.
- Thijn, E. van, *Kroonprinsleed. Machtswisselingen in de politiek*, Uitgeverij Augustus, Amsterdam, 2008.
- Traas, J. C., *Van kwaad tot erger: Achtergronden en ontwikkelingen van dertig jaar onderwijsbeleid*, Kranse B.V., Breda, 2001.
- Tweede Kamer, *Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen – verslagen hoorzittingen november 2007*, TK 31 007, nr. 10.