



Het Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap organiseert in samenwerking met jonge onderzoekers zijn Voorjaarscongres

Arena's van de politiek **Politieke waarden in bestuur, grondwet en publieke opinie, 1650-2005**

11 juni 2010

Koninklijke Bibliotheek, Den Haag

Aanmelding via info@knhg.nl of 070-3140363

**Toegangsprijs (inclusief koffie/thee, lunch en borrel) €20 voor KNHG-leden,
€10 voor aio's en studenten en €25 voor niet-leden: rekeningnummer 6934391
t.n.v. KNHG**

In het denken over politiek en in de praktijk van het Binnenhof beleven 'waarden' een ware revival. Een staatscommissie bezint zich op de vraag of waarden niet in de grondwet moeten worden vastgelegd, de Raad voor het openbaar bestuur adviseert de politiek om waarden weer voorop te stellen, de Tweede kamer onderzoekt haar eigen waarden en daarmee samenhangende gedragsregels. Ook in de recente politieke geschiedschrijving staan regels en omgangsvormen, 'goede politiek' en politieke gemeenschapsvorming volop in de belangstelling. Ging het in de politieke geschiedenis tot nu toe vooral over regering en parlement, het congres 'Arena's van de politiek' richt zich ook op het openbaar bestuur, de grondwet en de publieke opinie sinds 1650.

Programma

09.45 Ontvangst met koffie en thee

10.15 Opening en inleiding door dagvoorzitter Ido de Haan (UU)

10.45 Sessie I Bestuur als politieke arena

1. Michel Hoenderboom (VU) 'Corruptie en bestuurlijke waarden, 1648-1747'
2. Toon Kerkhoff (UL) 'De goede publieke functionaris. Over de invloed van ideologie en praktijk op morele hervormingen in het bestuur van de Republiek, 1750-1800'
3. Joris Oddens (UvA) 'Openbaar bestuur als publieke last. Ontwikkelingen in het denken over een politieke waarde tijdens het revolutietijdperk'

12.15 Lunch

13.15 Sessie II Grondwet als politieke arena

1. Mart Rutjes (UvA) 'Het maatschappelijk verdrag. Discussies over de functie van de eerste Nederlandse grondwet, 1795-1801'
2. Jelte Olthof (RUG) "'We the people"'? De Amerikaanse grondwet als uitdrukking van de identiteit van de politieke gemeenschap'
3. Jieskje Hollander (RUG) 'Tussen nationale waarden en Europese eenwording. Het parlementaire debat over de Nederlandse grondwetswijziging van 1953'

14.45 Theepauze

15.00 Sessie III Publieke opinie als politieke arena

1. Erik Jacobs (UvA) 'De macht van de publieke opinie. Het referendum over de eerste Nederlandse grondwet in 1797'
2. Ronald Kroeze (VU) 'De openbaarheid van 'hidden practices'. Moderne politiek, corruptieschandalen en de publieke opinie 1848-1940'
3. Karin van Leeuwen (RU/ING) 'Het vaststellen van het rechtsbewustzijn. Traditionele arena's en publieke opinie in de jaren 1950'

16.30 Afsluiting door James Kennedy (UvA)

17.00 Borrel

ABSTRACTS

SESSIE I BESTUUR ALS POLITIEKE ARENA

1. Michel Hoenderboom (VU) ‘Corruptie en bestuurlijke waarden, 1648-1747’

De bestuurlijke praktijk gaat niet alleen over het bedrijven van politiek, maar ook over de morele kant van het bestuur. Door middel van schandalen worden impliciete politieke waarden expliciet en vertellen zij ons iets over de wijze waarop (goed) bestuur ingericht dient te worden. Politieke waarden en de vormgeving van bestuur zijn daarbij geenszins statisch, maar voortdurend voorwerp van debat en onderhevig aan verandering. Voor de periode 1648-1747 zal de aandacht worden gevestigd op de vraag wat de grenzen waren van het publieke waardestelsel in het vroegmoderne bestuur. Hiervoor zullen enkele door mij onderzochte corruptieschandalen of een representatieve afzonderlijke casus dienen als illustratie van de grenzen van ‘traditioneel’ bestuur (face-to-face/persoonlijk). Met name in 2 onderzochte corruptieschandalen (uit 1720 en 1747) komt een botsing naar voren van patrimoniale kenmerken (en daaraan gekoppelde waarden) met bureaucratische kenmerken (en waarden) van goed bestuur, een spanningsveld dat nog niet zichtbaar is in drie andere onderzochte schandalen uit 1658, 1672 en 1690.

2. Toon Kerkhoff (UL) ‘De goede publieke functionaris. Over de invloed van ideologie en praktijk op morele hervormingen in het bestuur van de Republiek, 1750-1800’

Maar al te vaak constateren historici dat bestuurlijk gedrag tegenwoordig heel anders wordt beoordeeld dan in het verleden. Waar het verkopen of vergeven van een publiek ambt rond 1650 bijvoorbeeld nauwelijks een probleem leek te zijn daar leidt tegenwoordig het declareren van een zonnebril door Wouter Bos al tot bijzonder veel ophef. Een dergelijke simpele constatering leidt echter al snel tot fundamentele en lastige vragen. Immers, als moraal in en voor openbaar bestuur inderdaad verandert, wanneer, hoe en waarom gebeurt dat dan eigenlijk? Aanzetten tot antwoorden zijn mogelijk te vinden door middel van gedetailleerd en vergelijkend historisch onderzoek naar moraal en ethiek in het verleden. In deze presentatie zal ik mij daarom richten op enkele grote lijnen in het denken over en de vormgeving van (nieuwe) moraal in en voor het openbaar bestuur in de Republiek tussen 1750 en 1800. Aan de hand van een aantal historische voorbeelden zal de aanzet worden gegeven tot het verder nadenken over de vraag in hoeverre (nieuwe) bestuurlijke moraal zowel wordt beïnvloed door praktijk als ideologie. Enerzijds is er immers sprake van *Realpolitik*: ad hoc morele herbezinning op basis van pragmatisme, zelfbehoud en eigenbelang. Anderzijds is er echter ook ideologie en ethiek: a priori reflectie op de moraal vanuit moralistische en/of politiek-theoretische idealen. Wat hebben die twee ‘sferen’ met elkaar te maken? Wat lijkt meer of minder van invloed in de geschiedenis? Door deze vragen te stellen en deels te beantwoorden hoopt deze presentatie bij te dragen aan het nader bepalen van vormgeving, vernieuwing en verandering van bestuurlijke moraal in het algemeen en in de Republiek tussen 1750 en 1800 in het bijzonder.

3. Joris Oddens (UvA) ‘Openbaar bestuur als publieke last. Ontwikkelingen in het denken over een politieke waarde tijdens het revolutietijdperk’

In de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden bestond het idee dat de regenten die de openbare ambten bekleedden daarmee vooral hun eigen belang dienden. Wie

wilde besturen, wilde dat in de eerste plaats om er zelf beter van te worden, en de wens om te willen besturen was daarom bijna per definitie verdacht. Dit idee was minstens zo oud als de Republiek zelf, maar halverwege de jaren tachtig werd er door hervormingsgezinde patriotten een nadere uitwerking aan gegeven. Toen begin 1795 het stadhoudelijke bestel instortte en onder aanvoering van diezelfde patriotten de Bataafse Republiek werd uitgeroepen, werd op provinciaal niveau direct een representatieve democratie ingevoerd. Hoewel de provinciale volkvertegenwoordigers nu door het volk waren gekozen, werden zij in pamfletten en prenten voorlopig nog op eenzelfde manier neergezet als de bestuurders uit het oude oligarchische bestel. Pas nadat ruim een jaar na het begin van de Bataafse Revolutie ook een nationaal parlement werd opgericht, ontstond er ruimte voor een belangrijke verschuiving in het denken over het ambt van openbaar bestuurder, dat in toenemende mate werd gezien als een publieke last. Sommige verkozenen hadden geweigerd zitting te nemen, en de parlementaire discussies waartoe dit aanleiding gaf dwongen de nieuwbakken volksvertegenwoordigers tot een herformulering van hun eigen rol. Tegelijkertijd bleek ook de oude, negatieve conceptie van de openbaar bestuurder haar kracht nog niet te hebben verloren. De invoering van de representatieve democratie betekende niet dat alle reflexen die hoorden bij het oligarchische *ancien régime* direct tot het verleden behoorden, en dit kon een verlamme uitwerking hebben op het functioneren van het nieuwe bestel.

SESSIE II GRONDWET ALS POLITIEKE ARENA

1. Mart Rutjes (UvA) ‘Het maatschappelijk verdrag. Discussies over de functie van de eerste Nederlandse grondwet, 1795-1801’

Met het uitbreken van de Bataafse Revolutie in 1795 kwam de politieke inrichting van de Republiek der Verenigde Provinciën op losse schroeven te staan. Hoewel de Nederlandse revolutionairen het moeilijk eens konden worden over de inhoud van een nieuw bestel was één zaak boven alle twijfel verheven: Nederland moest een grondwet krijgen. Deze grondwet diende een geschreven document te zijn dat door het volk moest worden goedgekeurd. De grondwet werd immers gezien als een verdrag waarmee de inwoners van het land bevestigden een (politieke) samenleving te zijn. De grondwet was een maatschappelijk verdrag, waarmee niet alleen de verhouding tussen burgers en regeerders werd geregeld, maar ook de verhouding tussen burgers onderling. Vandaar dat de rechten en plichten van de Nederlanders een prominente plaats kregen in de eerste grondwet van Nederland, de *Staatsregeling* van 1798.

De grondwet kreeg een centrale plaats toebedeeld in de Bataafse ideologie. Zo centraal zelfs, dat het hebben en beschermen van de grondwet een waarde op zich ging vormen. Wat betekende de notie dat de grondwet een maatschappelijk verdrag was en een centrale rol moest vervullen voor het politieke bestel als geheel? Deze vraag wil ik beantwoorden aan de hand van verschillende implicaties en discussies die voortvloeiden uit de Bataafse opvattingen over de grondwet.

2. Jelte Olthof (RUG) “‘We the people’”? De Amerikaanse grondwet als uitdrukking van de identiteit van de politieke gemeenschap’

In februari 2008 constateerde toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Ter Horst dat de Nederlandse Grondwet: ‘niet echt leeft en daarmee niet de maatschappelijke

betekenis heeft die ze zou moeten hebben'. Teneinde dit gebrek aan 'bindend vermogen' van de Grondwet te versterken is inmiddels een grondwetscommissie in het leven geroepen die nadenkt over een preambule waarin de: 'waarden van de staatsinrichting, rechtsorde en nationale identiteit staan'. Hierdoor, zo hoopt de minister, ontstaat een: 'Grondwet die is neergedaald in de harten van de mensen en de haarvaten van de samenleving'.

Het idee dat een grondwet moet leven onder de bevolking en uitdrukking moet geven aan de waarden die dat volk deelt – met andere woorden: aan een politieke identiteit – is in Nederland inderdaad vreemd en lijkt ontleend aan het buitenland. Met name de Verenigde Staten, waar een bijna sacraal 'constitutional patriotism' heerst, dient hier als inspiratiebron. Ter Horst citeert instemmend de pamflettist Thomas Paine die stelt dat: 'a constitution is not the act of a government, but of a people constituting a government'. Ook de professors Cliteur en Voermans, die voor het ministerie een studie over de bindende functie van preambules schreven, wijzen op het: 'sterk ontwikkeld nationaal saamhorigheidsgevoel, een natiesentiment, zoals we dat kennen in de Verenigde Staten'.

Maar in hoeverre is dit beeld van de Verenigde Staten als het constitutionele equivalent van het land van melk en honing terecht? Geeft de Amerikaanse grondwet eigenlijk wel uitdrukking aan een identiteit? En, voor zover dit klopt, welke rol speelt de preambule met het fameuze 'we the people' daarin? In mijn presentatie zal ik aan de hand van het ontstaan en de ontwikkeling van de preambule van de Amerikaanse grondwet ingaan op de problematische relatie tussen grondwet en identiteit in de VS en proberen een antwoord te geven op de vraag wat de Amerikaanse constitutionele geschiedenis ons Nederlanders kan leren.

3. Jieskje Hollander (RUG) 'Tussen nationale waarden en Europese eenwording. Het parlementaire debat over de Nederlandse grondwetswijziging van 1953'

In een proces van grondwetsherziening staan de fundamentele waarden van de politieke gemeenschap ter discussie. Onder invloed van veranderde omstandigheden of nieuwe opvattingen over democratie, bestuur of parlementaire verhoudingen worden grondwettelijke bepalingen aangepast aan de eisen van de tijd. Echter, voordat de nieuwe bepalingen, gebaseerd op deze waarden, omarmd kunnen worden, dient eerst consensus over de waarden *an sich* te worden bereikt. Het sluitstuk van dit proces is de parlementaire besluitvorming.

Deze bijdrage aan het congres analyseert de manier waarop in het parlementaire debat over de Nederlandse grondwetsherziening van 1953 het zich aandienende proces van Europese eenwording werd verenigd met bestaande Nederlandse opvattingen over de waarde van de Grondwet en de onafhankelijkheid van de politieke gemeenschap. Na een historische analyse van de feitelijke veranderingen die deze herziening van de grondwet teweeg bracht, richt ik mij specifiek op de rol die het nog prille Europese integratieproces in de overwegingen rond deze grondwetsherziening speelde. De volgende vraag staat centraal: wat leert dit debat ons over de manier waarop dit proces en de implicaties van dit proces voor de identiteit van de politieke gemeenschap, werden waargenomen? Ik betoog, allereerst, dat dit debat indicatief is voor de Nederlandse waarden die een rol speelden bij het 'openen' van de Grondwet voor Europa. Daarnaast laat ik zien dat dit debat bepalend is geweest voor de houding van Nederland ten opzichte van Europa in de decennia van integratie die zouden volgen.

SESSIE III PUBLIEKE OPINIE ALS POLITIEKE ARENA

1. Erik Jacobs (UvA) ‘De macht van de publieke opinie. Het referendum over de eerste Nederlandse grondwet in 1797’

Habermas’ *Strukturwandel der Öffentlichkeit* geldt nog altijd als het standaardwerk over het ontstaan van de publieke opinie aan het einde van de achttiende eeuw. De Bataafse Republiek, de Nederlandse variant op de laat-achttiende-eeuwse democratische revoluties, wordt vaak gezien als de bakermat van de periodieke politieke pers in Nederland. Interessant is te bekijken hoe de theorie van Habermas over ontstaan van de publieke ruimte en de publieke opinie, zich verhoudt tot de Nederlandse situatie, vooral omdat Habermas zich in zijn werk beperkt tot een vergelijking van Frankrijk, Duitsland en Engeland. De situatie was in Nederland vergelijkbaar, maar op bepaalde vlakken zeer verschillend, vooral waar het de vrijheid van drukpers betrof. Hoe dachten de politieke kopstukken over de publieke ruimte en nut en nadeel van de publieke opinie en de persvrijheid? Functioneerde de politieke pers als controlemechanisme op de overheid? Dit zal aan de hand van een casestudie, de publicitaire strijd rond het referendum over de grondwet in 1797, worden toegelicht.

2. Ronald Kroeze (VU) ‘De openbaarheid van ‘hidden practices’. Moderne politiek, corruptieschandalen en de publieke opinie 1848-1940

De publieke opinie speelt een belangrijke rol in de ontwikkeling van de moderne politiek, zeker wanneer vanaf 1848 openbaarheid, rechtstreekse verkiezingen, parlementair debat en actief burgerschap als politieke waarden en praktijken worden ingevoerd. In dit zogenaamde Thorbeckeaanse ideaal van politiek was de publieke opinie zowel arena als actor: het moest het publieke en parlementaire debat stimuleren om de burgerij bij de politiek te betrekken en de openbaarheid van politiek bevorderen. Thorbecke zelf had in zijn jonge jaren veelvuldig de publieke opinie gebruikt voor politieke doeleinden door ondermeer te publiceren in de *Arnhemsche Courant*. Ook na Thorbeckes tijdperk bleef de publieke opinie belangrijk en werd een onderdeel van moderne politiek. Desondanks is de relatie tussen politiek en bestuur enerzijds en de publieke opinie anderzijds gespannen. Welke waarde moet gehecht worden aan de publieke opinie en welke invloed op politiek moet de publieke opinie hebben? Aan de hand van een aantal corruptieschandalen in de 2^e helft van negentiende eeuw en 1^e helft van de twintigste eeuw wordt ingegaan op de manier waarop de publieke opinie invloed heeft op politiek en bestuur sinds 1848. Criticasters wijzen erop dat het openbaar maken van corruptiepraktijken de schandalisering van politiek bevordert waarmee het aanzien van de politiek wordt geschaad. Voorstanders menen dat de publieke opinie, zowel als arena en als actor (bv. de pers) ‘hidden practices’ in de openbaarheid brengt waarmee het een zuiverende werking heeft. Dit spanningsveld komt duidelijk naar voren wanneer via de opkomende massapers praktijken in de publieke ruimte komen die politiek en bestuur in een kwaad daglicht stellen. De openbaarheid van dergelijke ‘hidden practices’ zorgt voor debat waarin waarden van goed bestuur en politiek worden gearticuleerd en de rol van de publieke opinie wordt bediscussieerd.

3. Karin van Leeuwen (RU/ING) ‘Het vaststellen van het rechtsbewustzijn. Traditionele arena’s en publieke opinie in de jaren 1950’

In het debat over de grondwet in de vroege naoorlogse jaren duikt de term ‘rechtsbewustzijn van de bevolking’ – evenals zijn evenknie ‘heersende

rechtsovertuiging' – regelmatig op als argument om een bepaalde grondwetswijziging wel of juist niet te steunen. Wanneer het erom gaat de kern van het staatsbestel – de centrale regels van de politiek – vast te leggen, zo lijkt de term te impliceren, moet het om meer gaan dan eenvoudige politieke meerderheden. Maar waar staat dat 'rechtsbewustzijn' nu precies voor? Hebben we hier te maken met een juridische variant op (of voorloper van) het vooral in de jaren zestig in het politieke debat opkomende 'publieke opinie'? En hoe stellen de leidende politici en juristen die de spil van het grondwetsdebat vormen dit rechtsbewustzijn eigenlijk vast?

In mijn lezing zal ik aan de hand van discussies in staatscommissies en parlement over de procedure van grondwetsherziening stilstaan bij de wijze waarop het 'rechtsbewustzijn' door de deelnemers aan deze discussies werd begrepen. Door deze discussies te confronteren met een enquête over de hervorming van het kiesstelsel uit dezelfde periode zal ik vervolgens stilstaan bij de 'meetbaarheid' van rechtsbewustzijn en zijn meer politiekwetenschappelijke tegenhanger 'publieke opinie'. Op deze wijze wordt nagegaan of en hoe dit 'rechtsbewustzijn' – al dan niet als alternatieve politieke arena – een waarde vormde in de meer traditionele arena's van staatscommissie en parlement en op welke wijze deze waarde weer werd ingezet bij het bepalen van de kernwaarden van het politieke bestel.