

De Reformatie van de Staat: parlement en regering

**De Reformatie van de Staat:
parlement en regering**



*Frank Ankersmit
Leo Klinkers
(m.m.v. Carla van Baalen).*

ISBN-10: 90-5414-108-5
ISBN-13: 978-90-5414-108-2

Inhoud

Inleiding	7
1. Vormen en democratie	9
1.1 Inleiding	9
1.2 De superioriteit van de representatieve boven de directe democratie	9
1.3 De beide varianten van representatieve democratie	12
1.4 Het afsterven van de partij(-ideologie): oorzaak of gevolg?	14
2. Implicaties	17
2.1 Inleiding	17
Conclusie I: een nieuwe institutionele logica	17
Conclusie II: het bederf van de politiek door het begrip 'beleid'	21
Conclusie III. Politieke doelstelling, uitvoering en beleid	25
Conclusie IV. De instrumentalisering van het recht en de structuren	26
Conclusie V: het bederf van het legislatief	31
3. De gekozen minister president	35
3.1 Remedies	35
3.2 De gekozen minister-president	35
3.3 De bezwaren weerlegd	39
4. De ministeriële verantwoordelijkheid	45
4.1 Inleiding	45
4.2 Ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel	45
4.3 De verantwoordelijkheid van de minister voor eigen handelen en voor dat van zijn ambtenaren	47
4.4 'Responsibility' en 'accountability'	49
4.5 Consequenties voor de ministeriële verantwoordelijkheid	52
4.6 Concrete aanbevelingen	56
5. Publiek en privaat	61
5.1 Inleiding	61
5.2 Publiek en privaat	61
5.3 Privaat en publiek in onze tijd	65
5.4 Privatisering, verzelfstandiging en de 'verrommeling' van de Staat	70
6. Politieke representatie	76
6.1 Inleiding	76
6.2 Politieke representatie	77
6.3 Van sectoraal georganiseerde commissies naar themacommissies	81
7. Controle	89
7.1 Inleiding	89
7.2 De instelling van een controlekamer van het parlement	89
7.3 Organisatie van de controlekamer	92
Conclusie	94

Ten geleide

Ten geleide

Op de startconferentie van de Nationale conventie hebben leden en adviseurs zich gebogen over de agenda van de conventie.

Daar rolden een aantal thema's uit die de conventie zou gaan behandelen. Op de eerstvolgende ledenvergadering is besloten deze thema's te verdelen over enkele werkgroepjes van leden. Deze leden kregen de vrije hand om de conventie te dienen met hun ideeën en aanbevelingen. Het eerste deel van het proces van de conventie is dus oriënterend geweest. In het tweede deel van het proces is gekeken welke van de resultaten van de werkgroepen de instemming konden krijgen van de gehele conventie en hoe de vier thema's met elkaar in verband gebracht zouden kunnen worden.

Deze voorstudies van de werkgroepen van leden en van één enkel lid zijn hier bij elkaar gebracht.

De leden Zoethout, Kuiper, Ramadan en Sap brachten een deelrapport uit over de positie van de grondwet in de samenleving.

De leden Pijpers, Sap en Kuiper brachten een deelrapport uit over de aansluiting van de Europese besluitvorming op de nationale besluitvorming.

De leden Ankersmit, Klinkers en Van Baalen brachten een deelrapport uit over de verhouding regering/parlement.

En het lid Klinkers bracht een eigen rapport uit over het functioneren van de volksvertegenwoordiging.

U treft één van deze deelrapporten hier aan. Voor de inhoud ervan is (zijn) de auteur (s) verantwoordelijk.

Ik ben zeer onder de indruk van het werk dat is verzet door deze leden. De conventie heeft dankbaar gebruik gemaakt van de resultaten van de werkzaamheden van deze leden.

Deze vier voorstudies zijn hier bij elkaar gebracht, maar elk afzonderlijk leesbaar.

Mr. R.J. Hoekstra, voorzitter Nationale conventie.

Inleiding

*'Die Akten häufen sich bei mir,
Ich find' es gibt zuviel Papier'.
(Graaf Danilo in Die lustige Witwe)*

De arbeid van de Nationale Conventie omvat vier terreinen: 1) de relatie tussen parlement en regering, 2) burgerschap en politieke partijen, 3) de Grondwet en 4) Europa. Voor ieder van deze vier terreinen werd een aparte werkgroep ingesteld. En in april 2006 hebben deze werkgroepen ook alle over hun bevindingen tot op dat moment gerapporteerd. Het rapport van de werkgroep voor de relatie tussen parlement en regering was een weerslag van wat tot dan toe in de betreffende werkgroep tot stand was gekomen. Waar aan valt toe te voegen dat eerst dankzij de zorgen van Mr A. van Dijk aan de toen nogal chaotische beraadslagingen van de werkgroep een samenhang en eenheid gegeven werd, waardoor die in het gremium van de Nationale Conventie überhaupt bespreekbaar waren. De leden van de werkgroep voor de relatie tussen parlement en regering hechten eraan om hiervoor aan Van Dijk hun zeer grote erkentelijkheid uit te spreken. Maar de denkarbeid is bij sommige leden van de werkgroep sindsdien onverminderd voortgegaan. Dat heeft geresulteerd in de tekst van Leo Klinkers die evenals als deze tekst als bijlage aan het eindrapport van de Conventie is toegevoegd. In onderstaande tekst is die van Leo Klinkers gedeeltelijk, zij het in een andere vorm, verwerkt. Maar voor het overgrote deel lopen beide teksten niet parallel. Dat betekent niet dat de teksten tegenstrijdige standpunten bevatten. Veeleer is het zo dat de zwaartepunten en accenten in beide teksten op verschillende plaatsen kwamen te liggen en dat men beide tekort zou doen door ze in elkaar op te laten gaan. Vandaar dat de lezer in de bijlagen van het eindrapport van de Nationale Conventie niet slechts één, maar twee teksten aan zal treffen over de relatie tussen parlement en regering. Uiteraard legt dat een extra beslag op de tijd van de lezer. Maar zoals Graaf Danilo's klacht over het teveel aan papier op deze wereld zijn levensvreugde niet drukte, zo is dat, naar wij hopen, ook bij de lezer niet het geval.

Vormen van democratie

1. Vormen van democratie

1.1 Inleiding

De werkgroep voor de relatie tussen parlement en regering heeft tot opdracht om de tekortkomingen en ontevredenheid over de Nederlandse democratie te onderzoeken, voor zover die hun oorsprong hebben in de relatie tussen parlement en regering. Uiteraard betreft het onderzoek naar die relatie het onderzoek naar het functioneren van de democratie in ons land. In dit hoofdstuk staat daarom de notie van de democratie centraal en willen wij de realiteit van de Nederlandse democratie bezien tegen de achtergrond van verschillende concepties van de democratie.

1.2 De superioriteit van de representatieve boven de directe democratie

Niemand zal betwijfelen dat de representatieve democratie de basis zal vormen van onze politieke toekomst. Zeker zal de representatieve democratie gecorrigeerd of aangevuld worden door varianten van directe democratie, zoals referenda, burgerinitiatieven, burgerparticipatie, interactief bestuur of opiniepolls¹. Wellicht zal de behoefte aan dergelijke correcties en aanvullingen in de toekomst zelfs toenemen.

Maar er zijn vijf principiële redenen die onoverkomelijke beperkingen opleggen aan de directe democratie. In de eerste plaats vereist de publieke besluitvorming de integratie van politieke problemen op een niveau dat uitstijgt boven dat waarop de burger die conceptualiseert. Dat heeft niet, of althans niet noodzakelijkerwijs te maken met intellectuele tekortkomingen van de burger. Belangrijker is dat de publieke besluitvorming vaak een compromis vereist tussen door de burgers ingenomen standpunten (en van hun belangen). En de directe democratie is niet tot het compromis in staat, omdat het compromis – anders dan de consensus – een component bevat die uitgaat boven de standpunten waar het een compromis tussen is.

Een volksraadpleging, hoe ook georganiseerd, zal die component nooit boven water krijgen – domweg omdat die bij het electoraat niet aanwezig is. Dat is dan ook waar het compromis van de consensus verschilt: de consensus articuleert iets wat er reeds was, hoezeer de betrokken partijen zich dat misschien niet realiseerden, terwijl het compromis de partijen dwingt tot iets nieuws. *De consensus is conservatief, het compromis is vernieuwend en creatief.* Wij zijn in dit land geneigd om dit onderscheid uit het oog te verliezen, aangezien onze nationale tradities ons zozeer predisponeren voor de consensus, dat wij vergaten dat er ook nog zoiets bestaat als het compromis. Maar dat terzijde.

Hier ligt dan ook het beslissende criterium voor de vraag tot waar men met varianten van de directe democratie maximaal gaan kan – en dat brengt ons

¹ Voor een doorwrochte studie van de voor- en nadelen van opiniepolls als gids voor het publieke besluitvorming, zie Will Tiemeijer, *Het geheim van de burger. Over staat en opinieonderzoek* (Proefschrift Tilburg, 7 juni 2006). De dissertatie gaat over zowel de praktijk als de theorie van het probleem. Zie ook Tiemeijers artikel over de materie in *NRC-Handelsblad* van 27 mei 2006.

bij een tweede principiële reden voor voorzichtigheid met de directe democratie. Wanneer de aard van de materie tot een compromis verplicht, omdat de complexiteit van de materie in kwestie een afweging met andere beleidskwesties vereist, dan is men aangewezen op de representatieve democratie. Inderdaad, kwesties als abortus, euthanasie, kernenergie of de inrichting van een stedelijk centrum lenen zich voor het referendum; want dat soort van onderwerpen laat zich relatief goed isoleren van andere. Maar zodra het gaat om prioriteitstellingen, om bestedingsvraagstukken, om belangenconflicten *et cetera*, dan is men aangewezen op de mechanismen van de representatieve democratie.

In de derde plaats, in een democratie behoren bevoegdheden steeds met verantwoordelijkheden te corresponderen – *geen bevoegdheid zonder verplichting tot verantwoording*. Hebben we dan van doen met een kwestie die zich niet van andere laat isoleren, dan is verantwoording slechts mogelijk via de procedures van de representatieve democratie. Want er zitten dan noodzakelijkerwijs aspecten aan de kwestie die het referendum (of om het even welke andere variant van de directe democratie) *sui generis* nimmer verdisconteren kan. De politieke verantwoordelijkheid voor beslissingen inzake bedoelde aspecten komt dan onvermijdelijk in de lucht te hangen. Kortom, de niet-isoleerbaarheid van een bepaalde kwestie van andere kwesties introduceert in de volksraadpleging een element waarvoor niemand (hooguit de opsteller van de volksraadpleging) geacht kan worden de verantwoordelijkheid te dragen. En als het volk zelf *niet* de verantwoordelijke is voor de consequenties van de volksraadpleging, terwijl aan het volk *wel* de beslissingsbevoegdheid in kwestie werd toegekend – dan doet zich de asymmetrie tussen bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor die de democratie altijd behoort te vermijden².

In de vierde plaats moeten we bedenken dat in de directe democratie de burger zich kan veroorloven om een bruut te blijven: het is voldoende als hij zich zijn voorkeuren realiseert en bovendien weet hoe die op de juiste manier en op het juiste moment te articuleren. Bijvoorbeeld door simpelweg zijn hand op te steken, of 'ja' of 'nee' te zeggen. Meer is niet nodig. Maar in de representatieve democratie – het woord drukt het al uit – moet men zich een representatie van het geheel kunnen maken³, en men moet weten dat de eigen representatie slechts één representatie is onder de zeer vele die mogelijk zijn. Men moet zich op het standpunt van het algemeen belang kunnen stellen, simpelweg omdat die steeds de inzet is van het politieke debat. Maar in de directe democratie kan men zich ermee vergenoegen niet verder te zien dan het strikte en directe eigenbelang. De representatieve democratie vereist dat men zich op het standpunt van de ander kan stellen en dat men zich afvraagt wat de ander tot zijn standpunt brengen kan. Voorts, zelfs wanneer de burger in de representatieve democratie alleen oog zou hebben voor zijn directe eigenbelang, dan zal hij na moeten denken over welke volksvertegenwoordiger, welke politieke partij en welke partij-ideologie dat directe eigenbelang het beste zullen dienen. En reeds met die denkbaarheid

² Voor een demarcatie van de grenzen tussen representatieve en directe democratie 'van de omgekeerde kant' (d.w.z. van de kant van de directe democratie), zie P. Hirst, *Representative democracy and its limits*, Cambridge 1990; 22- 38.

³ 'Drei gedankliche Leistungen mussten erbracht werden [...] mit Hilfe des Ausdrucks 'repräsentare'. (...) Die dritte zu erbringende Leistung war die gedankliche Erfassung der Einheit einer sich durch die Zeit erstreckende und aus vielen Individuen bestehenden Körperschaft'. Zie A. Podlech, *Repräsentation*, in R. Koselleck u.a. Hrsgs., *Geschichtliche Grundbegriffe*. Band 5, Stuttgart 1984; 512.

betreedt hij, of hij het wil of niet het publieke domein waar hij zijn medeburgers ontmoeten zal – zelfs wanneer die ‘ontmoeting’ alleen in zijn eigen hoofd plaatsvindt. De burger van de representatieve democratie kent daarom het gezicht van de ander. De representatieve democratie slaagt, waar de directe democratie faalt: de eerste weet eigenbelang te verweven met het publiek belang, terwijl de laatste daartoe niet in staat is. De representatieve democratie socialiseert en voedt op, terwijl de directe democratie de burger dom maakt en hem reduceert tot een politieke primitief.

Ten slotte, herinneren we ons 1) die zojuist geconstateerde superioriteit van het compromis boven de consensus en realiseren we ons 2) dat de eerste de motor is van de representatieve democratie en de tweede die van de directe democratie – dan zullen we inzien dat hier nog een extra argument ligt voor terughoudendheid met de directe democratie.

In de vijfde en laatste plaats, de directe democratie gunt het voordeel aan de mondige en politiek geïnteresseerde burger. Wie niet terzake kundig is, wie niet actief kan of wil participeren in de politieke besluitvorming of (met Sieyès) van mening is dat we de representatieve democratie nu juist hebben opdat wij ons zelf aan andere zaken kunnen wijden, die wordt door de directe democratie onherroepelijk buitengesloten. De directe democratie bergt daarom het gevaar in zich van een ‘her-aristocratisering’ van de politiek en van een uitsluiting van de zwakkeren in de samenleving van de politieke besluitvorming. Wie zich herinnert hoezeer de totalitaire Staat altijd de directe boven de representatieve democratie verkoos, zal zich realiseren dat dit gevaar verre van denkbeeldig is⁴.

Kortom, zelfs wanneer alle technische problemen van de directe democratie overwonnen waren, dan nog zou de representatieve democratie de voorkeur verdienen boven de directe democratie. Nogmaals, vormen van directe democratie zijn nuttige correcties of aanvullingen op de representatieve, maar kunnen deze laatste niet vervangen. Bovendien is het onverstandig – zoals in deze tijd dreigt – kwistig vormen van directe democratie in het rond te strooien terwijl de representatieve democratie ernstig in gevaar is. Want, jarenlang niet onderhouden – en daarom geërodeerd.

Samenvattend, zeker mag men niet aarzelen om waar mogelijk de instrumenten van de directe democratie te hanteren. Met name waar het erom gaat om de in de samenleving bestaande kennis en expertise te mobiliseren voor de politieke besluitvorming. De politicus moet kunnen luisteren, in onze complexe maatschappij zelfs meer dan ooit tevoren. In sommige gevallen is dat inderdaad genoeg. In zijn algemeenheid zal dat zo zijn wanneer 1) de burger zich volledig bewust is en kan zijn van alle implicaties van de realisering van een bepaalde politieke wens en 2) hij daardoor volledig verantwoordelijk kan worden gesteld voor de door hem gemaakte keuzen en 3) de rol van de overheid daardoor tot de uitvoering beperkt kan blijven.

De overheid moet in het geval van besluitvorming per directe democratie ook nadrukkelijk afstand bewaren van het besluit in kwestie en beklemtonen dat zij alleen verantwoordelijk gesteld kan worden voor de correcte uitvoering

⁴ Zie B. Mussolini, *Le fascisme: doctrine, institutions*, Parijs 1934, C. Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen 1931.

van dat besluit, maar niet voor de door de burger als ongewenst ervaren consequenties ervan. Het besluit is dan een zaak geworden van de burger, en van hem alleen.

Maar zodra een kwestie ten nauwste met allerlei andere kwesties samenhangt, dan zal men een beroep moeten doen op de collectieve wijsheid van de natie – en alleen de representatieve democratie brengt die wijsheid binnen ons bereik⁵. We zullen overigens in Hoofdstuk V constateren dat een aanpassing van de representatieve democratie richting directe democratie wel degelijk tot de mogelijkheden behoort. Slechts langs de aldaar aanbevolen weg kunnen elementen van de directe democratie zonder schade in de representatieve democratie geïntroduceerd worden.

1.3 De beide varianten van representatieve democratie

Er zijn twee varianten van representatieve democratie: 1) de representatieve democratie, gebaseerd op de scheiding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht en 2) de representatieve democratie waarvan de ministeriële verantwoordelijkheid het hart is⁶. De VS en sommige Zuid-Amerikaanse staten kennen het eerste systeem; het Europese Continent inclusief Engeland hebben het tweede systeem. Beide hebben hun voor- en nadelen. Belangrijkste voordeel van het Amerikaanse systeem is dat volksvertegenwoordiging en het executief beide over een mandaat van de bevolking beschikken, waardoor hun onafhankelijkheid van elkaar gegarandeerd is. Belangrijkste voordeel van het systeem van de ministeriële verantwoordelijkheid is dat er sprake is van interactie tussen regering en parlement en de laatste een onwelgevallige regering ten val kan brengen.

De nadelen van beide systemen zijn hier uiteraard het spiegelbeeld van. Het grote nadeel van de representatieve democratie gebaseerd op de machtscheiding is dat de volksvertegenwoordiging een executief dat bij bevolking en volksvertegenwoordiging alle vertrouwen verloren heeft, niet naar huis kan sturen. Het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging in de regering is in die democratie immers geen staatsrechtelijk gegeven. Het enige dat rest in een dergelijke situatie is gelaten af te wachten tot aan de zittingsperiode van de politieke leiding van het executief een einde is gekomen en te hopen dat de schade beperkt zal blijven (of op een succesvolle *impeachment* procedure, indien daar een aannemelijke basis voor is). Dit laat zich onmogelijk verzoenen met wat men redelijkerwijs van de democratie verwachten mag.

Deze tekortkoming van de op de machtscheiding gebaseerde representatieve democratie herinnert aan Rousseau's argumentatie tegen iedere vorm van politieke representatie *überhaupt*. Die luidt, dat er in het geval van de representatie van de volkswil (die hier voor het gemak even gelijk wordt gesteld aan zijn conceptie van de 'volonté générale'⁷) twee mogelijkheden zijn: ofwel die representatie is identiek met de volkswil (maar dan is

⁵ Uitzondering moet gemaakt worden voor zogenaamde 'constituerende momenten' in de politiek, dat wil zeggen voor momenten waarop een politieke orde in aanzijn komt, of wanneer de fundamentele van een reeds bestaande politieke orde opnieuw gedefinieerd worden. Het was daarom geheel terecht dat men hier te lande de Europese Grondwet in een referendum aan de bevolking voorlegde.

⁶ Het onderscheid wordt ook wel gedefinieerd, sinds Bagehot, als het onderscheid tussen het 'Presidential system' en het 'Cabinet system'.

⁷ Over Rousseaus conceptie van de 'volonté générale' is eindeloos getheoretiseerd. Sommigen zagen er een aankondiging in van totalitaire staatsconcepties (o.a. Talmon, Arendt, Hampson); anderen meenden dat die conceptie geheel onschuldig is en in feite niets meer betekent dan wat men gewoonlijk verstaat onder 'het algemeen belang' (o.a. Cobban, Masters, Horowitz). A. Horowitz, *Rousseau, Nature and History*, Toronto 1987 vangt aan met een nuttig overzicht van de huidige stand van zaken in het Rousseau-onderzoek.

de notie overbodig], ofwel er is een verschil tussen volkswil en de representatie ervan (maar dan is die een leugen). En de conclusie is dat de volkswil zich niet laat representeren:

*'la souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle peut être aliénée: elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point: elle est la même, ou elle est autre; il n'y a point de milieu. Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle; ce n'est point une loi. Le peuple anglois pense être libre, il se trompe fort; il ne l'est que durant l'élection des membres du parlement: sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien. Dans les courts moments de sa liberté, l'usage qu'il en fait mérite bien qu'il la perde'*⁸.

Rousseaus argumentatie tegen het principe van de politieke representatie is correct wanneer die in het veld gebracht wordt tegen de op de machtscheiding gebaseerde representatieve democratie⁹. Daar zijn verkiezingen inderdaad tevens een contract van voorbehoudsloze onderwerping aan het gekozen executief. En dan is het electoraat alleen 'vrij' op de dag van de verkiezingen. Maar die argumentatie is niet geldig indien zij gericht zou zijn tegen een op de ministeriële verantwoordelijkheid gebaseerde representatieve democratie. Het recht dat het legislatief bezit om het executief naar huis te zenden is een factor die de verhouding tussen electoraat en legislatief steeds zal meebepalen tijdens de zittingsperiode van legislatief en executief. De druk van electoraat en publieke opinie kan dan dermate groot worden dat het legislatief zich verplicht ziet het vertrouwen in het executief op te zeggen. In die zin ontsnapt het executief in een op de ministeriële verantwoordelijkheid gebaseerde representatieve democratie nooit totaal aan de controle door het electoraat (de publieke opinie blijft hier voortdurend een reële politieke factor); terwijl in het geval van de op de machtscheiding gebaseerde representatieve democratie het executief een veel grotere vrijheid heeft om de wensen van het legislatief (en van het electoraat) aan zijn laars te lappen. Rousseaus argumentatie tegen de onvervreemdbaarheid van de algemene wil is daarom ongeldig indien zij gericht wordt tegen de op de ministeriële verantwoordelijkheid gebaseerde representatieve democratie. Maar ook in minder dramatische situaties heeft een op de machtscheiding gebaseerde representatieve democratie onwenselijke bijverschijnselen. In een dergelijke representatieve democratie bezitten legislatief en executief geen serieus te nemen wapens tegen elkaar – en hun debat verplicht hen beide daarom tot weinig. Dat versterkt de tendens van beide om het institutionele eigenbelang te laten prevaleren boven het algemene belang. Anderhalve eeuw geleden heeft Bagehot het probleem reeds – op de voor hem zo karakteristieke manier – even pakkend als eloquent verwoord:

⁸ J.J. Rousseau, *Du contrat social, ou principes du droit politique*, Paris 1962 (Garnier); 301, 302.

⁹ Waarbij wij aantekenen dat men tegen Rousseau aan kan voeren dat hij de logica van het begrip representatie miskent: het behoort tot de logica van dat begrip dat er een verschil is tussen een representatie en wat die representatie representeert. Niemand verlangt van een portret dat het *identiek* is met de geportretteerde. Zie F.R. Ankersmit, *Pygmalion. Rousseau en Diderot over toneel en representatie*, in id. *Exploraties III. Macht door representatie*, Kampen 1997; 85 – 114.

'In America so much has this difficulty been felt that a semi-connection has grown up between the legislature and the executive. When the Secretary of the Treasury of the Federal Government wants a tax he consults upon it with the chairman of the Financial Committee of Congress. He cannot go down to Congress himself and propose what he wants; he can only write a letter and send it. But he tries to get a chairman of the Finance Committee who likes his tax, - through that chairman he tries to persuade the committee to recommend such a tax; by that committee he tries to induce the house to adopt that tax. But such a chain of communications is liable to continual interruption; it may suffice for a single tax on a fortunate occasion, but will scarcely pass a complicated budget (...) in times of financial difficulty'¹⁰.

Kortom, doordat de Amerikaanse constitutie geen ruimte laat voor interactie tussen executief en legislatief ziet men zich gedwongen tot een onconstituti-onele imitatie van wat de normale gang van zaken is in een op de ministeriële verantwoordelijkheid gebaseerde representatieve democratie. Waarmee de Amerikaanse praktijk, ongewild, de superioriteit aantoont van het systeem van de op de ministeriële verantwoordelijkheid gebaseerde representatieve democratie.

1.4 Het afsterven van de partij(-ideologie): oorzaak of gevolg?

Dat wil niet zeggen dat de op de ministeriële verantwoordelijkheid gebaseerde representatieve democratie niet ook zijn grote nadelen heeft. Want waar het Amerikaanse systeem legislatief en executief te zeer van elkaar isoleert – met alle gevaren van dien – daar worden de Europese parlementaire systemen bedreigd door het omgekeerde gevaar: namelijk dat het legislatief in het executief wordt opgezogen, of omgekeerd, het executief in het legislatief. Typische voorbeelden van het laatste zijn, uiteraard, de Weimar Republiek en de Franse Vierde Republiek. De absorptie van het legislatief door het executief is een plaag waar op dit moment alle Europese parlementaire democratieën mee worstelen.

De vraag rijst uiteraard waarom er sprake is van deze trend en waarom tot in de jaren '70 het legislatief de sterkere partner was in de relatie tussen legislatief en executief, terwijl we nu overal het omgekeerde kunnen constateren. Verschillende factoren zullen daarbij een rol spelen – al was het maar omdat iedere Europese parlementaire democratie haar eigen tradities en specifieke eigenaardigheden kent.

Maar het ligt voor de hand hier toch vooral te denken aan de veranderde rol van politieke partijen. Doorgaans onderscheidt men in de geschiedenis van politieke partijen vier fasen. De eerste fase is die van de zogenaamde 'kaderpartij', dat wil zeggen een min of meer los verband van parlementariërs die ontdekten over verschillende zaken steeds hetzelfde te denken. De volgende fase was die van de 'massapartij'; hier hebben we van doen met wat wij ons gewoonlijk bij politieke partijen voorstellen. Er is een goed gedefinieerde ideologie die de partij als regeringspartij ook zoveel mogelijk zoekt te ver-

¹⁰ W. Bagehot, *The English Constitution*. Introduction by Richard Crossman, Hammersmith 1993; 72.

wezenlijken. En de partij probeert het electoraat zoveel mogelijk voor die ideologie te winnen. Na de jaren '60 breekt de tijd aan van de zogenaamde 'catch-all party' (Kirchheimer); deze variant heeft geen ander doel dan de verkiezingen te winnen en maakt de ideologie daaraan ondergeschikt (zie ook Schumpeter¹¹). In onze eigen tijd hebben we van doen met de 'karteldemocratie' (Katz en Mair¹²); hier zijn de partijen eerder partners in de verdeling van de politieke buit dan elkaars gezworen tegenstanders en hun belangrijkste collectieve doelstelling is te voorkomen dat er andere kapers op de kust verschijnen. Het schervengericht van het partijpolitieke establishment over Pim Fortuyn van 2001/2002 geeft een fraaie empirische bevestiging van de theorie van de karteldemocratie¹³. Het toont tevens hoe kwetsbaar politieke partijen in een kartel zijn: een niet-conformistisch charismatisch persoon loopt er dwars doorheen en stelt hun gebrek aan ideologische inhoud genadeloos aan de kaak.

De rode draad door de evolutie van het partijwezen sinds de 19e eeuw tot op de huidige dag is deze. Stel je de politieke partij voor als een lange lijn die vanaf de burger loopt naar het centrum van de Staat. Dan staat de politieke partij steeds voor de keuze waar zij ergens positie zal kiezen op die lange lijn: dat wil zeggen, hetzij dicht bij de burger, dan wel dichtbij de Staat. Op het eerste gezicht kan men zich afvragen of hier daadwerkelijk van een disjunctie sprake is: waarom zou een partij die het zwaartepunt meer bij de Staat legt, zich daarmee noodzakelijkerwijs verwijderen van de burger? *In abstracto* is deze tegenwerping inderdaad correct. Meer in het bijzonder, naarmate het aantal partijen kleiner is en de noodzaak tot het sluiten van compromissen geringer, zal die disjunctie minder voelbaar zijn. Denk aan Hitlers NSDAP: deze ene partij realiseerde wat Carl Schmitt aanduidde als 'identitaire representatie'¹⁴, dat wil zeggen, een identificatie van Staat en burger. De lijn tussen burger en staat, waarvan zojuist sprake was, is dan samengeschrompeld tot een punt. Maar zodra meerdere partijen dingen naar de kiezersgunst, zal de greep die men dankzij ideologische scherpte op de burger verworven heeft, steeds gepaard gaan met een verlies van greep op de Staat – en *vice versa*. Combineren we dit mechanisme met de 'Wille zur Macht' die de politieke partij nu eenmaal aangeboren is, dan begrijpen we dat die combinatie haar steeds moet drijven richting Staat en weg van de burger en, voorts, dat daarom de verdamping van de ideologie in het instituut van de politieke partij min of meer is ingebouwd.

De interessante vraag is daarom of het afsterven van de ideologie in de hedendaagse politiek¹⁵ nu eerder bewerkt werd door onze hedendaagse scepsis ten aanzien van de ideologie dan door een eigenaardigheid in de

¹¹ 'a party is not, as classical doctrine [or Edmund Burke] would have us believe, a group of men who intend to promote public welfare "upon some principle on which they all agreed". This rationalization is so dangerous because it is so tempting [...] A party is a group whose members propose to act in concert in the political struggle for power'. J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism & Democracy*, Londen 1976 (1943); 283.

¹² R.S. Katz, P. Mair, *How parties organize. Change and adaptation in party organization in Western democracies*, Londen 1994. De notie van de karteldemocratie werd aangevochten door Ruud Koole. Zie R.A. Koole, *Politieke partijen in Nederland. Ontstaan en ontwikkeling van partijen en van het partijstelsel*, Utrecht 1995; 350ff. Voor een reactie van Katz en Mair op Koole, zie R.S. Katz en P. Mair, *Cadre, catch-all or cartel. A rejoinder*, *Party Politics* 2 (1996); 525 – 549.

¹³ Zie F.R. Ankersmit, *Politieke partijen in het tijdperk van de onbedoelde gevolgen*, Documentatiecentrum Nederlandse politieke partijen. *Jaarboek 1994*; 207 – 237; id., *Het staatsrecht versus de politieke partij*, *DNPP Jaarboek 1999*, Groningen 1999; 125 – 156; id., *De hedendaagse politieke partij. Van representatie naar zelfrepresentatie*, *DNPP Jaarboek 2001*, Groningen 2001; 8 – 19.

¹⁴ Zie Carl Schmitt, *op. cit.*, J.P. McCormick, *Carl Schmitt's critique of liberalism. Against politics as technology*, Cambridge 1987; 157 – 206 en T.W.A. de Wit, *De onontkoombaarheid van de politiek De soevereine vijand in het werk van Carl Schmitt*, Utrecht 1992; hoofdstuk 8.

¹⁵ Nadere gegevens over de afnemende ideologische verschillen tussen politieke partijen biedt de voortreffelijke dissertatie A.M.B. Michels, *Nederlandse politieke partijen en hun kiezers (1970 – 1989)*, Enschede 1993.

levenscyclus van de politieke partij. Of door een in de tijd samenvallen van beide evoluties tegelijk. Maar welke verklaring ook de juiste is, we begrijpen nu waarom in een meerpartijensysteem deze evolutie vanaf de 'kaderpartij', via de 'mass party' en de 'catch all party' naar de 'karteldemocratie' plaats moest vinden. En tevens waarom het politieke zwaartepunt van de politieke partij steeds meer verschoof richting Staat, en wèg van de burger¹⁶. Vanzelfsprekend verloor de burger hiermee een deel van de greep die hij voorheen had op de politieke partij – en daarmee op het doen en laten van de overheid. Hij zal dit ervaren als een signaal dat de overheid zich steeds minder om hem bekommert – en dat droeg, op zijn beurt, weer bij aan de afname van het vertrouwen van de burger in de politiek, die voor alle West-Europese landen geconstateerd kan worden. En het was de logica die ten grondslag ligt aan de evolutie van de politieke partij door de tijd heen, die hier uiteindelijk voor verantwoordelijk was. In die zin is dat vertrouwensverlies inherent aan ons partijpolitieke systeem; en even onvermijdelijk als dat een losgelaten steen altijd naar beneden valt.

¹⁶ In zijn rapport over de toekomst van de politieke partij constateerde de Raad voor het Openbaar Bestuur hoezeer de politieke partij neigt tot een intieme verstregeling met het 'politiek-bestuurlijke systeem', kortom met de regering: 'politieke partijen lopen het risico zich te laten inkapselen in het politiek-bestuurlijke systeem, terwijl zij juist geacht worden een intermediaire rol te vervullen tussen dat systeem en de samenleving. (...) Door de ideologische convergentie en de professionalisering is de band met de samenleving verzwakt. Daardoor zijn zij nog meer deel uit gaan maken van het politieke systeem zelf'. Zie A.C. van Es e.a., *Tussen staat en electoraat. Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving*, Den Haag 1998; 21.

2. Implicaties

2.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk bespraken wij een aantal algemene inzichten over verschillende vormen van democratie; wij beargumenteerden de superioriteit van de representatieve boven de directe democratie, en richtten voorts de aandacht op de problemen waarmee de hedendaagse representatieve democratie wordt geconfronteerd. Daarbij besteedden wij vooral aandacht aan de teloorgang van de ideologie. Men mag redelijkerwijs vermoeden dat hier de belangrijkste oorzaak ligt voor hedendaagse twijfels over de representatieve democratie en voor het verminderde vertrouwen dat men in dat politieke systeem heeft. Een verschijnsel, overigens, dat zich geenszins tot ons eigen land beperkt.

In dit hoofdstuk bespreken wij een aantal conclusies die te verbinden zijn aan de resultaten van het voorgaande hoofdstuk. Dat handelt dan tevens over de toestand van de democratie in ons eigen land.

Conclusie I: een nieuwe institutionele logica

In de eerste plaats, een partijpolitiek systeem zonder ideologie kent een wezenlijk andere institutionele logica dan een *met* ideologie. Zolang de ideologie een zelfstandige politieke kracht is, houdt die het partijpolitieke systeem overeind; maar valt die weg, dan zijgt heel het systeem ineen als een tent waaronder men de tentstokken heeft weggetrokken. Een partijpolitiek systeem *met* ideologie kent een orde buiten zichzelf waaraan het instrumenteel gebonden is, namelijk de in die ideologie beoogde toekomstige politieke en/of sociale orde. Het politieke systeem is er om die orde te verwezenlijken (zo goed en zo kwaad als het gaat onder de gegeven omstandigheden); daar ligt zijn *raison d'être*. Is de ideologie er niet meer, dan kent het politieke systeem niet langer een orde buiten zichzelf waaraan het instrumenteel gebonden is. Natuurlijk zijn er de samenleving, de markt, de *civil society*; maar die hebben sterk aan betekenis voor de politiek ingeboet, aangezien die nu haar *raison d'être* niet langer ziet in ingrepen in samenleving, markt en *civil society*. Met de ont-ideologisering ving een proces van de-politisering aan, in de zin dat de Staat in toenemende mate de toegang ontzegd werd tot de samenleving, markt en *civil society*. De Staat is na de ont-ideologisering niet langer de dienaar van, dan wel de heerser over een orde buiten zichzelf, zoals hij dat daarvoor vanzelfsprekend was.

Dit stimuleert in het politieke systeem een geneigdheid om zich in zichzelf op te sluiten en om zich op zichzelf te concentreren. *De doelstelling van de verbetering van de wereld wordt dan verruild voor die van de verbetering van de Staat*. De ideologische Staat had de blik naar buiten gericht. De ideologische

Staat had daarom een zekere aangeboren blindheid voor zijn eigen problemen en geen aandacht voor wat er, om zo te zeggen achter zijn eigen rug gebeurde, binnen de Staat zelf. De ideologische Staat was daarom tot op zekere hoogte ook de *slordige* Staat. Overigens, het betrof hier een slordigheid die indertijd weinigen stoorde, omdat die zoveel minder in het oog liep dan de veel grotere en veel bezwaarlijker geachte slordigheid van de samenleving zelf, en waar de Staat de nodige orde in aan zou moeten brengen. Kortom, men ervoer de Staat doorgaans als een *'black box'* met een bepaalde input (verkiezingen) en output (wet- en regelgeving) - maar om wat er zich in die *'black box'* zelf afspeelde, bekommerden zich, behalve de direct betrokkenen, slechts zeer weinigen. De media berichtten er ook zelden en ongaarne over.

Meer nog, die slordigheid van de ideologische Staat had haar grond in de logica zelf van de traditionele representatieve democratie. Immers, die traditionele representatieve democratie beoogde ordening in de samenleving aan te brengen middels het instrument van de politieke representatie. De Staat was een representatie van de samenleving - een realiteit buiten zichzelf, zoals het schilderij van een landschap een realiteit buiten dat schilderij representeert. Meer nog, eerst dankzij de politieke representatie kwam de politieke realiteit in aanzijn. Eerst dankzij politieke partijen, ideologieën en debatterende politici werden politieke problemen zichtbaar en benoembaar. De politiek wordt geboren in en met de politieke representatie. Maar binnen de logica van de politieke representatie heeft de representatieve democratie een onvermijdelijke en niet te verhelpen blinde vlek. *Immers, de Staat (c.q. de volksvertegenwoordiging) kan van alles representeren - behalve zichzelf.* Zoals ook een schilderij van alles kan representeren, behalve zichzelf. Dat is eenvoudigweg een kwestie van logica. Al die zo uiterst succesvolle instrumenten tot probleemoplossing die de representatieve democratie in de loop der tijden ontwikkelde, ontvielen haar daarom zodra zij haar eigen *habitat*, d.w.z. het domein van de Staat zelf, betrad. De Staat van de traditionele representatieve democratie miste het vermogen tot zelf-reflectie of zelf-waarneming en, bijgevolg, vaste en betrouwbare procedures om zijn eigen tekortkomingen *überhaupt* te herkennen en om die adequaat aan te vatten. Hij leek, wat dat betreft, op de befaamde barbier van Sevilla die iedereen (de samenleving) zo keurig kapte, maar er zelf altijd zo bijzonder slordig bij liep omdat hij zichzelf niet kappen kon¹⁷. De Staat had geen zelfbeeld (wederom, zoals een schilderij nooit een afbeelding van zichzelf kan zijn) en had daarom, evenals die barbier van Sevilla, geen idee van zijn eigen zo uiterst slordige verschijning. In de ideologische Staat bij uitstek - het Sovjet-communisme - bereikte dit onvermogen tot adequate zelfwaarneming zijn pathologische hoogtepunt.

Daar ligt één van de meest fascinerende problemen van de hedendaagse niet-ideologische Staat. De ideologie noopte de Staat altijd naar buiten te kijken en zich niet van zichzelf bewust te zijn. Maar de dwang om in die richting te kijken viel weg met de dood van de ideologie; en de Staat kreeg nu

¹⁷ F.R. Ankersmit, *Political Representation*, Stanford 2002; 119 ff.

aandacht voor zichzelf ten koste van de aandacht die hij vroeger zozeer uitsluitend had voor de samenleving. De barbier van Sevilla kreeg voor het eerst een spiegel voorgehouden, om zo te zeggen. Je hoort de hedendaagse Staat dan ook zelden meer over de samenleving; die laat hij nu het liefst aan haar eigen lot over. Die verschuiving van het politieke zwaartepunt weg van de burger richting Staat, die we in het vorige hoofdstuk reeds constateerden, versterkte uiteraard die geneigdheid van de Staat tot zelf-contemplatie nog verder. Anders gezegd, de niet-ideologische Staat heeft de neiging zich in- en op zichzelf terug te trekken; en hij zal grote stukken van het voormalige publieke domein, die voorheen gepolitiseerd waren, met deze terugtrekking op zichzelf in die beweging meenemen.

Hier ligt zeker een deel van de verklaring voor de hedendaagse mode van 'privatisering' of 'verzelfstandiging' van vroegere overheidsdiensten. Men moet die mode dus niet zozeer zien als ingegeven door het verlangen naar een grotere efficiency van de Staat en/of naar een kleinere en goedkopere Staat. Want dan verwacht men oorzaak en gevolg. *Oorzaak* is hier de ont-ideologisering van de Staat; en *gevolg* een zich op zichzelf terugtrekkende Staat die gaat peinzen over zichzelf en over hoe hij zichzelf kan verbeteren. En het is niet omgekeerd. Vandaar ook de spagaat van de huidige (niet-ideologische) representatieve democratie. Enerzijds is ook onze huidige niet-ideologische Staat nog een representatieve democratie die de blik van nature naar buiten richt; maar anderzijds noopt ont-ideologisering de Staat juist tot zelf-contemplatie.

Dat heeft twee gevolgen: in de volgende paragraaf zullen we zien dat de hedendaagse Staat in reactie hierop de eigenaardige gewoonte ontwikkelde om hervormingen van de Staat te presenteren alsof het hervormingen zouden zijn van de samenleving. Het handelen van de niet-ideologische Staat wordt nog bij voorkeur gegoten in oude, vertrouwde mallen van de ideologische Staat. Zo mag het nog lijken alsof er niets veranderd is. Maar, in de tweede plaats, zoals een schilderij zichzelf niet kan representeren, zo kan ook een representatieve democratie niet komen tot werkelijke zelf-representatie – ook wanneer we met de niet-ideologische Staat van doen hebben. De niet-ideologische Staat die zich gaat overgeven aan zelf-contemplatie, zal dan ook in verwarring geraken en zich steeds afvragen of wat hij ziet wel juist is. Er is hier immers geen objectieve check, zoals een portret die wel heeft in de geportretteerde. De niet-ideologische Staat heeft daarom een niet aflatende focus op zichzelf; hij is genoopt tot zelf-contemplatie, maar er is geen objectieve werkelijkheid die hem bevestigen kan, dat wat hij (van zichzelf) ziet ook juist is. Hij zal daarom alsmaar beter (naar zichzelf) proberen te kijken – met onveranderlijk hetzelfde zo teleurstellende resultaat. Kortom, hij zal zich geboeid vinden door zijn zelfbeeld, in de meest letterlijke zin van het woord, zoals ook Narcissus zo geboeid werd door zijn eigen spiegelbeeld. De Staat die de blik gericht had op de samenleving wordt dan een Staat die, zoals Narcissus, verzonken raakte in de aanblik van zichzelf. Maar zoals we van Ovidius' *Metamorfosen* weten, een dergelijke preoccupatie

met het eigen zelf is niet zonder zijn gevaren. Zoals Narcissus door de betovering met zijn eigen spiegelbeeld in het heldere bronwater, tot groot verdriet van de nimf Echo (en dat zijn wij dus, de burgers van de Staat) in een narcis veranderde – zo bestaat het gevaar dat ook de Staat zich fixeert op een bedrieglijk zelfbeeld en daardoor geen waarde meer voor anderen hebben kan. Het gevaar is verre van denkbeeldig en heeft zijn paradigma in Edward Gibbons' schildering van het treurig lot van het West-Romeinse Rijk sinds het optreden van Julianus Apostata. Ook daar was sprake van een Staat die in zijn eigen spiegelbeeld verzonken raakte om ongeveer dezelfde redenen waarom dat nu ook gebeurt – en die daar uiteindelijk aan ten onder zou gaan¹⁸. Maar dit soort van dubieuze historische vergelijkingen (wij zullen de eersten zijn om dat toe te geven!) is niet nodig om de realiteit van dat gevaar aan te tonen. Want onze hedendaagse Nederlandse Staat illustreert het gevaar reeds voldoende voor zover ook die onder de betovering geraakt is van zo'n bedrieglijk zelfbeeld. Beluisteren we daartoe Tjeenk Willink in de inleiding die hij schreef voor het jaarverslag van de Raad van State van 2005:

*'Om de druk op de overheid vanuit een complexe samenleving beheersbaar te houden zijn achtereenvolgende kabinetten sterke nadruk gaan leggen op de overheid (bedoeld werd vooral de ambtelijke organisatie) als bedrijf met managers, producten en klanten. De mogelijke consequenties van deze bedrijfsmatige benadering voor de uitgangspunten van ons bestel werden volstrekt onvoldoende doordacht. De bureaucratie veranderde. De inhoudelijke deskundigheid werd gemarginaliseerd. 'Vraagsturing' kwam voor 'aanbodsturing' in de plaats. De veelal verzelfstandigde en geprivatiseerde publieke dienstverlening moest voldoen aan productieafspraken. Aldus ontstond een bureaucratische-bedrijfsmatige logica die de kern is gaan vormen van het systeem van beheersing en ordening van de publieke sector'*¹⁹.

Met andere woorden, de Staat spiegelde zich in het (lang niet altijd zuivere) bronwater van hedendaagse theorieën over 'public governance and management' en nam toen het zelfbeeld waar van een overheid als bedrijf dat de burger benadert als waren het zijn klanten²⁰. Niemand zal ontkennen dat dit zelfbeeld 'achtereenvolgende kabinetten' – en met name het huidige – tot grote activiteit heeft aanzet – zoals in Ovidius' mythe ook bepaald forse ingrepen nodig waren om een schone jongeling in een narcis te transformeren. Maar waar de nimf Echo alle reden had deze metamorfose niet als een verbetering te zien, zo is het evenzeer de vraag of de hedendaagse burger reden heeft gelukkig te zijn met de recente metamorfose van de Nederlandse Staat van een extraverte ideologische Staat in een tot introspectie geneigde niet-ideologische Staat die uitsluitend aandacht heeft voor zichzelf, en die in zijn solipsisme meent dat zelfverbetering ook een verbetering van de samenleving is. Er is winst voor zover de niet-ideologische Staat oog kreeg voor zichzelf; maar er is verlies voor zover dit gepaard ging met een geringere betrokkenheid van de niet-ideologische Staat bij de samenleving dan die wij gewend waren van de ideologische Staat.

¹⁸ Zie daartoe F.R. Ankersmit, Gibbon and Ovid: History as Metamorphosis, in id., *Historical Representation*, Stanford 2001; 107 – 123

¹⁹ H.D. Tjeenk Willink, *Jaarverslag van de Raad van State 2005*, Den Haag 2006; 21

²⁰ Deze ontwikkeling bracht J. de Vries in zijn oratie *Lege staat of lege bestuurskunde*, Leiden 2001 op p. 7 tot de kwalificatie 'managementstaat'.

Conclusie II: het bederf van de politiek door het begrip 'beleid'

Een aantal cruciale politieke begrippen verwierf recentelijk een nieuwe, en andere betekenis – en niet iedere argeloze krantenlezer is daar altijd even goed op bedacht (en wellicht zijn zelfs de *cognoscenti* nog wel eens het slachtoffer van bestuurlijke *newspeak*).

In het oude en vertrouwde, zeg maar Weberiaanse model van het openbaar bestuur was het zinvol te onderscheiden tussen 'politieke doelstellingen' enerzijds en het traject van de 'uitvoering' van die doelstellingen anderzijds. Beide begrippen corresponderden ruwweg met de taken van legislatief en executief: politieke doelstellingen, als uitdrukking van de wens van het electoraat, werden vastgesteld in het overleg tussen regering en parlement (conform artikel 81 van de Grondwet: 'de vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk'). En de uitvoering van die politieke doelstellingen werd vervolgens opgedragen aan het executief (dat aan die taakstelling dan ook zijn naam ontleent). En als vanzelfsprekend ging men ervan uit dat die politieke doelstellingen van nature het karakter zouden hebben van ingrepen in de samenleving. Doorgaans werden die politieke doelstellingen immers ingegeven door politieke partij-ideologieën, of door bepaalde compromissen die men, uitgaande van die partij-ideologieën, bereid was te sluiten. En nu waren die ideologieën in essentie steeds bepaalde maatschappijbeelden: de socialistische ideologie wenste een ander soort van maatschappij te realiseren dan het liberalisme of de christendemocratie *et cetera*.

Met andere woorden, die ideologieën en maatschappijbeelden waren van nature geenszins voorstellen ten aanzien van hoe men *de Staat of de overheid* het beste in zou kunnen richten, maar voor hoe men *de maatschappij of de samenleving* zou moeten hervormen. Hooguit kwam de Staat zelf daarbij in beeld voor zover die de realisering van een ideologie of maatschappijbeeld zou kunnen vergemakkelijken of frustreren. Zo had het socialisme weinig problemen met een omvangrijke Staat, omdat een kleine Staat onvoldoende mankracht zou hebben om daadwerkelijk tot stand te brengen wat het socialisme voor de burger wenste te realiseren. En voor zover men hier *überhaupt* al concrete denkbeelden over had, zou men die situeren in het vlak van de *uitvoering* – en niet in dat van de *politieke doelstellingen* – omdat hier over de inrichting van Staat of overheid werd beslist op basis van overwegingen over wat de *uitvoering* zou kunnen optimaliseren.

Welnu, in de laatste decennia is dit even simpele als voor de hand liggende model gecompliceerd geraakt. En de aard van de daaruit voortvloeiende 'neue Unübersichtlichkeit' (om met Habermas te spreken) kan het beste worden toegelicht aan de hand van de mysterieuze notie van 'beleid' – een notie die tegenwoordig het alfa en omega is in heel de publieke besluitvorming. Willen we de semantiek van 'beleid' doorgronden, dan zijn twee gegevens van belang. In de eerste plaats, 'beleid' is *minder* dan wat we zojuist omschreven als 'politieke doelstellingen', maar *meer* dan 'uitvoering'; het begrip hangt zo'n beetje tussen beide in. In de tweede plaats, de exacte

herkomst van 'beleid' is zelden duidelijk; de situatie is doorgaans dat wel veel aandacht bestaat voor alle doelstellingen die uit 'beleids'-keuzes voortvloeien, maar dat duister blijft uit wat voor doelstellingen het 'beleid' zelf voortkomt. Opvallend is met name dat 'beleid' zelden of nooit gelegitimeerd wordt in termen van partijpolitieke doelstellingen en dat het zich, indien op zijn legimiteit bevraagd, bij voorkeur als een simpele uitvoeringskeuze presenteert. 'Beleid' heeft daarom veel weg van een soort van organisatorische *generatio spontanea*; het komt min of meer uit het niets en is er domweg op een bepaald moment (om soms even spontaan ook weer te verdwijnen)²¹. En wij zouden op deze plaats graag beklemtonen hoezeer die *generatio spontanea* van 'beleid' de beslissende factor werd in onze publieke besluitvorming. Was de ideologie het kompas voor de politicus in het tijdperk van de ideologie, dan worden zijn gedrag en zijn opstelling nu gedicteerd door de *generatio spontanea* van het 'beleid' – waar geen partij-ideologie of partijpolitiek, geen kiezer of geen verkiezingen enige greep op heeft. Het is de notie en de populariteit van 'beleid' in overheidskringen, die het optreden van de overheid losmaakte van democratische controle, die aan dat optreden een autonomie verleende waarmee het zich 'loszong' van wat leeft bij de burger en de samenleving – en waardoor die verwijdering tussen Staat en burger ontstond die zozeer bij zou dragen aan het verlies van vertrouwen van de burger in de overheid en in de politiek. *Waar 'beleid' is, is geen democratie in de eigenlijke zin van het woord.*

In de tijd van de ideologie wist men waar men aan toe was: partijen hadden hun eigen partij-ideologie, en wat de burger van de Staat merkte, viel te herleiden tot het compromis waartoe een regerende coalitie inzake de ideologie bereid bleek. Het resultaat mocht verblijden of teleurstellen, maar het had onmiskenbaar een zekere mate van transparantie. Dat is anders met 'beleid'. Over 'beleid' wordt geen afspraak gemaakt, zoals men ook over modes (in kleding of gedrag) geen afspraak maakt. 'Beleid' en modes zijn niet gereflecteerd of bewust, zij zijn niet het product van consensus, compromis of van overleg – zij zijn er domweg plotseling – en kunnen even later even onverklaarbaar ook weer verdwijnen. Over 'beleid' kan geen verantwoording afgelegd worden – zoals het ook dwaasheid zou zijn te verlangen dat over modes verantwoording wordt afgelegd. Desalniettemin bepaalt 'beleid' niet minder hoe wij geregeerd zullen worden, dan dat mode bepaalt in wat voor kleren wij de straat op gaan. Beleid omvat de meest omvangrijke pseudo-wetgeving op dit moment.

Combineren we dit alles met elkaar, dan kunnen we concluderen dat 'beleid' inderdaad de herinnering in zich draagt aan die 'politieke doelstellingen', maar dat daarin met name de component van de *herkomst* van het 'beleid' rudimentair geworden is en afstierf (zoals de vraag naar de herkomst en verdwijning van een mode van gering belang is tegenover de realiteit van het bestaan van een bepaalde mode). Meer in het bijzonder, evenmin als een mode heeft 'beleid' een legitimerende oorsprong of herkomst.

Waar 'politieke doelstellingen' hun oorsprong of herkomst hadden in bepaalde

²¹ L. Klinkers, *Beleid begint bij de samenleving. Een zoektocht naar de menselijke maat*, Utrecht 2002; 32 ff, zie met name noot 24).

ideologische voorstellingen van hoe de samenleving eruit zou moeten zien, daar is 'beleid' de cultus van het moment en van de mode, die plotsklaps en op een door niemand goed begrepen manier, iedereen in zijn greep kreeg. 'Politieke doelstellingen' – het woord drukt het al uit! – kent altijd de hiërarchie van doel en middel: politiek wordt bedreven als middel om een bepaalde 'politieke doelstelling' te realiseren. Daarentegen, in 'beleid' (en in de mode) worden middel en doelstelling tezamen genomen.

Men kan het zich als volgt voorstellen. De realisering van die 'politieke doelstellingen' van vroeger verlangden steeds een aanpassing van het relevante deel van de overheid opdat de overheid in staat zou zijn om die 'politieke doelstellingen' ten uitvoer te brengen. Hier ligt wat men zich binnen het traditionele model bij 'beleid' zou moeten voorstellen. Bijvoorbeeld, men besluit ('politieke doelstelling') belasting te gaan heffen en constateert vervolgens dat het departement van financiën daartoe een belastinginspectie zal moeten inrichten ('beleid'). Binnen de hedendaagse conceptie van 'beleid' kan men 'beleid' daarom het beste definiëren als die 'politieke doelstellingen' van vroeger, *minus* die ingrepen in maatschappij en samenleving die daar vroeger nu juist de kern van waren. Deze onthoofding van het oude begrip 'politieke doelstelling' – en de reductie²² ervan tot 'beleid' – correspondeert uiteraard met het idee dat ideologieën uit de mode zijn en dat de wens tot herinrichting van maatschappij en samenleving een antediluviale preoccupatie is die wij in onze Verlichte tijden ver achter ons gelaten hebben. *'Politieke doelstellingen' horen thuis in de tijd van de ideologische politiek, en 'beleid' in dat van de ont-ideologisering.*

Nemen we dit alles tezamen, dan resulteert dat in het volgende beeld. In het tijdperk van de ont-ideologisering gaf de Staat zijn pretentie op om nog zinvol in te kunnen grijpen in maatschappij en samenleving en trok zich op zichzelf terug. Waar 'politieke doelstellingen' waren, daar kwam nu 'beleid'. Vandaar dat narcisme van de hedendaagse Staat waarvan sprake was in de vorige paragraaf. De bestuurlijke *libido* van de westerse Staat richtte zich nu op de Staat en op de arbeid van degenen die daarbinnen werkzaam zijn. Aangezien dit het terrein waarop die *libido* zich kon uiten danig beperkte – hoe groot de omvang van de huidige Staat ook wezen mag, is die toch veel kleiner dan die van de samenleving – was het resultaat een explosie²³ aan beleid, in alle sectoren, met onder meer niet-aflatende onderwijshervormingen, herinrichtingen van de sociale zorg, en herdefiniëringen van de relatie tussen het Rijk en de gemeentes²⁴.

Krabde de Staat vroeger de samenleving, dan krabt die nu nog veel heviger zichzelf – tot bloedens toe. En aangezien deze indrukwekkende en niets ontziende krabactiviteit ieders aandacht trok, vergaten zowel politici als burgers dat hier in feite slechts sprake was van 'beleid', dat wil zeggen van een activiteit die slechts een schaduw en herinnering was van wat men vroeger onder 'politieke doelstellingen' verstaan had. Kortom, er was een fase

²² Zie Hoofdstuk VI voor een gedetailleerd relaas van tijdstip, plaats en actoren waarbij die verschuiving van de 'Tweede kamer als politiek bepalend orgaan' naar 'de Tweede Kamer als beleidsbepalend orgaan' medio jaren zeventig plaatsvond.

²³ Overproductie van beleid wordt al aan de orde gesteld door het Sociaal en Cultureel rapport 1990, met name op p. 14 e.v.

²⁴ Met de daarbij horende depreciatie van professionaliteit ten gunste van het management. Zie daartoe, E. Tonkens, *Mondige burgers, getemde professionals, marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*, Meppel 2003; J. Peters en J. Pouw, *Intensieve mensenhouderij. Hoe kwaliteit oplost in rationaliteit*, Amsterdam 2004; G. van den Brink ed., *Beroepszeer: waarom Nederland niet goed werkt*, Amsterdam 2005 en L.G.M. Prick, *Drammen, dreigen, draaien. Hoe het onderwijs twintig jaar lang vernieuwd werd*, Amsterdam 2006 (en waar 'vernieuwing' onveranderlijk 'vernietiging' was).

aangebroken waarin wat in feite reorganisaties van de Staat zijn, gepresenteerd konden worden als werden hier indrukwekkende resultaten geboekt op het terrein van de 'politieke doelstellingen'. Men kon dus nu onder de *aegis* van 'beleid' een hervorming van de *Staat* opwaarderen tot een hervorming van de *samenleving*; en het zo voorstellen alsof met die hervorming van de Staat ook een groot belang van de burger gemoeid zou zijn. Het is alsof uw garagist zijn boekhouding rationaliseerde en vervolgens beweert dat uw auto daardoor tot prestaties in staat is die uw wagentje voordien nooit haalde.

Nu zal men misschien tegenwerpen dat dit alles weinig meer is dan een spel met de begrippen 'politieke doelstelling', 'beleid' en 'uitvoering'. En wat maakt het uit voor wat politici en de overheid doen, of wij daar nu het ene of het andere woord voor gebruiken? De zaak zelve waar het voor staat wordt er toch niet anders van: 'What's in a name? That which we call a rose/ By any other word would smell as sweet', om met Shakespeare te spreken. Maar het maakt een immens verschil!

Denk aan de stelselherziening van minister Hoogervorst. Dat is een goed voorbeeld van wat men zich *in concreto* bij 'beleid' zoals hier bedoeld voor moet stellen. Doordat dit (onheldere) begrip van 'beleid' de relatie tussen de (heldere) begrippen 'politieke doelstelling' en 'uitvoering' verduistert, kon een maatregel die in feite ligt op het terrein dat men vroeger tot de 'uitvoering' rekende, ten tonele worden gevoerd als de realisering van een 'politieke doelstelling'. Een orderingsvraagstuk werd verheven tot ideologisch aandachtspunt. Door de ambiguïteit van dat begrip 'beleid' kon men die stelselherziening presenteren alsof die de realisering van een 'politieke doelstelling' betrof. Men kon dan de illusie wekken dat als die stelselherziening voor de Staat een aantal zaken op een voor hemzelf bevredigende manier oploste, dat daar dan de kous ook mee af was, *dat er dan ook voor de burgers iets was opgelost* en dat de burgers dan ook verder niet moesten zeuren. Maar het omgekeerde was het geval! Er was voor de burger niet iets opgelost - integendeel, men had hem voor een nieuwe categorie van problemen geplaatst! Die narcistische concentratie op de Staat zelf had de Staat blind gemaakt voor de onaangename consequenties die de stelselherziening heeft voor met polissen worstelende burgers en voor door DBC's geplaagde artsen. Maar al dat soort van dingen viel geheel buiten het gezichtsveld van een Staat die alleen nog met zichzelf bezig is. Kortom, de ge-ontideologiseerde politiek gaf ons een narcistische Staat die een eigenbelang ontwikkelde naast, en tegenover het publieke belang en die zichzelf van dat alles niet bewust is door die semantische verwarring tussen 'politieke doelstellingen' en 'beleid'. Maar waar de Staat blind voor is, dat is voor de *burger* uitstekend zichtbaar. En juist deze asymmetrie heeft, meer dan iets anders, de verwijdering tussen Staat en burger bewerkt en bijgedragen aan het dalend vertrouwen van de burger in de Staat en in politici.

Conclusie III. Politieke doelstelling, uitvoering en beleid

In het functioneren van de democratische staat kan men twee trajecten onderscheiden. Er is in de eerste plaats het traject lopend van de burger, via de politieke partij, naar het parlement en de Staat. Daarnaast is er het traject waar de Staat op basis van de wensen van het electoraat bepaalde beslissingen neemt en waarmee de Staat als het ware weer bij de burger terugkomt. Het eerste traject is dat van de *politieke doelstellingen* en het tweede dat van de *uitvoering*. Het bijzondere van onze huidige publieke besluitvorming is dat de uitvoering²⁵ zozeer die politieke doelstellingen is gaan domineren, dat men zich af kan vragen of er van die laatste *überhaupt* nog wel iets over is. Signaal daarvan is dat wat vroeger gesitueerd werd in het vlak van de uitvoering nu vaak 'beleid' genoemd wordt: ingrepen in de Staat worden nu gepresenteerd als betroffen die de realisering van politieke doelstellingen. De Staat begint te vergeten dat er *überhaupt* nog een samenleving is als het eigenlijke object van zijn handelen (en constateert, vervolgens, met verontrusting dat de burger de Staat niet meer vertrouwt²⁶). De werkelijke uitvoering, dus waar het gaat om de activiteiten van professionele personen als bijvoorbeeld onderwijzers, agenten, verpleegsters, of van professionele organen zoals gemeenten, is daarmee tegelijk op de schroot hoop van het oninteressante gegooid; zij wordt door 'beleidsmensen' doorgegens genegeerd, gemaltraiteerd, en soms ook geminacht.

De Jaarverslagen van de Raad van State over de jaren 2003, 2004 en 2005 spreken daarover duidelijke en daarom ook schrijnende taal.

Resultaat van dit alles is dat het eerste traject nu fossiliseert en vanuit het perspectief van het bestuur van de democratische Staat afsterft als een irrelevantie, terwijl het tweede traject bloeit als nooit te voren. Dat is slecht voor de democratie. Want de democratie staat en valt met juist dat eerste traject. Alleen daar kan de burger invloed uitoefenen op de toekomst van de natie, zoals dat in een democratie hoort te gaan. Geen democratie zonder politieke doelstellingen, terwijl uitvoering - en 'beleid'! - liggen op het terrein van de technocratie. De hoeder van de democratie is het parlement en die van de uitvoering de regering. En wanneer het parlement geen tegenwicht meer is voor de regering, dan worden de politieke partijen een irrelevantie (het omgekeerde geldt evenzeer). En als politieke partijen een irrelevantie worden, dan geldt hetzelfde voor verkiezingen. De zin van verkiezingen ligt immers in het aanbod van een zo breed mogelijk spectrum van politieke opties door de politieke partijen. Tenslotte, zijn verkiezingen een irrelevantie, dan is de democratie dood. Iedere schakel in die keten is onmisbaar voor de andere.

Het is daarom van het grootste belang om dat eerste traject weer tot leven te wekken. En dat kan het beste gebeuren door kritisch te kijken naar de recente 'beleids'-cultus, die onveranderlijk zaken die op traject 1 thuishoren, transporteert naar traject 2. Dat geldt evenzeer voor allerlei op het eerste

²⁵ Let wel: wij spreken hier nog steeds over 'uitvoering' als synoniem van 'beleid'. Een ander begrip 'uitvoering', bijvoorbeeld het handelen van artsen, onderwijzers, politieagenten, brandweerlieden en ook van organen die in staatsrechtelijk opzicht uitvoerend werk verrichten zoals gemeenten en provincies, vallen hier buiten de beschouwing. Een mooi maar huiveringwekkend voorbeeld van hoe bij de centrale overheid uitvoering de plaats heeft ingenomen van politieke doelstelling is de wijze waarop van regeringswege, gesteund door de Tweede Kamer, gedetailleerd wordt ingegrepen in het omroepsysteem: de regering als programmamaker.

²⁶ Laten wij niet vergeten dat de zorg over de problematische vertrouwensrelatie tussen overheid en samenleving voor het kabinet de reden is geweest de Nationale Conventie in het leven te roepen.

gezicht vaak fraai ogende modes die men bedacht om de burger te maken tot de medeplichtige van die zich op zichzelf terugtrekkende narcistische Staat. Men kan daarbij denken aan modes als interactieve besluitvorming of co-management, burgerparticipatie, participatory democracy, deliberative democracy, onderhandelend bestuur, toezichthoudend bestuur, bestuur door de definiëring van targets, prestatiecontracten, kaderwetgeving, contextsturing (Willke²⁷), transitie management, de transactiestaat²⁸ *et cetera*. Wat al deze dingen in de praktijk met elkaar gemeen hebben, is het afschuiven door de overheid van lastige zaken naar ofwel de interactie tussen burger en overheidsorganen, ofwel naar de burger zelf. Steeds gaat het daarbij om een perverse vorm van republicanisme. Uiteraard is daarmee de betrokkenheid van de burger bij de uitvoering en invulling van overheidstaken geenszins veroordeeld. Integendeel, de participatie van de burger daaraan kan vaak een even noodzakelijk, nuttig als dankbaar instrument vormen ter aanvulling, invulling of zelfs substitutie van die van de representatieve democratie. Dergelijke contacten tussen burgers zijn heilzaam voor de burger zelf en de overheid, van haar kant, doet er goed om zoveel mogelijk gebruik te maken van de 'wisdom of the crowds'²⁹. Inderdaad, dat alles ligt geheel in het verlengde van de tradities van het republicanisme: het republicanisme verlangde immers van de burger een oriëntatie op het algemeen belang, op de 'res publica' (vandaar de naam). Dat was een uitstekende gedachte, waar ook nu nog niemand bezwaar tegen kan hebben³⁰.

Maar waar men wel bezwaar tegen kan hebben, en ook moet hebben, is het voorstel dat de burger zich identificeert met het eigenbelang van de Staat. Want dat is, vanzelfsprekend, een onterecht verlangen. De Staat mag het ideaal van het republicanisme niet misbruiken voor eigen doeleinden. En voor zover de Staat recentelijk een eigenbelang ontwikkelde dat zich 'loszong' van het belang van de burger, is er nu veeleer alle reden om het eigenbelang van de burger te beklemtonen tegenover dat van de Staat. Al deze hedendaagse modes die de Staat gunnen wat hem op dit moment niet toekomt, verdienen pas opnieuw de aandacht nadat het *private* belang van de Staat weer is getransformeerd tot een *publiek* belang. Zoals het hoort.

Conclusie IV. De instrumentalisering van het recht en de structuren

Wie zich kan herinneren dat Beel na de Tweede Wereldoorlog in Nijmegen administratief recht doceerde weet dat de omvang van dat recht in die tijd moeiteloos tussen duim en wijsvinger kon worden gehouden. Anno 2006 is het administratief recht zo uitgebreid, dat men er gemakkelijk een paar boekenkasten mee kan vullen. Onder invloed van een stroming in de

²⁷ Zie, onder meer, H. Willke, *Ironie des Staates*, Frankfurt am Main 1996; id., *Atopia*, Frankfurt am Main 2001; id., *Dystopia*, Frankfurt am Main 2002. Willke is, naar alle waarschijnlijkheid, de scherpzinnigste en best geïnformeerde theoreticus van de moderne, Westerse politieke orde. Ommekeer is dat de Staat en de democratie in zijn zeer omvangrijke oeuvre nauwelijks nog een rol spelen. Voor hem zijn de 'systemen' die hij in de samenleving ontwaart (financiële netwerken, grote internationals, de wereld van de wetenschap *et cetera*) de belangrijkste, zoniëten enige politieke actoren die er nog toe doen. De Staat heeft geen andere functie meer dan de interactie tussen die 'systemen' te optimaliseren (hetgeen Willke aanduidt als 'Kontextsteuerung'). Het resultaat is een postmoderne vorm van neocorporatisme en waarbij er niemand meer zit in de cockpit van onze samenleving. Alles wordt overgelaten aan de 'automatische piloot', om de beeldspraak voort te zetten. Voor Willke zijn de dagen van de democratie en de burger geteld, zoniëten reeds voorbij

²⁸ D.J. Wolfson, *Transactie als bestuurlijke vernieuwing. Op zoek naar samenhang in de staatsinrichting*, Den Haag 2005.

²⁹ J. Surowiecki, *The wisdom of crowds: why the many are smarter than the few and how collective wisdom shapes business, economies, societies, and nations*, New York 2004.

³⁰ Een renaissance van het republicanisme voor onze eigen tijd wordt bepleit door niemand minder dan Quentin Skinner. Zie Q. Skinner, *Liberty before liberalism*, Cambridge 1998 en Q. Skinner en M. van Gelderen eds., *Republicanism: a shared heritage 2 vols.*, Cambridge 2002. Wat niet wegneemt dat men zijn aarzelingen kan hebben over dit voorstel. Immers, de representatieve democratie schept een afstand tussen burger en Staat die moeilijk te verzoenen lijkt met het republicanisme.

rechtsgeleerde wereld in de jaren zeventig (De Haan-Drupsteen), mede gevoed door een voldoen aan een sterke behoefte aan rechtsbeschermende maatregelen, ontwikkelde het administratief recht zich tomeloos in instrumentele zin.³¹ Men is toen het recht gaan zien als – voornamelijk – een middel om politieke en beleidsdoelen te realiseren. Deels zat dat besloten in de cultuur van een steeds meer naar voren tredende overheid die met regels de samenleving wilde maken. Deels zat dat ook in de persoon van ministers van Justitie. Van Ernst Hirsch Ballin is vaak gezegd dat hij een instrumentalist is geweest. Ook van andere ministers van Justitie wordt dat beweerd. Op 27 januari 2006 bijvoorbeeld, stelde Femke Halsema tijdens een door haar en enkele collega-Kamerleden georganiseerde conferentie onder leiding van de vice-President van de Raad van State over de werking van de Trias Politica, dat ook minister Piet Hein Donner het recht uitsluitend ziet als een instrument om beleidsmatige doelen te realiseren. En dat hij daarom de wetgevende machine op hoge snelheid laat draaien. Of dat een geheel juiste kwalificatie is blijft terzijde.³² Correct is de algemene vaststelling dat vanaf de jaren zeventig een ongekeende hoeveelheid bestuursrecht is geproduceerd dat overwegend tot doel heeft politieke doelen te verwezenlijken.

Omdat dit direct de gedragsalternatieven van burgers is gaan raken is in reactie daarop, en parallel daaraan, net zo tomeloos een nog steeds uitdijend systeem van rechtsbescherming uit de grond gestampt. Allang volstaan niet meer de sinds het begin van de 20^e eeuw bestaande algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Vanaf de jaren zeventig is de bestuursrechtspraak verder uitgebouwd via de wet Beroep Administratieve Beschikkingen (BAB), daarna de wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen (AROB), en vervolgens de almaar uitdijende Algemene Wet Bestuursrecht (AWB), naast talloze verfijnde uitwerkingen richting de burgerlijke rechtspraak en die van de Raad van State.

En wat is het uiteindelijke resultaat? Tak³³, hoogleraar bestuursrecht in Maastricht, vertolkt in het dikste boek³⁴ dat ooit over bestuursrecht(spraak) is geschreven de visie van een toenemend aantal mensen, zeker ook binnen de bestuurskunde, dat de ongekeende groei van het aanbod van rechtszekerheid aan de samenleving (als reactie op de ongekeende groei van het bestuursrecht dat mensen in steeds moeilijkere kaders dwingt en wringt) per saldo heeft geresulteerd in verlies van individuele rechtvaardigheid. Wat betekent dat in eenvoudige woorden? Dat geleerde mensen, die zich al zo'n dertig jaar met deze materie bezighouden (Tak ontdekte dit mechanisme al begin jaren zeventig) verbijsterd vaststellen dat een overheid precies het tegenovergestelde realiseert van wat zij beoogt te realiseren: averechtse, contraproductieve effecten. De naar voren tredende, op maakbaarheid ingestelde Nederlandse overheid, is in de afgelopen decennia met open ogen in

³¹ Wellicht is dat nog eens een bewijs voor de stelling die men in de geschriften van Kranenburg vindt, namelijk dat Nederland een zwak staatsvormend vermogen heeft. Op het terrein van het bestuursrecht zoveel te meer.

³² Zijn grootvader, de staatsrechtgeleerde A.M. Donner, was ongetwijfeld geen instrumentalist. Mocht zijn zoon zich toch in die richting ontwikkelen dan valt de appel deze keer verder dan gedacht van de boom.

³³ Dat we hier niet te maken hebben met een verdwaalde juridische ziel moge blijken uit het feit dat de Leidse juridische faculteit op 3 maart 2006 een studiebijeenkomst heeft georganiseerd rond het wetenschappelijk werk van prof. mr. A.Q.C. Tak. Een bijeenkomst die ook door leden van de Raad van State nauwlettend is gevolgd omdat het denkbaar is dat Taks werk leidt tot een nieuwe interpretatie door de Raad van State van de positie die het bestuursrecht inneemt in de relatie overheid en samenleving.

³⁴ A.Q.C. Tak, *Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers 2005.

de valkuil gestapt die in het Romeinse recht wordt geduid met: *summum ius, summa iniuria*. Vrij vertaald: wie zich toelegt op het creëren van de hoogste mate van rechtszekerheid, creëert per saldo het grootste onrecht.

De individuele autonomie, de menselijke maat, is en blijft het alfa en het omega van het legitiem overheidsoptreden. Een Staat die besluiten neemt, die in hun uiteindelijke effecten het tegenovergestelde realiseren van wat die staat eigenlijk beoogde, doet mensen pijn³⁵.

De extreme aandacht voor de instrumentele kant van het recht heeft geleid tot een erosie op het vlak van de eigenstandige waarden van recht. Daarbij wrekt zich onder meer de afwezigheid van fundamentele waarden in de Grondwet. In het kielzog van onrust over de overweldigende invloed van de staat door middel van het bestuursrecht, zien we in toenemende mate in geschriften de behoefte verwoord aan een geheel nieuwe Grondwet die – zo mogelijk voorzien van een preambule – formuleert op welke waarden de staat is gebaseerd. Om die reden is de opdracht van het kabinet om uitspraken te doen over de inhoud en positie van de Grondwet in het constitutionele bestel alleszins op zijn plaats.

Wat zich in de context van de bestuursrechtelijke regelingen, dus procedures, voordeed zagen we parallel plaatsvinden in de organisatorische sfeer. Dus op het vlak van structuren. In een proces van liberalisering, privatisering en verzelfstandiging³⁶, gecombineerd met een vernieuwde vorm van centralisatie, opschaling en collectivisering, heeft de Staat een niet aflatende reeks efficiëncymaatregelen³⁷ doorgevoerd. Of we het nu hebben over de constructie van een opgeschaalde UWV, over de privatisering van telefonie en post, over de verzelfstandiging van de spoorwegen, over nieuwe stelsels in onderwijs, zorg en gezondheid, over het in rap tempo intern verzelfstandigen van overheidstaken in agentschappen of extern in het stelsel van de ZBO's, een ander WAO-systeem, ze hebben allemaal weer één ding gemeen: het zijn structuuraanpassingen in het instrumentarium van de Staat, zonder dat ook, en primair, werd en wordt gekeken naar de vraag of de fundamentele orde van de staat deze uitbouwen kan dragen³⁸.

Met honderden voorbeelden valt te duiden hoezeer de instrumentele

³⁵ Sommigen komen daartegen in opstand. We noemen hier alleen maar de stellingname van mensen als Van Kemenade c.s.; eind jaren negentig, tegen de zogeheten juridificering van het bestuur: door steeds meer rechtsbescherming te bieden gaat in een litigieuze samenleving de bestuursrechter in toenemende mate op de stoel van het bestuur zitten, als gevolg waarvan dat bestuur aan handen en voeten wordt gebonden, en in elk geval door de lange doorlooptijden van de procesgang jaren verliest en daardoor niet langer effectief kan besturen. Zie hiertoe J.A. van Kemenade en C.J. Versteeden, *Bestuur in geding*, Provincie Noord-Holland, november 1997. Wij laten hier onbesproken dat dergelijke vooraanstaande personen zelf in de jaren zeventig en tachtig op niet geringe wijze hebben meegewerkt aan de creatie van zowel meer bestuursrecht, als ook aan het uitdijend systeem van rechtsbescherming.

³⁶ Wij gaan kortheidshalve voorbij aan een precieze omschrijving en afbakening van deze drie aspecten en behandelen ze als één conglomeraat van een cultuur die erop gericht is om zich als overheid terug te trekken op kerntaken, en delen van de oorspronkelijke taak af te stoten naar andere organisaties.

³⁷ Wij blijven buiten de discussie of dit daadwerkelijk tot efficiency heeft geleid.

³⁸ Vroeger maakten die organen op een of andere manier deel uit van de bewerktuiging van het dagelijkse bestuur. En ook al staan diezelfde organen nu op min of meer verwijderde afstand van dat bestuur, ze blijven in relatie tot de werking van de staat een instrumentele taak en rol vervullen. En dienen om die reden een gezonde en werkbare aanhechting met de fundamentele van de staatsorde te hebben. Ook waar het de ministeriële verantwoordelijkheid betreft. Het steeds groter wordende probleem is echter dat de fundamentele orde van de staat zelf niet is meeveranderd met de vele en ingrijpende wijzigingen van de instrumenten van de staat. Men heeft – om het in een metafoor te duiden – nieuwe benzine uitgevonden, maar stopt die in een auto met een versleten krukas. Er is niets mis met die vernieuwde benzine, maar toch werkt het niet. We hoeven alleen maar te kijken naar de feitelijke werking van de ministeriële verantwoordelijkheid – een onbetwist aspect van de fundamentele staatsorde – bij het functioneren van de ZBO's, en van bijvoorbeeld de spoorwegen. Bij wettelijke regeling is de ministeriële verantwoordelijkheid geheel, of voor een groot deel, buiten werking gesteld. Maar bij de minste of geringste oprisping in dat soort organen roept de Tweede Kamer de desbetreffende minister ter verantwoording, hoewel deze rechtens niet langer tot het afleggen van politieke verantwoording gehouden is. En als zich een gebeurtenis voordoet die wel onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt, behoort het niet langer tot de staatskundige praktijk om daaraan invulling te geven, anders dan via debatten en geschriften die pleiten voor een extensieve interpretatie van die grondregel. Op deze manier is een wildgroei ontstaan over de interpretatie van artikel 42, lid 2 van de Grondwet, het lid dat zegt dat de ministers verantwoordelijk zijn. In zijn bekende boek 'De Sorry-democratie' toont Van Thijn hoe hulpeloos dit veelvoud aan interpretaties ons heeft gemaakt.

vernieuwing³⁹ van het oorspronkelijke staatssubstraat niet meer wordt ondersteund door de fundamenteën van de staatsorde. Niet alleen een nieuwe visie op, en invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar ook de werving, selectie en samenstelling van het parlement, de regeling van de werkzaamheden van dat parlement, de relatie tussen Eerste Kamer en Tweede Kamer, de werking van de drie machten, de positie van de minister-president in het kabinet, om maar enkele versleten krukassen van de auto van de staat te noemen, zijn aan vernieuwing toe. Meer dan eens is dit in geschrifte onder woorden gebracht. Maar in de woorden van Tjeenk Willink⁴⁰: 'Het wel al honderd keer geschreven maar niet honderd keer gelezen'. Steeds is elke poging tot een fundamentele aanpak vastgelopen in gepalaver. De onmiskenbare voordelen van de Nederlandse overlegcultuur heeft minstens dat ene nadeel, dat als men het niet met elkaar eens wordt, niemand een besluit neemt en er gewoon een nieuwe vergadering wordt uitgeschreven. Het feit dat de discussie over noodzakelijke vernieuwingen van de fundamenteën van de staatsorde nooit holistisch is beschouwd, en altijd is geleid via geïsoleerde onderwerpen, zoals bijvoorbeeld die van een gekozen minister-president of burgemeester, of die van een referendum, of een reorganisatie van de rijksdienst als een doel in zichzelf, is debet aan het steeds weerkerende mislukken van een betekenisvolle doorbraak op het totale terrein van de onderliggende staatsorde. Juist om te voorkomen dat de presentatie van enkele geïsoleerde aanbevelingen opnieuw wordt aangemerkt als luchtballonnetjes wier functie alleen maar is om ze lek te schieten, bevat dit document een hele reeks aanbevelingen die in elkaars verband en verlengde verstaan en opgepakt moeten worden. Er een paar krenten uitpikken, om ze vervolgens te maltrakteren in het gebruikelijke leiderschapsloze geneuzel over voors en tegens getuigt in de huidige situatie van de staat in gevaar, van onverantwoordelijk gedrag.

Deze problematiek van vernieuwing op instrumenteel vlak, die niet wordt ondersteund en gedragen door tijdige aanpassing of herijking van de fundamenteën van de staatsorde, speelt niet alleen op het vlak van de rijksoverheid. Ernstige fricties doen zich ook voor bij de lagere overheden. Daar is niet alleen het onvermogen van de staat om een genoegzaam slot te breien aan het eindeloze debat, sinds de inwerkingtreding van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen 1950⁴¹, over de orde van de bestuurlijke organisatie van het land. Ook recente instrumentele vernieuwingen, zoals de invoering van de wetgeving op de dualisering, blijkt in de praktijk slechts bij uitzondering te werken. Men stopt ook hier een nieuwe brandstof in een apparaat dat niet alleen een versleten krukas heeft, maar ook nog een paar in het wilde weg vonkende bougies die de brandstof doen ontvlammen waardoor de auto in brand vliegt. Het werkelijke aantal burgemeesters en wethouders dat zich niet langer wenst te voegen naar een gemeenteraad die de dualisering bedrijft als nieuwe hobby, of als slagwapen naar het dagelijks bestuur, is groter dan de cijfers die we recentelijk in de pers hebben zien verschijnen.

³⁹ Wij blijven buiten de discussie of alles wat onder de noemer van de op verhoging van de efficiency gerichte vernieuwing, daadwerkelijk als verbetering kan worden aangemerkt. Of de spoorwegen beter niet geprivatiseerd hadden kunnen worden, of het nieuwe zorgstelsel beter voor de samenleving is dan het oude, et cetera, is niet onderwerp van de opdracht aan de Nationale Conventie.

⁴⁰ Uit een gesprek met Tjeenk Willink op 9 maart 2005.

⁴¹ Hier wordt voorbij gegaan aan het feit dat al in 1947 de Commissie Koelma een pleidooi heeft gehouden voor een reorganisatie van het binnenlands bestuur. De echte discussie is pas losgebarsten na de invoering van de WGR in 1950.

Men kan niet straffeloos op instrumenteel vlak vernieuwen zonder de onderliggende fundamentele orde tijdig daarin mee te nemen. Hoe denkt men dat dualisering in de praktijk werkt in een gemeente van 100.000 inwoners, met 26 raadsleden en niet minder dan 12 raadsfracties? Zo'n gemeenteraad transformeert snel in een club activisten, die dualisering interpreteert als de vrijheid om in concurrentie met het bestuur mee te besturen, in plaats van boven dat bestuur een eigenstandig politieke kader te formuleren voor de toekomst van de gemeente. Dualisme is ontaard in wij-zij, en gaf allerm minst een nieuwe impuls aan een herbronning van de relatie tussen raden/staten en burgers, het ultieme doel van de dualisering. Raden en staten gaan de provincie en de gemeente niet in, maar graven steeds meer loopgraven rond de colleges van dagelijks bestuur in een raar soort gevecht om macht. Ze willen nu overal over gaan.

Hoe – om nog een ander voorbeeld te nemen – zal in 2007 de entree van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning gaan uitwerken in gemeenten die niet beschikken over voldoende kwantiteit en kwaliteit van politiek, bestuurlijk en ambtelijk kader om deze bepaald niet geringe complexiteit aan te kunnen? Een in zijn oorsprong verstandig en werkbaar wetsontwerp WMO is – zoals gebruikelijk in de Tweede Kamer – door veelvuldige amendering 180 graden van koers gedraaid: wat bedoeld was als een decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan gemeenten is na de amendering wel nog een overdracht van verantwoordelijkheden aan gemeenten, maar de finale bevoegdheden zijn (opnieuw) gecentraliseerd.

De staat stoot in een hoog tempo – al dan niet wegens verkapte bezuinigingen – taken af aan de lagere overheden, zonder tijd, geld of wetenschappelijk inzicht te besteden aan een zodanige aanpassing van de fundamentele van dat type staatsorde, dat het ook allemaal zijn beoogde werking zal hebben.

Als we de vereiste orde van deze tijd, onder meer zich uitend in nieuwe kwaliteit en schaal, niet in overeenstemming brengen met de taken van deze tijd, onder meer zich uitend in toegenomen druk en complexiteit, verliezen we het democratische grondvlak van de samenleving: de gemeente, de wijk, de buurt en de straat. Wat het behouden van de gemeentelijke autonomie, van algemeen territoriaal bestuur en van de principes van een open huishouding betreft, is concluderende besluitvorming over de bestuurlijke organisatie⁴², inclusief een besluit over een weloverwogen procesgang voor bijvoorbeeld een Randstadautoriteit, dringend gewenst. Wat bijvoorbeeld de dualisering aangaat ligt er een taak om de kwaliteit van raden, en staten aanzienlijk te verhogen. Dat raakt de positie en het functioneren van politieke partijen. Zij zullen moeten terugkeren naar de burgers en de democratie. Een volk leiden terwijl maar 2%⁴³ van de burgers lid is van een politieke partij, maar intussen wel de overgrote meerderheid van de hogere functies controleert, is een te zwakke basis voor democratisch bewustzijn.

Het ontbreken van een tijdige herijking van de fundamentele van de staatsorde op rijks-, provinciaal en lokaal niveau, heeft te maken met het ontbreken van een duidelijke hiërarchie van bestuur. In onze bestuurscultuur is iedereen

⁴² De Nationale Conventie heeft niet tot taak uitspraken te doen over de slepende problematiek van de bestuurlijke organisatie van het land. Het thema kan echter in de marge niet onbenoemd blijven omdat het alles te maken heeft met de samenhang der dingen in de orde van de staat.

⁴³ Zie S.W. Couwenberg, *Opstand der Burgers*, Civis Mundi Jaarboek 2004, Damon 2004, p. 18-19.

ieders anders *primus inter pares*. De bestuurlijke dichtheid met een onvoorstelbare hoeveelheid spelers op het kleine speelveld, heeft als extra complicatie dat ze allemaal nevengezocht aan elkaar opereren: iedereen gaat overal over. Er is niets mis mee dat velen zich met vele zaken mogen bemoeien, maar er is niemand die de baas is en knopen kan doorhakken. Het begrip 'bestuurlijke drukte' is inmiddels zo gewoon geworden dat nog maar weinigen de vraag stellen wie nu eigenlijk leiding geeft aan de staat en zijn samenstellende bestanddelen. Met zo'n twintig bestuurlijke overleggen – om maar eens één voorbeeld te noemen – is het niet eenvoudig de Randstad een vooraanstaande plaats te garanderen op de Europese economische hitlijst. Waar rechtens sprake is van enige hiërarchie, is die in de praktijk helemaal 'weggepolderd'.⁴⁴ Mede daardoor wordt een grote hoeveelheid problemen veel later opgelost dan mogelijk en vooral ook noodzakelijk is. Herstel van hiërarchisch bestuur, en daarmee van de geloofwaardigheid van de instituties⁴⁵ van de staat, is dringend geboden.

Conclusie V: het bederf van het legislatief

Het voorgaande leidt tot een volgende conclusie. Traditioneel laat zich het legislatief associëren met beleid en het executief met uitvoering. Wanneer nu uitvoering opgewaardeerd wordt tot beleid, wanneer de details van datgene wat de regering doet zich het aureool verwerven van 'beleid', dan mag men verwachten dat het legislatief het als een plicht ervaart zich daarover uit te spreken. Er ontstaat dan een continuüm tussen executief en legislatief en dat continuüm zal in de praktijk ertoe leiden dat het legislatief het executief 'ingezogen' wordt. *Of, om het nauwkeuriger te omschrijven: waar het executief geneigd was om zijn eigen traditionele arbeidsterrein op het terrein van de uitvoering te promoveren tot 'beleid', daar was het legislatief bezig zijn eigen verplichtingen op het terrein van 'politiek' te degraderen tot 'beleid'. Zo vonden die twee elkaar op hetzelfde terrein, dat van 'beleid', en waardoor ze samen de eliminatie bewerkten van wat men vroeger onder 'politieke doelstellingen' had verstaan.*

Twee documenten beheersen de orde van de Nederlandse staat: de Grondwet en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Wat de Grondwet betreft zullen er niet veel zijn die de staatsordelijke waarde daarvan willen betwisten, ook al heeft slechts een te verwaarlozen hoeveelheid mensen de Grondwet ooit gelezen. Maar het aantal mensen dat het Reglement van Orde van de Tweede Kamer kent is nog veel kleiner. Helaas, en ten onrechte. Zoals het gezegde in juridische kring luidt: 'Wie de orde bepaalt, die bepaalt alles.' En omdat het hier gaat om de orde van ons hoogste staatsorgaan – de institutie die de gedragsopties van burgers bepaalt – dient men het reglement dat die orde regelt net zo hoog te achten als de Grondwet. Het Reglement van Orde is het hart en de machinekamer van de representatieve democratie. Het regelt onder meer de werkwijze van de Tweede Kamer. Die vormt de kern van het parlementaire systeem. Het bepaalt hoe de democratische besluitvorming, en de voorbereiding daarvan, in zijn werk gaat. Dit lijkt

⁴⁴ Bijvoorbeeld aanwijzingen vanwege ministers of provincies zijn rechtens gelegitimeerd, maar worden in de praktijk zelden of nooit toegepast.

⁴⁵ Dit is sinds jaren het repeterend thema in de Algemene Beschouwingen van de Jaarverslagen van de Raad van State.

slechts een procedurele en formele aangelegenheid; maar wat er op de agenda komt, hoe dat wordt voorbereid, op welke manier dat wordt afgehandeld, dat alles heeft een directe invloed op de aard, betekenis en diepgang van de besluitvorming die alle Nederlanders raakt. Men kan daarom niet genoeg kijken naar de betekenis van het Reglement van Orde als voorwaardelijk en causaal element voor de inhoudelijke politieke besluiten die de Tweede Kamer neemt.

Tot medio jaren zeventig lag de productie van de regering voor meer dan 90% op het vlak van wetsvoorstellen en nauwelijks op dat van beleidsvoorstellen. Die bestonden toen nog niet, althans niet in het verkeer tussen regering en Tweede Kamer. Dat veranderde radicaal vanaf het midden van de jaren zeventig⁴⁶. Mede om werkloze jonge academici aan een baan te helpen stroomden begin jaren zeventig duizenden jongelieden de overheid – met name de rijksoverheid – binnen. Daar en toen ontstond het produceren van beleidsnota's. De regering begon dergelijke nota's aan de Kamer te sturen, zonder een daarop afgestemde regeling van de afhandeling daarvan in het Reglement van Orde.

Bij de behandeling van de Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening in 1974 pleegde de Kamer een ongrondwettelijke daad. Hij dwong minister Gruijters te aanvaarden dat de Kamer die nota amendeerde. Het betoog van de minister, staatsrechtdeskundige en lid van de Staatscommissie Cals-Donner, dat de Kamer grondwettelijk alleen het recht van amendement heeft bij wetsvoorstellen, en zich verder alleen maar via moties kan uitspreken over een door de minister te volgen gedragslijn, werd terzijde geschoven. Zo ontstond het in de Grondwet niet bekende verschijnsel van de *amenderingsmotie*.

Vanaf dat moment stortten fracties zich massaal op het amenderen⁴⁷ van beleidsnota's. Tegelijk vroegen ze om meer van die nota's⁴⁸.

Vervolgens raakte de Kamer bedolven onder een stortvloed van beleidsnota's. Voor ambtenaren werd het schrijven daarvan een waar carrièreperspectief. De toenmalige voorzitter van de Kamer, Anne Vondeling, had in zijn nieuwjaarsrede 1974-1975, gewezen op het feit dat de behandeling van beleidsnota's, zeker in die grote mate, niet gesteund werd door een daarop afgestemde regeling van de werkwijze in het Reglement van Orde. Toen de Kamer omkwam in het, door het eigen ageren overstelpende, werk en in steeds grotere getale 'help' riep, bedacht Vondeling eind 1976 de zogeheten Openbare Commissievergadering Plus, wijzigde het Reglement van Orde in die richting, stond de Kamer toe in commissies nota's af te handelen en alleen voor de stemming een beraad in het plenum te verlangen. Twee Kamerleden – Van de Kappeyne van de Copello en Van der Lek – waren tegen dat

⁴⁶ Zie voor een gedetailleerde beschrijving L. Klinkers, *Beleid begint bij de samenleving. Een zoektocht naar de menselijke maat*, Lemma 2002, hoofdstuk 6.

⁴⁷ Zoals bekend verzwakken amendementen in de Tweede Kamer doorgaans de kwaliteit van de oorspronkelijke wetsvoorstellen van de regering. Dat is met het amenderen van beleidsnota's niet anders.

⁴⁸ Dat laatste was het gevolg van de uitkomst van een debat tussen twee PvdA-parlementariërs – Ed van Thijn versus Huub Franssen – uiteindelijk uitgevochten in *Socialisme en Democratie* (*Socialisme en Democratie*, maart 1976 en september 1976) ontlokt door een fundamenteel artikel van Harry van Wijnen (*Socialisme en Democratie*, maart 1975) over de betrekkelijke macht van de Tweede Kamer tegenover die van de regering. Van Thijn bepleitte het primaat van het beleid voor de Kamer, het verlaten van de traditionele, achteraf controlerende taak van de Kamer, claimde voor de Kamer een positie aan de voorkant van de beleidsontwikkeling, vroeg daarmee aan de regering om beleidsnota's toe te sturen die de fracties vervolgens konden amenderen, waarna de regering op basis van die politieke besluitvorming over te voeren toekomstig beleid wetsvoorstellen moest gaan maken. Van Thijn wilde dat de Kamer zou uitgroeien tot een 'beleidsbepalend krachtencentrum' tot een 'besluitvormend college' op het vlak van beleid. Tekenend voor de woordkeus van Van Thijn is het woord 'college', een begrip dat we doorgaans alleen hanteren voor het dagelijks bestuur van het land, provincies en gemeenten, niet ter duiding van de volksvertegenwoordiging. Franssen verfoeide die gedachtegang, maar verloor.

voorstel omdat zij feilloos aanvoelden dat met deze – door een wijziging van structuur en procedures gesanctioneerde – ruk naar de voorkant van de beleidsontwikkeling de overvolle agenda van Kamerleden alleen maar nog voller zou worden. De geschiedenis gaf hen gelijk⁴⁹.

Deze combinatie van a) de invoering van een ongrondwettig verschijnsel als de amenderingsmotie, met b) de positionering van de Kamer aan de voorzijde van de beleidsontwikkeling, met c) het wijzigen van het Reglement van Orde als een sturen op structuren en procedures om de daarvoor ontstane problemen op te lossen (wat altijd averechts werkt tenzij de structuren en procedures zelf het probleem veroorzaken) joeg de Kamer met een stormwind in de rug weg van de volksvertegenwoordigende en controlerende taak naar een meebesturende: men ging zich bewegen op het niveau van ministers⁵⁰: niet langer boven de regering politieke kaders creërend, maar in

concurrentie met het beleid van een minister en diens ambtenaren.

Daarna ging het snel bergafwaarts. Omdat het werk door deze regeling van de werkzaamheden alleen maar toenam, groeide snel binnen fracties het systeem van werken met specialisten en woordvoerders. Fractie-assistenten werden aangetrokken om delen van het werk – en ook het eerstelijnscontact met de samenleving – over te nemen. Kamerleden kregen een kleine coterie van ondersteuners om hun specialisme verder uit te bouwen. De Kamer departementaliseerde door de combinatie van specialisme en vaste sectorale commissievergaderingen. De debatten kregen allengs een ambtelijk-instrumenteel karakter, het beeld van de Tweede Kamer als institutie op de tv werd dat van een verlaten ruimte met meer bodes, notulisten en griffiers dan aanwezige Kamerleden.

Maatschappelijk werd dat proces van meebesturen aangejaagd door de noodzaak vaak in de publiciteit te komen, en de merkwaardige verstrengeling die zich vervolgens ging voordoen tussen media en Kamerleden. De van calculering naar individualisering doorschietende ontzuilde burger zag dat met verbazing aan en begon steeds meer zijn schouders op te halen over de politieke geloofwaardigheid van de Tweede Kamer⁵¹.

Aldus transformeerde het legislatief zich in een surrogaat executief. Daarover valt weinig goeds te zeggen. In de eerste plaats is de Tweede Kamer, zoals zojuist aangegeven, voor deze surrogaattaak niet geëquipeerd en zal hij die dus altijd op een weinig bevredigende manier ten uitvoer brengen. Uitbreiding van de staf van de Tweede Kamer zal hier geen verbetering in brengen. Ofwel die staf zal niet de omvang en expertise hebben van die van het executief (en dan blijft het probleem bestaan), ofwel die van het executief evenaren (en dan hebben we twee met elkaar concurrerende executieven, in plaats van een). Beide alternatieven moet men niet willen. In de tweede plaats, door alle energie te

⁴⁹ Vondelings opvolger, Dolman, bedacht in september 1979, door het toenemende geroep om 'help' van, door zichzelf, ondergesneeuwde Kamerleden de Uitgebreide Commissievergadering (UCV). In een dergelijke vergadering kon een commissie een nota geheel en al afhandelen, inclusief de stemming. Vanaf dat moment bestonden er in wezen net zoveel Tweede Kamers als dat er nota's in een UCV afgehandeld werden. De Grondwettelijke vragen die daarbij rezen zijn nooit gesteld, althans niet in en door de Kamer.

⁵⁰ L. Klinkers, *Tweede Kamer met 150 ministers*, BB 1981, nr. 10.

⁵¹ Zie Peter van Walsum, *Verder met Nederland. De kritische terugblik van een topdiplomaat*, Balans 2001.

steken in het medewetgeverschap verwaarloosde het parlement zijn beide andere taken: vertegenwoordiging en controle⁵². Beter is het daarom de ondersteuning van parlementsleden te beperken tot de zuiver secretariële hulp die zij behoeven voor een goede functionering als volksvertegenwoordiger.

⁵² De 'executieve verleiding' werd verder gestimuleerd door een dubbelzinnigheid in het begrip 'controle'. Er is in de eerste plaats de meer gangbare betekenis van het woord, en waar 'controle' staat voor het achteraf vaststellen of de gecontroleerde zijn activiteiten naar behoren uitvoerde. Maar het begrip controle heeft tevens de connotatie van 'iets onder controle' te hebben, dat wil zeggen van ergens meester over te zijn. Het laat zich verstaan dat deze tweede betekenis voedsel gaf aan die 'executieve verleiding' en het legislatief ertoe bracht de 'overflow' in de bevoegdheden van legislatief en executief te gebruiken voor een poging om een partner te worden van het executief in de uitvoering van taken die het executief qualitate qua toekomen.

De gekozen minister-president

3. De gekozen minister-president

3.1 Remedies

Het voorgaande hoofdstuk eindigde met enkele aanbevelingen voor hoe het ernstigste euvel onze democratie – de hulpeloosheid en weerloosheid van het parlement – verholpen kan worden. Maar zouden die aanbevelingen voldoende zijn? Dat valt zeer te betwijfelen: *quo simul est imbuta recens servabit odorem testa diu* en oude gewoontes leert men maar moeilijk af. Het zal daarom onvermijdelijk zijn te denken in de richting van een aantal samenhangende maatregelen die die verkeerde paden voor de toekomst daadwerkelijk onbegaanbaar maken. Daartoe het volgende. Al de bovengenoemde problemen hebben gemeen dat hier de representatieve democratie ontspoot doordat legislatief en executief in elkaar verstrengeld raakten. Het zal geen betoog behoeven dat 1) de op de machtscheiding gebaseerde representatieve democratie een veel betere afweer heeft tegen deze gevaarlijke democratische ziekte dan de op de ministeriële verantwoordelijkheid gebaseerde representatieve democratie en 2) dat het, bijgevolg, de moeite waard is te zien in hoeverre deze ziekte bestreden kan worden met een aan de op de machtscheiding gebaseerde representatieve democratie ontleend vaccin. En waarbij dat vaccin zorgvuldig gedoseerd moet worden ter vermijding van de hierboven geconstateerde euvels van de Amerikaanse constitutie. Kortom, waar ligt het juiste milieu tussen machtscheiding en ministeriële verantwoordelijkheid? Zes voorstellen verdienen in dit verband de aandacht: 1) de gekozen minister-president, 2) een herdefiniëring van de ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel, 3) een herdefiniëring van de verhouding tussen het publieke- en het privaatrechtelijke domein, 4) een herdefiniëring van de politieke representatie; kern is daarbij dat de volksvertegenwoordiging de blik 180 graden omdraait en haar aandacht vooral richt op de kiezer en de samenleving en niet op de regering, 5) dit is te realiseren door het huidige systeem van vaste kamercommissies te vervangen door dat van zogeheten 'themacommissies', 6) de instelling van een controlebureau van de Tweede Kamer dat de leden van die Kamer verplicht de controlerende taken van de Tweede Kamer ten uitvoer te brengen. In dit en de volgende hoofdstukken zullen wij deze remedies voor de kwalen van de hedendaagse democratie afzonderlijk langslopen.

3.2 De gekozen minister-president

Op grond van het voorgaande ligt het voor de hand de vraag te stellen naar de voor- en nadelen van de gekozen minister-president. Denk aan de VS: de op de machtscheiding gebaseerde representatieve democratie vereist uiteraard dat zowel het legislatief als het hoofd van het executief door het

electoraat gekozen worden. Een door het legislatief aangewezen president zou uiteraard zondigen tegen het principe van de machtscheiding⁵³. Maar tegen de achtergrond van het bovenstaande is het volgende van nog meer belang. Wanneer al onze hedendaagse politieke misère voortkomt uit een executief dat zich van de macht meester maakte en een slaafs parlement (dat ofwel weigert dit te bekennen, ofwel dit verder in de hand werkt, ofwel die beide tegelijk), dan zijn parlementsverkiezingen een kwalijke farce. Die nodigen immers de burger uit zich uit te spreken over wat men, in de woorden van Bagehot, zo langzamerhand eerder tot de 'dignified', dan tot de 'efficient part of government' rekenen moet⁵⁴. Als dan vrijwel alle macht bij het executief terechtgekomen is, dan vereist de democratie – regering door het volk, toch? – dat het volk de minister-president kiezen kan. Machtsuitoefening vereist altijd dat daarover verantwoording wordt afgelegd – en wanneer die verantwoording wordt afgelegd aan een orgaan dat door de machthebber in kwestie gecorrumpeerd kan worden, dan behoort dit gecorrigeerd en aangevuld te worden door het afleggen van verantwoording door (het hoofd van) het executief aan de bevolking.

Aldus redeneerden de *Founding Fathers*. En de vraag rijst in hoeverre een aanvaarding van dit speciale element in hun redentie ook verplicht tot aanvaarding van heel de rest van hun politieke filosofie. Meer in het bijzonder, in het Amerikaans systeem is de gekozen president een directe consequentie van de machtscheiding (zie boven). Kortom, in hoeverre is het systeem van een gekozen chef van het executief inpasbaar binnen een representatieve democratie die gebaseerd is op ministeriële verantwoordelijkheid? Bij de beantwoording van die vraag is het goed om te onderscheiden tussen theoretische en meer praktische vragen.

Een eerste theoretisch probleem ligt in het gegeven dat afzien van de machtscheiding de mogelijkheid openlaat voor een conflict tussen executief en legislatief. Maar dit probleem is in feite heel wat onschuldiger dan op het eerste gezicht lijken mag. De reeds bestaande handelwijze hier te lande in dat soort van situaties is hier geheel en al bevredigend. Want in het geval van een dergelijk conflict zal via een beroep op de vertrouwensregel het executief naar huis gestuurd kunnen worden – waarna nieuwe verkiezingen plaats zullen vinden. Die zullen resulteren in een nieuw parlement én een nieuwe regering – en binnen dit scenario heeft dus geen van beide, noch parlement noch regering, voorrang of prioriteit over de ander. Het scenario is neutraal ten aanzien van beide. Maar dat geldt uiteraard niet voor het electoraat: een conflict tussen beide, dat resulteert in nieuwe verkiezingen zal niet in een kleinigheid zijn aanleiding en oorzaak hebben en daarom de aandacht van het electoraat zeker trekken. Meer nog, juist omdat het in dit soort gevallen niet om een kleinigheid gaat, valt er alles voor te zeggen de zaak in kwestie aan het electoraat voor te leggen.

⁵³ Het is hier nuttig erop te wijzen dat de *Founding Fathers* Montesquieu nooit goed begrepen hebben: zoals Willem Witteveen beklemtoont in zijn Tilburgse inaugurele rede ging het bij Montesquieu geïnspireerd door de Engelse constitutie om een evenwicht van machten en niet om een machtscheiding. Zie W.J. Witteveen, *Evenwicht van machten*, Zwolle 1991; 28 – 35. Zie ook J.J. Granpré Molière, *La théorie de la constitution Anglaise chez Montesquieu*, Leiden 1972. Men kan het overigens de *Founding Fathers* licht vergeven, aangezien *De l'Esprit des Lois* qua organisatie en argumentatie zo ongeveer het beroerdste boek is uit heel de geschiedenis van de politieke theorie. En die feilen zijn nergens zo hinderlijk als juist in het hoofdstuk over de Engelse constitutie waar de Trias min of meer uit de lucht komt vallen.

⁵⁴ Bagehot, *op. cit.*; hoofdstuk 1.

Een tweede theoretisch probleem betreft het tegenover elkaar stellen van twee machten – executief en legislatief – die beide beschikken over een mandaat van de kiezer. Leidt dit niet tot een impasse; tot een situatie van machteloosheid en waarbij iedere druk in een bepaalde richting een even grote tegendruk in tegengestelde richting oproept, met permanente stilstand als eindresultaat? Zoals deze mechanische metafoor al suggereert, we hebben hier, in feite, van doen met een probleem van de sociologie van de macht. Maar, zoals in het voorgaande geval, ook dit probleem lijkt ernstiger dan het in werkelijkheid is. Om te beginnen, men hoeft zich maar Montesquieus leer van het evenwicht van de drie machten in herinnering te brengen om zich te realiseren dat hier juist de basis ligt van de effectiviteit van de Staat en van de vrijheid van de burgers. De aard van het mandaat van legislatief en executief doet er in dit verband niet toe – zie, wederom, Montesquieus eigen gedachtegang. Meer nog, de geschiedenis van de politieke filosofie geeft extra ondersteuning aan dit inzicht. Om te beginnen willen wij hier erop wijzen dat Machiavelli in zijn *Discorsi* de verdeeldheid tussen plebs en patriciaat⁵⁵ juist zag als de belangrijkste oorzaak van Rome's vrijheid en latere grootheid:

*'I say that to me it appears that those who damn the tumults between the nobles and the plebs blame those things that were the first cause of keeping Rome free, and that they consider the noises and the cries that would arise in such tumults more than the good effects that they engendered. They do not consider that in every republic are two diverse humors, that of the people and that of the great, and that all the laws that are made in favor of freedom arise from their disunion, as can easily be seen to have occurred in Rome. (...) Thus one should blame the Roman government more sparingly and consider that so many good effects would not have emerged from that republic if not caused by the best of causes. And if the tumults were the cause of the creation of the tribunes, they deserve the highest praise; for besides giving popular administration its part, they were constituted as a guard of Roman freedom, as will be shown in the following chapter'*⁵⁶.

De gedachte is, derhalve, dat het met macht zo gesteld is dat macht en tegenmacht niet tegen elkaar weg te strepen zijn, zoals plus en min, maar juist leiden tot *machtsaccumulatie*. Hetzelfde inzicht treffen we in Hegels *Phänomenologie des Geistes*, in de vaak besproken passage⁵⁷ die gewijd is aan de meester/knecht verhouding:

*'ebenso bezieht sich der Herr mittelbar durch den Knecht auf das Ding; der Knecht bezieht sich, als Selbstbewusstsein überhaupt, auf das Ding auch negativ und hebt es auf; aber es ist zugleich selbständig für ihn, und er kann darum durch sein Negieren nicht bis zur Vernichtung mit ihm fertig werden, oder er bearbeitet es nur'*⁵⁸.

⁵⁵ Machiavelli onderscheidt overigens onvoldoende tussen het conflict tussen plebs en patriciaat enerzijds en dat tussen 'populares' en 'optimaten' anderzijds – maar dat maakt voor zijn gedachtegang hier geen verschil.

⁵⁶ N. Machiavelli, *Discourses on Livy*. Translated by Harvey C. Mansfield & Nathan Tarcov, Chicago and London 1996; 14, 15. Passages als deze ondersteunen de visie dat men Machiavelli – niettegenstaande zijn slechte reputatie in de geschiedenis van de politieke filosofie – zien kan als de eerste verdediger van een moderne vorm van democratie. Overigens hebben J.G.A. Pocock en Q. Skinner het beeld van Machiavelli al getransformeerd van een schurk tot een held uit de geschiedenis van de politieke filosofie. Voorts wordt verwezen naar Machiavelli's overpeinzingen over het Romeinse tribunaat – die goed aansluit bij het pleidooi hieronder voor een volksvertegenwoordiging die het gezicht gewend heeft naar de bevolking en niet naar de regering. Zie hieronder de paragraaf gewijd aan de zogeheten themacommissies.

⁵⁷ De passage verkreeg zijn bekendheid dankzij het gebruik dat Alexandre Kojève ervan maakte in zijn colleges aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog, daarmee een hele generatie Franse filosofen beïnvloedend. Zie L. van Middelaar, *Politicide. De moord op de politiek in de Franse filosofie*, Nijmegen 1999; 47ff.

⁵⁸ G.W.F. Hegel, *Phänomenologie des Geistes*, Hamburg 195 (Felix Meiner Verlag) 146.

De ingenieuze gedachte is hier deze: de meester verhoudt zich direct tot de wereld, hij kan daaruit nemen en ermee doen wat hij wil. Zijn verhouding tot de wereld is ongecompliceerd, maar daarom ook primitief en heeft om die reden ook niet de belofte van de toekomst in zich. De meester leeft in het hier en nu – als een dier. Maar de knecht moet, als knecht van de meester, de wereld aan de meester dienstbaar maken – en daarmee schuift zich tussen de wereld en het bewustzijn van de meester een nieuw element. Namelijk, het element van hoe de wereld het beste aan de begeerte (van de meester) dienstbaar te maken is. Onze greep op de wereld heeft juist hierin zijn oorsprong – macht kwam voort uit *ogenschijnlijke* zwakte.

Hegels inzicht is van bijzondere waarde voor een juiste appreciatie van de ongelukkige dialectiek in de huidige verhouding tussen regering en parlement. Door de ongunst der tijden heeft de regering zich in de positie van de meester weten te manoeuvreren, daarbij het parlement reducerend tot die van de knecht. En, zoals het met nieuwbakken meesters veelal het geval is, de regering meent zijn eigen positie te versterken en te verbeteren door het parlement almaar dieper in de onderworpenheid te drukken. Illustratief is hier de oekaze van minister-president Kok, uitgevaardigd n.a.v. de Bijlmer-affaire, die een ruw einde maakte aan een ontluikend contact tussen volksvertegenwoordigers en departementale ambtenaren vanwege de gevaren die men daarvan vreesde. Het is het gedrag van de gierigaard die zich niet realiseert hoezeer hij door zijn gierigheid juist kansen laat lopen zijn vermogen verder te vergroten. De nieuwbakken meester is een slechte meester die niet inziet dat hij meer aan zijn knecht hebben kan naarmate hij bereid is die knecht meer onafhankelijkheid en macht te gunnen. De tot een nulliteit gereduceerde knecht heeft ook voor de meester geen waarde meer; hij is uiteindelijk niet meer dan een meubel, niet meer dan een ding. Om het uit te drukken in Machiavelli's terminologie: er moet meer 'tumult' komen in de relatie tussen parlement en regering: zoals juist de 'tumulten' tussen plebs en patriciaat Rome maakten tot een vrije Staat die de macht genereerde om de gehele bekende wereld te veroveren, zo is het ook hier⁵⁹. De 'vrijheid' van parlement (en daarmee van de burger) is niet een *bedreiging* van de politieke macht – maar er juist de *voorwaarde* van. Het inzicht lag ook ten grondslag aan Spinoza's⁶⁰ en Ulrich Hubers pleidooi voor de 'absolute democratie': de democratie en de democratische politieke vrijheid zijn niet een bedreiging voor de politieke macht, maar geven daaraan juist een bereik dat de macht van een absolute monarch als Lodewijk XIV verre te boven gaat⁶¹. Het verloop van het conflict tussen Frankrijk en Engeland om de wereldmacht in de 18^e eeuw is er de empirische bevestiging van.

De macht van het politieke systeem (en de basis van de politieke en burgerlijke vrijheid van de burger) hebben daarom alles te winnen en niets te verliezen bij een ontvlechting van parlement en regering; en waarbij die ontvlechting slechts gerealiseerd kan worden door een extra machtsbasis

⁵⁹ In een vergelijkbare context spreekt Hoekstra geheel terecht van een 'gezonde spanning tussen regering en Staten-Generaal' (cursivering red.). Zie R.J. Hoekstra, De minister-president en de coalitie, in L.F.M. Besselink ed., *Over de versterking van de positie van de minister-president*, Nijmegen 2005; 39.

⁶⁰ Voor Spinoza, zie R.J. McShea, *The political philosophy of Spinoza*, New York and London 1968: 'we have seen Spinoza's opinion to be that the better the state, the more absolute it is; 'the greater the right of the sovereign the more does the form of the state agree with the dictate of reason'. Democracy is the form of state which agrees most closely with the dictate of reason' (p. 127).

⁶¹ E.H. Kossmann, *Geschiedenis is als een olifant. Een keuze uit het werk van E.H. Kossmann. Samengesteld en ingeleid door Frank Ankersmit en Wessel Krul*, Amsterdam 2005; 27; 131 – 153.

voor het parlement aan te boren. Dit kan gerealiseerd worden door zowel het executief (in de persoon van de minister-president) als het legislatief te voorzien van en mandaat van de kiezer. Het is waar: dat klinkt paradoxaal. Want verleent dat mandaat van de kiezer aan het executief niet nog een extra machtsbasis in zijn verhouding tot het parlement?

Maar het is juist andersom. Want eerst door de hier voorgestelde constructie wordt het machtscontinuüm tussen parlement en regering, dat de regering steeds voor eigen machtsvergroting heeft kunnen exploiteren, doorgesneden. Dankzij dat continuüm lekte steeds macht weg van het parlement naar regering en juist *daardoor* werd het parlement meer en meer het executief 'ingezogen'. Maar zodra zowel legislatief als executief zich kunnen beroepen op een mandaat van de kiezer, neemt voor zowel executief als legislatief de verticale band tussen electoraat en ieder van hen beiden de plaats in van het horizontale continuüm tussen legislatief en executief die zozeer de *vitium originis* was van alle kwalen waar de hedendaagse Westerse democratieën aan laboreren. Hier ligt dus de breuk met wat Bovend'Eert correct omschrijft als 'de Europese constitutionele traditie'⁶² en waar het *juste milieu* gevonden kan worden tussen het Amerikaanse (machtscheiding) en het Europese systeem (ministeriele verantwoordelijkheid) – een *juste milieu* dat de voordelen van beide combineert en de zwakheden van beide omzeilt.

3.3 De bezwaren weerlegd

Men kan daarom zijn twijfels hebben over Bovend'Eerts' *obiter dictum* dat het thema van de gekozen minister-president een 'uitgekauwd onderwerp' zou zijn⁶³. Niets is minder waar. Al was het maar dat de feiten met deze bewering in strijd zijn. Juist de laatste jaren leeft het debat over de gekozen minister-president weer sterk op. Het *Liberaal Manifest* dat in mei 2005 jaar op de Algemene Ledenvergadering van de VVD aanvaard werd, spreekt zich uit ten gunste van de rechtstreeks gekozen minister-president⁶⁴. Voorts wijst men er vaak op dat de huidige zwakke positie van de minister-president zijn gezag in het Europese overlegcircuit frustreert en dat een versterking van de positie van de minister-president⁶⁵ dringend geboden is. Tegenstanders wijzen op meer praktische problemen van het systeem van de gekozen minister-president. In de eerste plaats is daar de zogeheten '*cohabitation*' problematiek, dat wil zeggen, de situatie die kan ontstaan wanneer het electoraat zou kiezen voor een minister-president van een andere kleur dan de kamermeerderheid. De ervaringen van de Vijfde Republiek in Frankrijk wijzen uit dat dit het politieke systeem tot machteloosheid doemen kan. Toch is dit geen reëel probleem in de hier verdedigde synthese – zodra men zich realiseert welke nieuwe politieke logica geïntroduceerd wordt met het zojuist voorgestelde *juste milieu* tussen de Amerikaanse en de Europese variant van de representatieve democratie.

⁶² 'Dat stelsel [van de legitimering door het parlement van ministeriële ambten (F.A.)] past in een Europese constitutionele traditie, waarin de regering een van het parlement afgeleide democratie legitimatie bezit'. Zie P.P.T. Bovend'Eert, De minister-president: een regeringsleider zonder bevoegdheden, in L.F.M. Besselink ed., *Over de versterking van de positie van de minister-president*, Nijmegen 2005; 12. En waarbij men, wederom, moet bedenken dat juist die legitimatie van de regering door het parlement in de praktijk de machtsbasis van het parlement tegenover de regering effectief ondermijnt.

⁶³ Bovend'Eert, op. cit.; 14. Zie ook H. te Velde, De traditie van de minister-president. De bestuurlijke en politieke premier in Nederland, in M. H. Klijnsma ed., *Omtrent de minister-president. De positie van de minister-president vanuit historisch perspectief*, Den Haag 2001; 15, 16.

⁶⁴ G. Dales e.a., *Liberaal Manifest*, Den Haag 2005; 19.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld D.J. Eppink, Minder minister meer president, in L.F.M. Besselink ed., *Over de versterking van de positie van de minister-president*, Nijmegen 2005; 41 – 51.

Om te beginnen, anders dan in de VS en in de Franse Vijfde Republiek, is binnen die synthese geen politieke functionaris onttrokken aan het politieke oordeel van het parlement. Inderdaad is binnen het Amerikaanse en het Franse systeem een '*cohabitation*' onvermijdelijk wanneer President en volksvertegenwoordiging het politiek met elkaar niet kunnen vinden. Hier kan de volksvertegenwoordiging de President immers niet naar huis sturen. Dat is inderdaad de grote zwakte van het Amerikaanse en het Franse systeem. In de hier bepleitte synthese blijft evenwel de vertrouwensregel bestaan, zodat de volksvertegenwoordiging een haar onwelgevallige minister-president – en daarmee diens hele ministers-ploeg – zijn congé kan geven. De '*cohabitation*' kan zich hier dus *sui generis* niet voordoen. Maar daar staat tegenover dat binnen de hier voorgestane synthese de gekozen minister-president wel meester is over het executief op dezelfde wijze waarop hij dat is in het Amerikaanse systeem. Hij is immers de door het volk gekozen minister-president; hij beschikt over een apart mandaat van het volk. De belangrijke implicatie is dat zijn regeringsprogramma zijn politieke basis niet vindt in een partijcompromis en dit zijn politieke legitimatie daarom ook niet heeft in een afspraak tussen de in de volksvertegenwoordiging vertegenwoordigde politieke partijen. Integendeel, hier is het regeringsprogramma een afspraak tussen een aantal personen – dat wil zeggen personen die de gekozen minister-president uitnodigt om zitting te nemen in het door hem samen te stellen kabinet.

Vanzelfsprekend zal de gekozen minister-president daarbij rekening houden met de samenstelling van de door het volk gekozen volksvertegenwoordiging en, meer in het bijzonder, met de politieke kleur van de meerderheid daarvan. En niets belet hem om over een te vormen kabinet ook te overleggen met potentiële kabinetskandidaten van een andere politieke kleur dan die van hemzelf. Hij kan zelfs een gesprek aangaan met politici die in het nu bestaande systeem gezien zouden worden als vertegenwoordigers van de toekomstige oppositie. En hij zal dat zeker doen wanneer hij meent dat de stabiliteit van de door hem te vormen regering en de politieke kleur van de meerderheid van de Tweede Kamer hem daartoe nopen zal. Want wat zou het voor zin hebben een kabinet samen te stellen dat bij de eerste de beste gelegenheid in de Tweede Kamer ten val zou komen?

Het is waar, sommige partijen zullen misschien tot obstructie geneigd zijn en partijleden willen verbieden om met de gekozen minister-president te onderhandelen. Maar dat is niet zonder grote en oncalculeerbare risico's. In de eerste plaats, obstructie is hier onvermijdelijk ook obstructie van de wil van het volk – dat immers aan de gekozen minister-president het mandaat verleende een nieuwe regering te vormen. Dat is weinig fraai en kan zich keren tegen de onwillige partij in kwestie. In de tweede plaats, die partij in kwestie zal zich realiseren dat hier Cruijffs befaamde dictum geldt: ieder nadeel heeft zijn voordeel. Want wanneer leden van de eigen partij worden uitgenodigd deel te nemen aan de regering van die als politiek vijandig ervaren gekozen minister-president, dan geeft dat die partij ook greep op dat

nieuwe kabinet – een greep, die die partij zich onmogelijk zou kunnen verwerven binnen het huidige bestel. Het hier bepleitte systeem verruimt dus aanzienlijk de mogelijkheden voor zowel de vormer van het nieuwe kabinet als van de in de volksvertegenwoordiging aanwezige politieke partijen. Daartoe het volgende. Voor de gekozen minister-president geldt dat hij dankzij het door het volk aan hem verleende mandaat de eerstverantwoordelijke is voor het doen en laten van het door hem samengestelde kabinet tegenover zowel het volk als tegenover de volksvertegenwoordiging. Door het principe ‘geen verantwoordelijkheden zonder bevoegdheden’ behoort hij daarom ook over extra bevoegdheden te beschikken, bevoegdheden die de overige leden van het kabinet niet hebben. Deze bevoegdheden zijn minimaal: 1) het agenderingsrecht, 2) de aanwijzingsbevoegdheid en 3) vanzelfsprekend de bevoegdheid om ministers te benoemen en te ontslaan. Het eerste recht had de minister-president feitelijk al (zij het in beperkte zin), maar sinds een kabinetsbesluit op voorstel van de Raad van State in mei 2006 beschikt de minister-president nu *de iure* over die agenderingsbevoegdheid, vooral bedoeld om hem een betere uitgangspositie te geven in Europese aangelegenheden. De tweede bevoegdheid⁶⁶ is van belang om te voorkomen dat bewindslieden een voorstel, dat door alle experts, direct betrokkenen, ‘ervarings-deskundigen’ en adviesorganisaties inclusief de Raad van State ontraden wordt, er *à tort et à travers* toch doordrammen om geen andere reden dan dat zij hun naam aan het voorstel in kwestie verbonden willen zien⁶⁷. Ons land kan veel onheil bespaard blijven als in dergelijke gevallen de minister-president de minister in kwestie voor de keuze kan stellen van ofwel te luisteren naar de stem van de Rede, ofwel af te treden. Tenslotte, het voordeel van de derde bevoegdheid is tweemaal. In de eerste plaats biedt dit de minister-president de mogelijkheid te besluiten tot een ‘re-shuffle’ van zijn kabinet. Een ‘re-shuffle’ die geïnspireerd kan zijn door het inzicht dat een andere persoonlijkheid dan de zittende minister beter in staat zal zijn om een bepaalde politieke materie adequaat aan te vatten. Het systeem verkrijgt daarmee een wendbaarheid en beweeglijkheid die in onze snel veranderende tijd zeer gewenst is⁶⁸. In de tweede plaats wordt het eerst nu mogelijk dat falende ministers onmiddellijk de rekening gepresenteerd kunnen krijgen. Hiermee komt een einde aan de onwenselijke situatie dat politieke partijen falende ministers van de eigen politieke kleur blijven sauveren en het been daarbij stijf kunnen houden door met een kabinetscrisis te dreigen. De minister-president zal er daarom steeds nauwlettend op toezien dat het gedrag van zijn ministers zijn politieke positie in de volksvertegenwoordiging niet onnodig verzwakt. En dat betekent weer: 1) dat de volksvertegenwoordiging een greep op de regering heeft (via dat oordeel van de minister-president over het gedrag van zijn ministers) die zij nu niet bezit en 2) dat die greep niet contraproductief kan worden gebruikt (zoals nu wel

⁶⁶ Het is een interessante gedachte hoe het Kamerdebat op 16 mei 2006 inzake de problemen rond de naturalisatie van Ayaan Hirsi Ali verlopen zou zijn als minister Verdonk niet had hoeven te volstaan met het via voice-mail informeren van de MP, maar in plaats daarvan directieven van de MP had ontvangen over hoe in dezen te handelen.

⁶⁷ Het ministerie van OCW is sinds jaren een geliefkoosd terrein voor deze blinde profileerzucht van bestuurders; men denke aan Wal-lage, Netelenbos en Ruttes systeem voor leerrechten in het HO. Zie L. Prick, *Drammen, dreigen, draaien*, Amsterdam 2006. De ervaring leert dat van het parlement hier zelden iets te verwachten valt; en men mag daarom hopen dat de aanwijzingsbevoegdheid van de minister-president, in combinatie met het recht om zijn eigen ploeg samen te stellen, de natie bescherming geven zal tegen op drift geraakte bewindslieden.

⁶⁸ Zie voor een nadere toelichting op het verderop te behandelen systeem van de zogeheten themacommissies hoe dat instrument de rol over kan nemen die traditioneel de ideologie speelde.

vaak het geval is), maar steeds zal worden aangewend in het belang van het land. Zowel de gekozen minister-president als de volksvertegenwoordiging krijgen daarom de beschikking over nieuwe mogelijkheden⁶⁹ en nieuwe bevoegdheden, waardoor de slagvaardigheid en de efficiency van heel het systeem zeer vergroot zal worden.

De tegenwerping ligt nu voor de hand dat de hier verdedigde synthese van het Amerikaanse en het Europese systeem het executief bovenmatig versterkt ten opzichte van het legislatief. Beschikt de gekozen minister-president niet over een mandaat van het volk die hij in het bestaande systeem ontbeert? En was de *pointe* van bovenstaande redenering niet juist dat dit gegeven zijn positie als chef van het executief zeer versterkt? En kan de versterking van zijn positie niet anders dan een verzwakking van de positie van de volksvertegenwoordiging met zich mee brengen? En was heel dit betoog niet ingegeven door – en gebaseerd op – de analyse dat de zwakte van het legislatief ten opzichte van de regering het allerbelangrijkste euvel is van het bestaande systeem en de wortel van alle tekortkomingen ervan? Zo mag het op het eerste gezicht lijken. Maar de realiteit is een andere. Het cruciale gegeven hierbij is dat binnen de hier verdedigde synthese het regeringsprogramma niet langer het resultaat is van een compromis van politieke partijen, maar een afspraak tussen de minister-president en de leden van zijn toekomstige kabinet. Dat wil zeggen, het parlement hoeft, en zal zich niet committeren aan kabinetsplannen en is daarom in de positie dat het die plannen steeds open, onbevangen en op hun merites zal kunnen beoordelen. Voor het partijpolitieke spel, dat nu de interactie tussen kabinet en volksvertegenwoordiging voortdurend beheerst, is dan noch reden, noch aanleiding. Niet alleen heeft dit het immense voordeel dat eerst dan een objectieve en eerlijke beoordeling van de kabinetsplannen mogelijk wordt – belangrijker nog is dat het parlement in een dergelijke constructie niet langer met door een regeerakkoord gebonden handen tegenover het kabinet staat. Dit is daarom het meest effectieve middel om een einde te maken aan die ongelukkige verstrengeling van regering en parlement. En, zoals we zagen, juist die verstrengeling was de oorzaak van de ontmaching van het parlement en de bewerker van dat zo ongelukkige continuüm tussen parlement en regering – een continuüm dat het parlement de regering ‘inzoog’ en waardoor het zijn onafhankelijkheid van de regering verloren had. Die ontvlechting van regering en parlement vindt zijn afronding in een vanzelfsprekend verdwijnen van het recht van de regering tot ontbinding van de Tweede Kamer, waaraan artikel 64 van de Grondwet op dit moment nog een grondwettelijke basis verleent⁷⁰. In een systeemwissel als hier gepresenteerd, is een ontbindingsrecht niet langer functioneel. Immers, in het geval van een conflict tussen regering en parlement zullen nieuwe verkiezingen moeten worden uitgeschreven en dan zal zowel een nieuw parlement als een nieuwe regering optreden. Dat bevestigt de onafhankelijkheid van het

⁶⁹ Denk daarbij onder meer aan het wegvallen van de noodzaak tot het vasthouden aan een ijzeren fractie-discipline om te voorkomen dat men een minister van de eigen partij afvalt.

⁷⁰ De gedachte is hier dat in het geval van een conflict tussen regering en parlement ofwel de regering, ofwel het parlement zal moeten wijken en dat het daarom niet aangaat om slechts aan één van beide (i.c. het parlement in de gelegenheid zou mogen zijn om een beroep te doen op de kiezer. Maar deze overweging heeft in de staatkundige praktijk zijn zin en betekenis verloren aangezien zo'n conflict nu steeds resulteert in een nieuwe Tweede Kamer en een nieuwe regering. Zie ook de aanbevelingen waarmee het volgende hoofdstuk zal worden afgesloten.

parlement van de luimen van de regering. De aldus ontstane constitutionele asymmetrie in de staatsrechtelijke verhouding van parlement en regering (het parlement kan de regering naar huis sturen, maar de regering kan het parlement niet ontbinden) geeft uitdrukking aan de staatsrechtelijke prioriteit van het parlement boven de regering en, daarmee, tevens aan het feit dat de stem die de kiezer uitbreng voor het parlement van groter gewicht is dan zijn stem voor de aan te wijzen minister-president.

Samenvattend, het hier verdedigde *juste milieu* tussen een op de machtscheiding en een op de ministeriële verantwoordelijkheid gebaseerde representatieve democratie is van een grote constitutionele schoonheid en draagt de belofte in zich een adequate remedie te zijn voor onze huidige politieke kwalen. Maar de angstige vraag met voorstellen als deze is altijd of wat op papier heel fraai lijken mag, ook in de praktijk zo fraai uit zal werken. Niemand zal de redelijkheid van die aarzeling willen veroordelen. Maar bedenken we wel dat als we aan die aarzeling steeds hadden toegegeven, dat we dan nog onder het regime van de farao's hadden geleefd. Herinneren we ons de moed van onze voorouders toen die twee eeuwen geleden de democratie omarmden - en laten wij daar een voorbeeld aan nemen! Dat was eerst een '*jump in the dark*' in vergelijking waarmee de hier bepleitte synthese een slechts minuscuul stapje is. En was het systeem dat Thorbecke in 1848 en 1849 in ons land introduceerde niet ook zo'n even moedige als noodzakelijke ingreep? Toegegeven, het risico van dit stapje ligt daarin dat die synthese nergens eerder in praktijk gebracht werd en dat daarom niet met zekerheid te voorspellen valt, hoe het tot in de details uit zal werken. Men zal nu misschien willen wijzen op de ervaringen die men in Israel opdeed met wat hier bepleit wordt. En die ervaringen zijn, inderdaad, ongunstig. In Israel gaf men de kiezer de mogelijkheid twee stemmen uit te brengen, één op de aan te stellen minister-president en één op de politieke partij waar men om ideologische redenen de voorkeur gaf. Het resultaat was een sterke versplintering van het spectrum van politieke partijen en waardoor het politieke centrum - wat in politieke systemen die op partijcoalities aangewezen zijn nu een keer de basis is van alle politieke stabiliteit - zeer verzwakt werd⁷¹. De Israëlische kiezer zag nu de kans schoon om zijn liefde voor partijpolitiek extremisme te combineren met de behoefte aan een sterke man bij wie de veiligheid van het land in vertrouwde handen zou zijn. Maar de situatie in Nederland is geheel verschillend. De behoefte aan een sterke man is hier nooit sterk geweest⁷² en onze inbedding in de Europese politieke context is van dien aard dat hier voorlopig geen verandering in te verwachten is. Voorts, politieke commentatoren vrezen eerder de geneigdheid van de Nederlandse kiezer om het centrum op te zoeken dan de voorkeur voor een onverantwoord extremisme. Harold Hotellings theorie dat de vlucht naar het politieke centrum inherent is aan de logica van de representatieve democratie omdat daar voor de politieke partijen altijd het meeste te

⁷¹ R.Y. Hazan, The Israeli Mixed Electoral System: unexpected reciprocal and cumulative consequences, in M.S. Shugart, M.P. Wattenberg eds., *Mixed-member electoral systems*, Oxford 2003; 351 ff.

⁷² Hoewel niet ontkend kan worden dat steeds vaker in geschriften over het huidige politieke systeem de angst voor de komst van een sterke man wordt geventileerd. Dit heeft ons inziens alles te maken met hetgeen hiervoor werd gezegd over de verstrengeling van legislatief en executief die beide op hetzelfde terrein, dat van het beleid, opereren en al vele jaren het terrein van de politieke doelstellingen hebben verwaarloosd.

halen valt⁷³, mag in strijd zijn met wat sommige landen te zien geven – maar die theorie is geheel in overeenstemming met de politieke werkelijkheid in dit land. Daar is een goede en slechte kant aan. De goede kant is dat dit de regeerbaarheid van het land vergroot; het politieke compromis laat zich makkelijker sluiten in een tot consensus dan in een tot extremisme geneigde natie. De slechte kant is dat oneigenlijke factoren des te gemakkelijker een rol kunnen gaan spelen, naarmate er meer overlap is tussen de standpunten van politieke partijen. Wanneer men het *in politicis* met verschillende partijen eens kan worden, dan kunnen zuiver partijpolitieke belangen een betekenis krijgen die met de prioriteit van het algemeen belang moeilijk te verzoenen is. Tegen die achtergrond is de geneigdheid van de hier bepleitte synthese tot politieke polarisatie in de Nederlandse context eerder een voor- dan een nadeel. De ervaringen met die synthese in Israël stimuleert dus eerder tot aanvaarding ervan dan tot afwijzing.

⁷³ Voor een toelichting zie F.R. Ankersmit, *Hedendaagse politieke partij*, 13ff.

De ministeriële verantwoordelijkheid

4. De ministeriële verantwoordelijkheid

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk werd het systeem van de gekozen minister-president bepleit. Deze maatregel aan executieve zijde, moet naast de intrede van themacommissies in de Tweede Kamer (een ingreep dus aan legislatieve zijde, waarover meer in Hoofdstuk 6) een ontvlechting van parlement en regering bewerkstelligen. Daarnaast toonden wij dat het systeem van de gekozen minister president een aantal extra voordelen zal hebben die ons nopen om dat systeem in welwillende beschouwing te nemen.

Kern van de vraagstelling van het voorgaande hoofdstuk betrof de vraag hoe de relatie tussen parlement en regering kan worden verbeterd in die zin dat het parlement weer een serieuze, en ook te vrezen gesprekspartner wordt van de regering, in plaats van de hulpeloze, en lamme goedzak die het nu is. Het parlement heeft zijn aureool verloren, het lidmaatschap van de Tweede Kamer is geen *grand métier* meer en het instituut laat geen gelegenheid voorbijgaan om zijn weerloosheid en hulpeloosheid tegenover de regering te demonstreren. Dat brengt ons, vanzelfsprekend, bij de notie van de ministeriële verantwoordelijkheid. Want hebben wij niet allen geleerd dat de ministeriële verantwoordelijkheid, tezamen met de vertrouwensregel, traditioneel het belangrijkste wapen is van het parlement in zijn discussie met de regering? Maar we zullen in dit hoofdstuk constateren dat de realiteit juist het omgekeerde is.

4.2 Ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel

De kern van de zaak is deze. De ministeriële verantwoordelijkheid lijkt het legislatief greep op de regering te geven en daarom het belangrijkste machtsmiddel van het legislatief tegen de regering. De paradox is evenwel dat het zwaard van de ministeriële verantwoordelijkheid zich uiteindelijk niet richt tegen de regering maar tegen de drager ervan, het Parlement. In de woorden van Matthew Flinders:

*'Ministerial responsibility has increasingly been shown to be a shield for the executive rather than a weapon with which parliament can demand a true and full account'*⁷⁴.

Dat zwaard van het Parlement transformeert zich in de praktijk tot een schild van de regering. Want doordat de regering dat zwaard zozeer vreest, zal zij de drager ervan zoveel mogelijk op afstand willen houden en alles in het werk stellen om te voorkomen dat het legislatief een kijkje wordt gegund in de keuken van de regering. Om een krachtige, maar daarom niet minder juiste metafoor te gebruiken: met het zwaard van de ministeriële verantwoordelijkheid in de hand heeft het legislatief zichzelf ontmand.

⁷⁴ M. Flinders and H. McConnell, Diversity and complexity: the Quango-Continuum, in M.V. Flinders and M.J. Smith eds., *Quangos, accountability and reform. The politics of quasi-government*, Londen 1999; 23.

Hoe is dat mogelijk geweest? Art. 42, lid 2 van de Grondwet luidt: 'De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk'. Wat men daar in 1848 mee bedoelde is voldoende bekend: de minister aanvaardt door ondertekening van een besluit van de regering, met uitsluiting van de onschendbare Koning, de verantwoordelijkheid voor dat besluit. Het is alsof de ministers zich omdraiden: was hun gezicht eerst gewend naar de Koning, zelfs in hun dialoog met het Parlement, vanaf nu richtten zij zich tot het Parlement (ook wanneer zij met de Koning spreken). Voor 1848 stonden zij met hun rug naar het Parlement, maar sindsdien met de rug naar de Koning. Het proces van dat 'zich omdraaien' van de ministers vond zijn logische voltooiing in de invoering van de zogenaamde vertrouwensregel, als resultaat van de constitutionele conflicten tussen 1866 en 1868 (dat wil zeggen, de regel dat minister of kabinet moeten aftreden als zij niet langer het vertrouwen van de meerderheid van het parlement hebben en dat de Kamer maar één maal mag worden ontbonden naar aanleiding van hetzelfde conflict⁷⁵). De doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid was nu tot in haar laatste consequenties doordacht en aanvaard. En waarbij we moeten bedenken dat de vertrouwensregel – als laatste fase in dat omdraaiproces – verder ging dan de eerste fase *en waardoor die eerste fase in zekere zin ook overbodig werd*. De vertrouwensregel subsumeerde, om zo te zeggen, de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid in zichzelf. De doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid werd redundant en zou men die afschaffen dan zou dat, in principe, geen verschil maken voor onze staatsrechtelijke praktijk. Het Parlement kan op basis van de vertrouwensregel een kabinet naar huis sturen dat er naar zijn idee onvoldoende in slaagt om de Koning in het gareel te houden; een beroep op de ministeriële verantwoordelijkheid is daar in het geheel niet meer voor nodig⁷⁶.

Bijgevolg, wij geven in overweging de Grondwet te wijzigen waar die de relatie definieert tussen parlement en regering. Die definiëring wordt op dit moment voornamelijk geboden door de bepalingen in de Grondwet die betrekking hebben op de ministeriële verantwoordelijkheid (m.n. de artikelen 42 en 68). Zoals we zojuist zagen, bepaalt artikel 42 dat de regering verantwoordelijk is voor het Koninklijk handelen. Het bewuste artikel spreekt in het geheel niet over de politieke of staatkundige verantwoordelijkheid van regering en ministers voor de besluiten van de ministerraad, voor eigen optreden, voor dat van staatssecretarissen en voor het functioneren van de ambtelijke diensten. Noch ook is daar sprake van in enig ander Grondwetsartikel. De aard van politieke of staatkundige verantwoordelijkheid van de minister voor zijn eigen ambtsuitoefening wordt dus niet in de Grondwet gedefinieerd; voor inzicht daarin moet men bijgevolg een beroep doen op het ongeschreven staatsrecht. In de loop der tijd ontstond de gewoonte om het ongeschreven staatsrecht in kwestie te relateren aan artikel 42. Enerzijds begrijpelijk omdat artikel 42 het enige Grondwetsartikel is dat de ministeriële verantwoordelijkheid *expressis verbis* vermeldt. Anderzijds zijn hier gevaren van te duchten, omdat de ministeriële verantwoordelijkheid waarvan sprake

⁷⁵ Zie hiervoor A.H.M. Dölle, De geschiedenis van de Nederlandse ministeriële verantwoordelijkheid op hoofdlijnen, in D.J. Elzinga ed., *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle 1994; 26 – 29.

⁷⁶ Deze wetenschap maakt het overigens des te belangrijker om de vertrouwensregel met zoveel woorden in de Grondwet vast te leggen.

is in artikel 42 qua strekking en inhoud verschilt van die van dat ongeschreven staatsrecht in kwestie. Zolang die spanning – of zelfs divergentie! – tussen Grondwet en het ongeschreven staatsrecht geen praktische bezwaren oplevert, kan men in die spanning berusten. Maar de kaarten liggen hier toch anders.

Binnen het ongeschreven staatsrecht kan een regering vallen en een minister worden heengezonden wanneer zij niet langer het vertrouwen hebben van de meerderheid van het parlement. Dat heeft geen basis in de Grondwet. Artikel 43 is op dit moment de enige Grondwetsbepaling over de benoeming en het ontslag van regering en ministers. Maar het artikel zwijgt over welke politieke realiteit(en) aanleiding kunnen zijn tot ontslag van regering en/of ministers. Dat weerspiegelt de situatie van de eerste jaren na 1848. Het vertrouwen van de Koning in zijn regering was toen nog bepalend voor het lot van een regering. Zo trad Thorbecke in 1853 af na de Aprilbeweging, omdat hij meende het vertrouwen van de Koning verloren te hebben, terwijl hij nog wel het vertrouwen had van het parlement. Dit veranderde in de hierboven reeds vermelde constitutionele crises van 1866 – 1868 en die resulteerden in de invoering van de vertrouwensregel in het ongeschreven staatsrecht.

Concluderend: 1) de bestaande Grondwet codificeert een stand van zaken die al sinds 1868 tot het verleden behoort en 2) de spil waar heel onze politieke praktijk om draait, mist verankering in de Grondwet. Wij achten dit ongewenst op grond van de overweging dat een dergelijke gapende kloof tussen Grondwet en politieke praktijk afbreuk doet aan het gezag dat de Grondwet behoort te hebben in onze hedendaagse samenleving. Als de Grondwet het hart van onze politieke praktijk al niet correct weergeeft, hoe kan de burger haar dan ervaren als de solide basis van onze politieke orde die zij pretendeert te zijn?

Wij bepleiten daarom de constitutionalisering van de vertrouwensregel. Dat noopt, logischerwijs, ook tot herziening van artikel 64 waar dat artikel de mogelijkheid biedt van kamerontbinding door de regering. Immers, constitutionalisering van de vertrouwensregel impliceert dat een regering verdwijnt die niet langer het vertrouwen heeft van de meerderheid van het parlement. En dan kan het niet langer zo zijn dat de regering een parlement naar huis stuurt dat het vertrouwen in haar opzegde. Wij geven daarom in overweging om artikel 64 dienovereenkomstig aan te passen door in het herziene Grondwetsartikel kamerontbinding te relateren aan 1) de val van de regering in de Tweede Kamer dan wel 2) het verstreken zijn van de zittingsperiode van maximaal vijf jaar van de regering.

4.3 De verantwoordelijkheid van de minister voor eigen handelen en voor dat van zijn ambtenaren

Bezien we vervolgens de vraag van de politieke of staatkundige verantwoordelijkheid die de minister heeft voor het doen en laten van de onder zijn leiding functionerende ambtelijke diensten. Omdat de departementale

diensten, en heel het overheidsapparaat, in de loop van de tijd enorm uitdijde, rees de vraag wie of wat de politieke verantwoordelijkheid zou dragen voor het doen en laten van dat overheidsapparaat en van de daarbinnen functionerende ambtenaren en welke de aard is van die verantwoordelijkheid. Naarmate de lijnen tussen de persoon van de minister en zijn ambtenaren almaar langer werden, werd een antwoord op die vraag steeds meer urgent. Interessant is daarbij vooral dat het hier eigenlijk ging om een staatsrechtelijke oplossing voor een in wezen sociologisch of psychologisch probleem. Het is een *sociologisch* of *psychologisch* gegeven dat het handelen van al degenen die in een complexe organisatie functioneren, vaak moeilijk meer te zien is als een emanatie van de wil van het hoofd van die organisatie (i.e. de minister). *Maar binnen het staatsrecht kan dit geen gegeven zijn.* Het heeft daarom een zekere schoonheid dat de Grondwet zich over de zaak nooit uitliet – en zo moet het blijven.

Kortom, staatsrechtelijk is die afstand tussen minister en ambtenaar een 'ergerlijk feit' dat eigenlijk niet zou mogen bestaan. Dat geeft al iets aan van de dimensie van het probleem: het staatsrecht moest nu voorzien in iets wat *sui generis* eigenlijk niet binnen het domein van het staatsrecht valt. Het is alsof van het staatsrecht verlangd werd zichzelf nog eens te bevestigen tegenover dat 'ergerlijke feit' – en dat is een vreemd verlangen, want *au fond* kan zo'n herbevestiging nooit meer zijn dan een herbevestiging van de hulpeloosheid van het staatsrecht tegenover dat 'ergerlijke feit'. En als zodanig is die herbevestiging eerder contraproductief dan heilzaam. Hoe dan ook, dit kan althans gedeeltelijk verklaren waarom de oplossing die men gaandeweg voor het probleem vond, onvoldoende doordacht was. Dat laatste zelfs in de meest letterlijke zin van het woord: want die oplossing was eerder het resultaat van een nieuwe praktijk dan van theoretische doordenking. En voor een ander deel ligt die verklaring in de paradox dat zich meteen een oplossing voor het probleem aanbood die even voor de hand liggend als onjuist is. Want wat lag op het eerste gezicht meer voor de hand dan om die uit 1848 daterende doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid nu ook aan te wenden voor de relatie tussen de minister en zijn ambtelijke diensten? En aldus geschiedde.

Welnu, weinigen schijnen zich dat gerealiseerd te hebben, maar wat is het resultaat wanneer men artikel 42 inderdaad betreft op de ambtelijke diensten? Juist ja: 'de ambtelijke diensten zijn onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk'⁷⁷.

Het zal duidelijk zijn dat dit moeilijk de bedoeling geweest kan zijn: het is absurd om aan ambtelijke diensten dezelfde staatsrechtelijke positie toe te kennen als aan de constitutionele monarch. Het is evident dat de minister in een wezenlijk andere verhouding staat tot de Koning dan tot zijn departementale diensten en dat van een staatsrecht, dat de departementale diensten kroont tot constitutionele monarch, slechts ongelukken te verwachten zijn. De ministeriële verantwoordelijkheid voor het koninklijk handelen definieerde en verhelderde indertijd een nieuwe politieke realiteit; de ministeriële

⁷⁷ Ministers hebben de laatste jaren in strijd met het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid zich wel eens kritiek gepermitteerd op hun ambtenaren, hetgeen aanleiding was tot het grapje dat er heimelijk een tweederde kamermeerderheid zou zijn geschapen voor een wijziging van art. 42 in: 'de minister is onschendbaar, de ambtenaren zijn verantwoordelijk'. Zie L.F.M. Verhey, *De zwoegers in het vooronder*, Deventer 2001; 18. Maar de realiteit is dus precies omgekeerd daaraan.

verantwoordelijkheid voor het ambtelijk handelen verduisterde die juist. Weberiaanse staatsconcepties die aan de ambtenaar geen enkele politieke autonomie buiten de minister toekenden, hebben aan die verduistering van de politieke realiteit nog het hunne bijgedragen. Met als onbedoeld neveneffect dat de tot die staatsrechtelijke duisternis veroordeelde ambtenaar zijn in die duisternis vergaarde macht uit kan oefenen zonder door het staatsrecht gedefinieerde controle-instrumenten, dan alleen door middel van het stelsel van rechten en plichten krachtens het ambtenarenrecht. Dat is misschien prettig voor het ambtelijk apparaat; want het is altijd goed en comfortabel toeven in een staatsrechtelijk vacuüm⁷⁸. Anderzijds, wie meent zich zorgen te moeten maken over de niet democratisch gecontroleerde macht van de Koning, heeft nog heel wat meer reden zich zorgen te maken over de niet democratisch gecontroleerde macht van de ambtenaar. Tenzij men in de hoge professionaliteit en loyaliteit van ons ambtelijk apparaat, gevoegd bij de ontslagbepalingen in het ambtenarenrecht, een voldoende waarborg ziet tegen uitglijden in de duisternis.

4.5 'Responsibility' en 'accountability'

Hieronder worden de ongewenste gevolgen in kaart gebracht van die ondoordachte toepassing van de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid op de verhouding tussen minister en ambtenaar. Verhelderend is hier het uit 1993 daterende rapport *Steekhoudend Ministerschap* over de ministeriële verantwoordelijkheid van de Commissie Scheltema. De Commissie begint met de observatie: 'de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid houdt in dat het parlement de minister te allen tijde rekenschap kan vragen van het onder zijn leiding gevoerde beleid. Is het Parlement niet tevreden over de ministeriële verklaring dan kan dat een reden vormen om het vertrouwen in de minister op te zeggen. Volgens de vertrouwensregel dient de minister dan zijn ambt neer te leggen' (p. 4). Hier kan niemand bezwaar tegen hebben. Maar elders schrijft de commissie:

*'Verantwoording afleggen betekent aanspreekbaar en aansprakelijk zijn, (bevredigend) rekenschap afleggen, rechtvaardigen en verdedigen. De algemeen aanvaarde en historisch gewortelde betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid is hiermee in overeenstemming: het is de verplichting van de minister om tegenover de Kamers rekenschap af te leggen van het onderwerp van beraadslaging (...) De verantwoordingsplicht geeft uitdrukking aan het beginsel dat ieder die met bestuursbevoegdheden is uitgerust voor het gebruik daarvan verantwoording moet afleggen'*⁷⁹.

En nu is er iets misgegaan. Hier lopen nu namelijk twee dingen door elkaar: in het bewuste grondwetsartikel is sprake van 'verantwoordelijkheid' en in de toelichting van de commissie Scheltema (en die hier overeenstemt met zoals de ministeriële verantwoordelijkheid inderdaad gewoonlijk geïnterpreteerd

⁷⁸ Hier wordt overigens aangesloten bij het algemene oordeel dat de departementale diensten en hun ambtenaren zelden bewust misbruik maakten en maken van de staatsrechtelijke speelruimte die hen geboden werd.

⁷⁹ M. Scheltema e.a., *Steekhoudend Ministerschap. Rapport van de externe commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid* [commissie-Scheltema], 's Gravenhage 1993; 8, 12

wordt) van 'verantwoording afleggen'⁸⁰. Hoewel tussen die beide begrippen zeker overlap bestaat, is er toch ook betekenisverschil. Het begrip 'verantwoordelijkheid' suggereert causale betrokkenheid en schuld: iemand die 'verantwoordelijk' is voor een calamiteit, heeft die (mede) veroorzaakt en draagt daaraan (mede) schuld. Het is een bij uitstek morele categorie. Het zwaartepunt van 'verantwoording' afleggen ligt daarentegen, zoals de commissie zelf al aangeeft met die aan Van Dale ontleende omschrijving van 'rekenschap afleggen etc.' meer in het cognitieve vlak. Van iemand die 'verantwoording aflegt' verwacht men dat hij de toedracht uitlegt van hoe iets heeft kunnen gebeuren; hij verklaart iets, maar zonder daarmee noodzakelijkerwijs ook de verantwoordelijkheid voor die toedracht op zich te nemen. Zo neemt de historicus ook niet de verantwoordelijkheid op zich voor de gebeurtenissen die hij beschrijft. Het betekenisverschil correspondeert met het verschil tussen de Engelse begrippen 'responsibility' (= voor zijn rekening nemen) en 'accountability' (= rekenschap afleggen van)⁸¹.

Een nader onderzoek naar dit verschil tussen 'responsibility' en 'accountability' is in deze context uiteraard gewenst. Daartoe, om te beginnen, enkele kritische kanttekeningen bij Mark Bovens' overigens voortreffelijke⁸² dissertatie getiteld *The quest for responsibility. Accountability and citizenship in complex organizations* (1998). Zoals de titel al aangeeft, behandelt dit boek het vraagstuk van hoe 'responsibility' en 'accountability' zich verhouden wanneer men van doen heeft met het soort van complexe organisaties waartoe men de departementale diensten zeker rekenen kan. Bovens' dissertatie is op dit moment nog steeds de meest gedegen verhandeling over de relatie tussen de begrippen 'responsibility' en 'accountability'.

Welnu, waar zojuist een zo scherp mogelijk onderscheiden tussen beide begrippen werd voorgesteld, daar beklemtoont Bovens juist hoe dicht ze bij elkaar liggen en hoe groot de overlap die er bestaat in de betekenissen van beide begrippen. Zo beklemtoont hij dat er zelfs een betekenisvariant van 'responsibility' bestaat die geheel identiek is met de betekenis van het begrip 'accountability':

'Responsibility as accountability'. Very often 'being responsible' is used in the sense of political, moral or legal liability (or in all or some of these senses) for the results, mostly harmful, of a given form of behaviour or event. This is the meaning in which going before a forum most obviously applies. We can in such cases ask ourselves 'who must be held responsible for the sinking of the 'Herald of Free Enterprise'', 'who is responsible for the greenhouse effect', or – food for lawyers, policy analysts, and engineers – 'who was responsible for the fault hole in the o-ring of the propulsion rockets of the Space Shuttle Challenger'⁸³.

⁸⁰ 'Wat betekent nu het afleggen van verantwoording? Als we kijken naar de parlementaire praktijk betekent het eerst en vooral het verstrekken van inlichtingen. Ministers dienen dagelijks veel vragen van kamerleden te beantwoorden'. Zie Verhey, *op cit.*; 8.

⁸¹ Met dank aan Mevr. Prof. Dr P.C. Westerman.

⁸² Ik denk daarbij met name aan de scherpzinnige bestuurskundige invulling die hij geeft aan de thematiek. Vanuit een filosofisch perspectief – vooral waar het de zogenaamde handelingstheorie betreft – is het boek niet altijd even bevredigend. Ten slotte, het is te betreuren dat aan het Engels en aan de vormgeving van de Engelstalige versie van Bovens' dissertatie weinig aandacht besteed werd. Dit belangwekkende boek had een betere presentatie verdiend.

⁸³ M. Bovens, *The Quest for Responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organisations*, Cambridge 1998; 25.

Kortom, onder bepaalde omstandigheden is de betekenis van beide begrippen identiek en kunnen we inderdaad spreken van 'responsibility as accountability'. Dat zal, zijns inziens, doorgaans het geval zijn wanneer we van doen hebben met het handelen van collectieve actoren en van complexe organisaties en, vooral, met het handelen van de overheid. Kortom, dus juist om het soort van gevallen waartoe we ook de ministeriële verantwoordelijkheid voor het ambtelijk handelen moeten rekenen. Het behoeft ons daarom niet te verbazen als hij op een bepaald moment de ministeriële verantwoordelijkheid beschrijft als de doctrine van de 'ministerial accountability for the conduct of the Royal House'⁸⁴.

Evenmin zal het ons nu hoeven te verbazen waar Bovens het betekenisverschil tussen 'responsibility' en 'accountability' situeert. Want verdwijnt dat verschil wanneer we van doen hebben met collectieve actoren en met complexe organisaties, dan annonceert het zich in het geval van individuele actoren. In de ethiek en in het recht kunnen we immers probleemloos spreken van de morele en juridische 'responsibility' van een actor voor zijn doen en laten⁸⁵. In het verlengde daarvan onderscheidt Bovens tussen 'active responsibility' en 'passive responsibility', en waarbij de eerste vooral te relateren is aan het handelen van individuen en de tweede aan dat van collectieve actoren en van complexe organisaties. Samenvattend, volgens Bovens is er sprake van 'active responsibility' in het geval van individuele actoren en van 'passive responsibility' in het geval van collectieve actoren of complexe organisaties en waarbij hij die 'passive responsibility' aanduidt met het woord 'accountability'.

Tot zover Bovens. Het zal duidelijk zijn waar zijn positie verschilt van wat hiervoor verdedigd werd. Immers, het hiervoor zozeer beklemtoonde verschil tussen 'voor zijn rekening nemen' (= 'responsibility') en 'rekenschap afleggen van' (= 'accountability') speelt in zijn analyse van de begrippen 'responsibility' en 'accountability' geen enkele rol. En daarmee gaat iets wezenlijks verloren en dat wel degelijk behoort tot de betekenskern van die begrippen. Want we kunnen mensen moreel verantwoordelijk stellen voor hun daden ('responsibility') zonder tevens te vereisen dat zij over hun handelen tekst en uitleg geven ('accountability') en *vice versa* – of, nauwkeuriger, 'accountability' is niet noodzakelijkerwijs een ingrediënt in 'responsibility' en, wederom, *vice versa*⁸⁶.

Kortom, inzake het handelen kan er sprake zijn van 'responsibility' zonder dat er ook sprake is van 'accountability', en *vice versa*. Om een voorbeeld van het eerste te noemen, inzake de Holocaust hebben we alleen met 'responsibility' te maken. Dat geldt zelfs voor de individuele SS'er – 'du kannst, denn du sollst', nietwaar? Het zou absurd, zo niet erger, zijn om hier morele

⁸⁴ Bovens, *op. cit.*; 30. In noot 10] op p. 31 is daarentegen wel weer sprake van 'ministerial responsibility'.

⁸⁵ Vandaar ook dat Bovens deze soort van 'responsibility' als een *deugd* ('virtue') presenteren kan. Zie Bovens, *op. cit.*; 26. Overigens, geheel consequent is Bovens ook hier niet: zo relateert hij op p. 50 wel degelijk 'accountability' het individuele handelen.

⁸⁶ Dat vereist enige toelichting. 'Responsibility' is iets dat we aan handelingen of aan personen *toeschrijven* – maar zelfs als dat geheel terecht gebeurt betreft het hier niet een aspect dat intrinsiek in dat handelen *zelf* ligt. Het morele oordeel ('responsibility') komt van *buitenaf*, om zo te zeggen; het is een zogenaamde '*supervenient property*'. 'Accountability' komt daarentegen van *binnenuit*: vragen we iemand om rekenschap af te leggen voor zijn handelen, dan bewegen we ons van situationele context naar de bewuste handeling toe. 'Responsibility' verlangt de toepassing van morele of juridische regels op een handeling en resulteert in een oordeel *achteraf* over die handeling; 'accountability' verplaatst ons terug in de tijd naar de *genese* van de handeling. Hier wordt niet beweerd dat die twee dingen nooit iets met elkaar te maken hebben; ons inzicht in de genese van een handeling ('accountability') kan medebepalend zijn voor ons morele oordeel daarover. Maar dat doet aan de kern van de zaak niet af: zo kunnen we ons afvragen hoe iemand ertoe kwam een rekenfout te maken ('accountability'), maar een rekenfout blijft een rekenfout ('responsibility').

verantwoordelijkheid te reduceren tot de verplichting van een 'rekenschap afleggen van'. Anderzijds, de spoorwegingenieur, van wie wij informatie verwachten over de toedracht van een spoorwegongeluk, is alleen 'accountable' en niet 'responsible' (tenzij hij zelf de beslissende fout maakte). En wederom, het feit dat vaak zowel het begrip 'responsibility' als dat van 'accountability' op eenzelfde handeling betrokken kan worden, is in het geheel geen argument om het onderscheid te betwijfelen. Sommige tafels zijn zowel rond als wit; maar dat betekent niet dat wit hiermee de connotaties van rond krijgt en rond die van wit⁸⁷. Of dat er nu een betekeniscontinuüm ontstaan is tussen wit en rond.

4.6 Consequenties voor de ministeriële verantwoordelijkheid

In de Grondwet is in artikel 42 sprake van verantwoordelijkheid in de zin van 'responsibility'; in artikel 68, daarentegen, wordt de ministeriële verantwoordelijkheid gepreciseerd in de zin dat de ministers en staatssecretarissen verplicht zijn om het parlement alle verlangde inlichtingen te geven, waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de Staat. Uiteraard gaat het hier om verantwoordelijkheid in de zin van 'accountability'. Verlangt men van de Grondwet dat die een consistente basis zal vormen voor een gezonde politieke praktijk, dan zullen deze onzuiverheden uit de Grondwet verwijderd moeten worden. Wij doen daartoe het volgende voorstel. In de eerste, en belangrijkste plaats, wat goed is aan de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt verwoord in de vertrouwensregel (waarvan de constitutionalisering reeds bepleit werd in paragraaf 2 van dit hoofdstuk) – aberraties zijn te verwachten waar die doctrine verder gaat dan de vertrouwensregel. Daartoe het volgende. In lang niet alle gevallen waarin de minister verantwoordelijk gesteld kan worden voor gemaakte fouten leidt dit in de politieke praktijk tot ontslag van de minister. Doorslaggevend is daarbij de vraag of het parlement als gevolg van die fout wel of niet het politieke vertrouwen in de minister in kwestie verloren heeft. *Uit dit gegeven mogen wij concluderen dat de vertrouwensvraag beslissend is in de praktische omgang met de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid.* Met andere woorden, wanneer (zoals wij zouden willen voorstellen) de vertrouwensregel geconstitutionaliseerd wordt, dan is de *huidige* (onzuivere) doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid een gevaarlijke redundantie geworden. Een 'redundantie', omdat al het 'echte werk' al door de vertrouwensregel gedaan wordt. 'Gevaarlijk' omdat de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid daar een franje van onzuiverheid aan toevoegt, die een potentiële bron is van ongelukken in het contact tussen regering en parlement.

Herinneren we ons het hierboven gemaakte onderscheid tussen 'responsibility' en 'accountability', dan zal duidelijk zijn dat de vertrouwensregel aangeeft hoe men in de politieke praktijk omgaat met politieke verantwoordelijkheid in de zin van 'responsibility': politieke verantwoordelijkheid

⁸⁷ Eveneens kan men zijn twijfels hebben over Bovens's stelling dat de vraag of men met individuen dan wel met organisaties van doen heeft, zinvol, is te relateren aan de begrippen 'responsibility' en 'accountability'. Het individu van de zojuist genoemde spoorwegingenieurs is 'accountable' maar niet 'responsible', terwijl wij de SS'er inzake de Holocaust wel '(morally) responsible' maar niet 'accountable' zullen achten. Hier valt immers niets meer uit te leggen ('accountability') en iedere (behoefte aan nadere) 'uitleg' is hier zelfs immoreel.

doet de vertrouwensvraag rijzen en, omgekeerd, rijst de vertrouwensvraag, dan is dat een teken dat de minister politiek verantwoordelijk gesteld wordt voor een door het parlement geconstateerd falen. Politieke verantwoordelijkheid in de zin van 'responsibility' en de vertrouwensvraag zijn daarom de beide zijden van een en dezelfde medaille; en waar de ene zich voordoet, daar presenteert de ander zich ook. Heel de logica van de staatkundige of politieke verantwoordelijkheid laat zich eerst in termen van de vertrouwensvraag articuleren – waaruit eens te meer de noodzaak blijkt van de constitutionalisering van de vertrouwensregel.

Politieke verantwoordelijkheid in de zin van 'responsibility' is wezenlijk *contextueel*: eerst in *de context van de vertrouwensvraag* kan de notie zinvol gebruikt worden. Men moet daarom onzorgvuldige uitspraken vermijden als 'de minister is verantwoordelijk voor alles wat op zijn departement plaatsvindt'. Zulke uitspraken zijn eenvoudigweg onwaar, hetgeen reeds blijkt uit het empirische gegeven dat een minister voor lang niet alles wat er op zijn departement misgaat, daadwerkelijk verantwoordelijk gesteld wordt. En het is dan van tweeën één: ofwel de minister is inderdaad verantwoordelijk voor *alles* op zijn departement - maar dan moet hem ook *alles* aangerekend worden, ofwel men rekent hem *niet* alles aan - maar *dan* kan men redelijkerwijs niet langer volhouden dat hij verantwoordelijk is voor *alles*. De positie dat de minister voor alles verantwoordelijk zou zijn, maar dat men hem toch niet alles aanrekent, is bijgevolg inconsistent. Men is verantwoordelijk, of men is het niet – *tertium non datur*.

Is de politieke verantwoordelijkheid in de zin van 'responsibility' *contextueel*, dan betreft verantwoordelijkheid als 'accountability' wel degelijk een *permanente toestand*. Zoals het Grondwetsartikel 68 het formuleert, het is eigen aan het ministerschap dat van de minister *te allen tijde* verlangd kan worden de inlichtingen te verstrekken waar het parlement hem om vroeg, zoals het eigen is aan het Nederlandschap om Europeaan te zijn. 'Accountability' is daarom ook niet 'politiek' in de eigenlijke zin van het woord; het is de minister niet toegestaan om 'politiek te bedrijven' waar het gaat om zijn verplichting om aan het parlement rekenschap af te leggen van een bepaald voorval of van een bepaalde stand van zaken. Het valt uiteraard niet uit te sluiten dat een minister dat wel doet - want feiten zijn nu een keer politiek te manipuleren, zoals wij allen weten. Maar zodra hij dat doet, verricht hij een *politieke daad*; en met die politieke daad verplaatste hij zich automatisch van het domein van verantwoordelijkheid als 'accountability' naar dat van verantwoordelijkheid in de zin van 'responsibility'. En het is dan, wederom, aan het parlement om over de wijze waarop hij de berichtgeving politiseerde, te oordelen in het licht van de vertrouwensvraag.

Dit geeft reeds een indruk van de voordelen die te verwachten zijn van een strikte scheiding, zowel in de Grondwet zelf als in de politieke praktijk, tussen 'responsibility' en 'accountability'. Immers, uit het voorgaande volgt in de eerste plaats meteen al dat er een zware ban komt te liggen op politiek gekleurde voorlichting aan het parlement door de minister. Voorlichting van

het parlement door de minister mag de laatste er nimmer toe verleiden zijn eigen politieke straatje schoon te vegen – iets wat nu zozeer de regel is geworden dat niemand zich daar *überhaupt* meer over verbaast. Zover is het al met ons gekomen!

In de tweede, en niet minder belangrijke plaats, door berichtgeving aan het parlement in de zin van ‘accountability’ te de-politiseren, zoals hierboven voorgesteld, is ook de ambtenaar daarbij te betrekken. Zoals in de meeste ons omringende landen is het ook bij ons niet gebruikelijk dat ambtenaren in het parlement gehoord worden. En de onzuivere opvatting van de ministeriële verantwoordelijkheid laat daar inderdaad ook geen ruimte toe. Doordat daarbinnen niet onderscheiden wordt tussen ‘responsibility’ en ‘accountability’ kan ieder woord dat een ambtenaar in het parlement zou spreken een politieke lading krijgen. Anders gezegd, miskennis van het onderscheid tussen ‘responsibility’ en ‘accountability’ resulteert in de *politisering* van wat ligt op het terrein van de ‘accountability’. Daarentegen, erkenning van dat onderscheid leidt tot een *de-politisering* van dat terrein.

Waarbij men bedenken moet dat de de-politisering van wat daadwerkelijk gedepolitiseerd kan worden, belangrijk bij zal dragen aan de vruchtbaarheid van de interactie van regering en parlement en aan een ontspannen relatie tussen beide. De minister heeft nu niet langer politieke gevaren te vrezen van contacten tussen ambtenaren en volksvertegenwoordiging, waar die contacten te situeren zijn op het terrein van de ‘accountability’. De minister kan nu afzien van het spreekverbod aan ambtenaren met volksvertegenwoordigers waar het gaat om kennis van feitelijke standen van zaken. Waarbij men de populaire drogreden moet vermijden dat het gegeven van het onbetwistbare continuüm tussen feit enerzijds en de politieke interpretatie daarvan anderzijds, het onderscheid tussen beide teniet zou doen. Bedenk dat het gegeven dat men niet exact aan kan geven waar iemands hals in zijn hoofd overgaat, in het geheel geen afbreuk doet aan de zinvolheid van de begrippen ‘hoofd’ en ‘hals’ en aan ons vermogen tussen beide te onderscheiden. De volksvertegenwoordiger krijgt aldus toegang tot de kennis en de expertise die op de departementen aanwezig is. Regering en parlement kunnen dan het politieke debat aangaan op basis van hetzelfde feitenmateriaal (waarbij het hen uiteraard vrijstaat om daartoe ook andere bronnen en instanties te consulteren). Heel de discussie over bureaus die volksvertegenwoordigers van informatie zouden kunnen voorzien waartoe zij nu geen toegang hebben – in de volstrekt ijdele hoop dat op die manier de informatieachterstand van de volksvertegenwoordiger op de minister verkleind zou worden – kan men dan naar de archieven verwijzen (waar ze trouwens altijd al thuishoorden). Concluderend: alle onzuiverheid inzake de omgang met het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid ontstond toen men gaandeweg in het ongeschreven staatsrecht de verantwoordelijkheid van de minister voor zijn eigen handelen en voor dat van zijn ambtelijke diensten relateerde aan artikel 42 waarin de ministeriële verantwoordelijkheid voor het Koninklijk handelen werd vastgelegd. Wij stellen voor om die bestaande visie en omgang

met de ministeriële verantwoordelijkheid te verlaten en om, in plaats daarvan, 1) de strekking van artikel 42 te beperken tot waar dat artikel in 1848 oorspronkelijk voor bedoeld was, en 2) de vertrouwensregel te constitutionaliseren en om die regel voortaan als enig uitgangspunt te nemen voor de vraag naar de politieke of staatkundige verantwoordelijkheid van de minister. Men zal nu wellicht tegenwerpen dat dit het Parlement zijn belangrijkste wapen ontnemt in zijn voortdurende discussie met de regering. Maar dat is onjuist: want dat belangrijkste wapen is de vertrouwensregel en de kracht van dat wapen wordt in het geheel niet bedreigd door de reductie van de ministeriële verantwoordelijkheid tot waar die oorspronkelijk voor bedoeld was. Zoals ook de commissie Scheltema erkent:

‘Hoofdlijn is dus, dat de verantwoording kan worden verlangd ook zonder dat daarbij de sanctie van de vertrouwensregel in het geding is, terwijl het vertrouwen kan worden opgezegd ook indien de minister zich toereikend verantwoordt’⁸⁸.

Kortom, een opgeven van de huidige interpretatie van het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid verzwakt het Parlement in genen dele ten opzichte van de regering: wanneer het parlement om hem moverende redenen een minister⁸⁹ of een kabinet naar huis wil sturen kan het dat altijd doen. Een beroep op het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid is daartoe in het geheel niet noodzakelijk en in veel gevallen ook niet geëigend. Met het opgeven van de huidige interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid verliest het Parlement geen enkel wapen in zijn dialoog met de regering.

Het omgekeerde is eerder het geval: het belangrijkste winstpunt van de zojuist bepleite reductie van de ministeriële verantwoordelijkheid tot waar die oorspronkelijk voor bedoeld was, is een realistischer en ontspannender verhouding tussen de volksvertegenwoordiging en de ambtelijke diensten. Zo’n kalmere en constructievere verhouding is mogelijk omdat nu de minister niet steeds voor zijn politieke existentie hoeft te vrezen wanneer de volksvertegenwoordiger een blik kan werpen op wat zich afspeelt in de ambtelijke diensten. En dat heeft het immense voordeel dat nu de (departements)ambtenaar niet langer het beeld oproept (door zijn werken in de duisternis van Verhey’s vooronder) van uitsluitend de prothese van de minister te zijn, maar dat hij nu inhoud kan geven aan wat hij ziet als de juiste afweging van zijn eigen verantwoordelijkheden jegens het publieke belang en zijn loyaliteit tegenover zijn minister. Hetgeen een afweging is, die wij in onze moderne tijd volstrekt normaal vinden voor iedere werknemer in een verantwoordelijke positie. Waarom zou er kadaverdiscipline moeten heersen in de overheid, terwijl wij niet aarzelen om onderzoekers en werknemers in de ICT, de (bio)chemie, de gezondheidssector *et cetera*, aan te spreken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheden? De verhouding tussen de minister en

⁸⁸ Scheltema, *op. cit.*, 13. Zie voor een verhelderend commentaar hierop D.J. Elzinga, De politieke ministeriële verantwoordelijkheid, in id., *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle 1994; 45 – 47.

⁸⁹ In het geval van een conflict tussen het parlement en een enkele minister staat de (gekozen) minister-president door de keuze om ofwel te berusten in het heengaan van een van zijn ministers, ofwel het ontslag van heel zijn kabinet in te dienen en nieuwe verkiezingen uit te schrijven.

zijn ambtenarenapparaat die gesuggereerd wordt door de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid is volstrekt archaïsch en behoort tot een wereld die wij allang achter ons gelaten hebben. Het is een rest *Ancien Régime* in een postmoderne samenleving.

Wij realiseren ons dat hiermee het leerstuk van de ambtelijke loyaliteit, nu het alfa en omega ter afdekking van de ministeriële verantwoordelijkheid aan een herdefiniëring toe is: die loyaliteit zal zwaarder gaan wegen in de richting van de professionele ambtelijke perceptie van wat het algemeen belang is, dan in die van de minister.

4.7 Concrete aanbevelingen

Op grond van bovenstaande doen wij de volgende aanbevelingen voor a) wijziging van de Grondwet, b) wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en c) voor toekomstige wet- en regelgeving:

Aanbevelingen A (inzake wijziging van de Grondwet)

a. Wijzig artikel 42 als volgt:

Artikel 42

1. De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers,
2. De Koning is onschendbaar; de ministers zijn politiek verantwoordelijk voor zijn handelen.

Toelichting:

Lid 1: blijft ongewijzigd.

Lid 2: beperkt de ministeriële verantwoordelijkheid tot waar die aanvankelijk toe beperkt werd, namelijk de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van het staatshoofd. Voorts wordt de verantwoordelijkheid van de minister uitsluitend beperkt tot het handelen van de Koning waaraan daadwerkelijk een politieke betekenis te geven is. Dit moet voorts beoordeeld worden in het kader van onze politieke traditie en waarbinnen het staatshoofd al meer dan anderhalve eeuw geen effectieve politieke invloed meer uitoefent. Het is daarom absurd het doen en laten van het staatshoofd voortdurend tegen het licht te houden voor zijn politieke implicaties. Hier zijn waarlijk geen diepzinnigheden of verholde boodschappen te ontdekken die serieuze aandacht verdienen. Wie dat anders wenst te zien, heeft het *Ancien Régime* nog niet achter zich gelaten en nog steeds niet begrepen dat de politieke opvattingen van het staatshoofd in een constitutionele monarchie politiek geheel irrelevant zijn. Voorts, er is in lid 2 niet langer sprake van ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van ambtenaren die gemodelleerd wordt naar de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van het staatshoofd. Zie de (gewijzigde) artikelen 44 en 68 voor de staatkundige of politieke verantwoordelijkheid van de minister voor het handelen van zijn ambtenaren.

b. Wijzig artikel 43 als volgt:

Artikel 43

1. De minister-president en de overige ministers worden bij koninklijk besluit benoemd.
2. Zij worden bij koninklijk besluit ontslagen wanneer gebleken is dat zij het vertrouwen van de meerderheid van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal verloren hebben.

Toelichting:

Lid 1: is gewijzigd. Het ontslag van ministers werd verplaatst naar lid 2.

Lid 2: bevat twee nieuwe bepalingen. In de eerste plaats de constitutionalisering van het ongeschreven staatsrecht van de vertrouwensregel als de belangrijkste determinant van de verhouding tussen parlement en regering. Voorts, lid 2 definieert de staatkundige of politieke verantwoordelijkheid van de minister in de zin van 'responsibility'. Tenslotte geeft lid 2 aan dat het ontslagrecht bij gebleken afwezigheid van vertrouwen alleen bij de Tweede Kamer, en niet bij de Eerste Kamer berust.

c. Wijzig artikel 44 als volgt:

Artikel 44

1. Bij koninklijk besluit worden ministeries ingesteld. Zij staan onder de leiding van een minister.
2. Ook kunnen ministers en staatssecretarissen worden benoemd die niet belast zijn met de leiding van een minister.
3. De vertrouwensregel is steeds van toepassing op het beheer van het ministerie door de minister (zie artikel 42, lid 2).
4. De minister legt mondeling of schriftelijk rekenschap af van het functioneren van zijn ambtenaren voor zover het verstrekken van informatie daarover niet in strijd is met het belang van de staat.
5. De Tweede Kamer kan nader bij wet omschreven ambtenaren horen. De Tweede Kamer beslist of de zitting openbaar dan wel besloten zal zijn. De Tweede kamer beslist over de aanwezigheid daarbij van de minister.

Toelichting:

Lid 1: is ongewijzigd.

Lid 2: heeft de toevoeging van staatssecretarissen.

Lid 3: is nieuw en verwoordt de verantwoordelijkheid van de minister voor het door hem gevoerde beleid (in de zin van 'responsibility') in termen van de vertrouwensregel.

Lid 4: is nieuw en definieert de verplichtingen van de minister tegenover het parlement uit hoofde van het feit dat hij tegenover het parlement 'accountable' is voor de gang van zaken op zijn departement.

Lid 5: is nieuw en beoogt een einde te maken aan de contra-productieve scheiding van volksvertegenwoordiger en ambtenaar. Een van de grootste voordelen van een op de ministeriële verantwoordelijkheid gebaseerde

representatieve democratie (in onderscheid van een op de machtscheiding gebaseerde representatieve democratie) was altijd ruimte te laten voor een constructieve interactie tussen legislatief en executief. Het bepaalde in lid 4 beoogt deze potentie van onze variant van representatieve democratie te maximaliseren. Voorts bepaalt dit lid dat het horen van ambtenaren, anders dan het geval is bij het huidige artikel 69, lid 3, kan geschieden buiten de aanwezigheid van een minister.

d. Wijzig artikel 64 als volgt:

Artikel 64

1. Elk der kamers kan bij koninklijk besluit worden ontbonden..
2. Het besluit tot ontbinding houdt tevens de last in tot een nieuwe verkiezing voor de ontbonden kamer en tot het samenkomen van de nieuw gekozen kamer binnen drie maanden.
3. De ontbinding gaat in op de dag waarop de nieuw gekozen kamer samenkomt.
4. De wet stelt de zittingsduur van een na ontbinding optredende Tweede Kamer vast; de termijn mag niet langer zijn dan vijf jaren. De zittingsduur van een na ontbinding optredende Eerste Kamer eindigt op het tijdstip waarop de zittingsduur van de ontbonden kamer zou zijn geëindigd.
5. Verkiezingen voor een nieuwe Tweede Kamer vinden plaats nadat een regering in de Tweede Kamer ten val kwam.
6. De wet bepaalt hoeveel tijd maximaal verlopen mag tussen de val van de regering en nieuwe verkiezingen.

Toelichting:

De strekking van het oorspronkelijke artikel 64 is strijdig met de (introductie in de Grondwet van de) vertrouwensregel; het artikel wordt dienovereenkomstig aangepast door vast te leggen onder welke omstandigheden verkiezingen voor een nieuwe Tweede Kamer plaatsvinden.

Lid 1 tot en met 4: zijn ongewijzigd.

Lid 5: constitutionaliseert het ongeschreven staatsrecht in zake de omstandigheden waaronder verkiezingen voor een nieuwe Tweede Kamer noodzakelijk kunnen zijn. In overeenstemming met het gewijzigde Grondwetsartikel 43, lid 2 verplicht het verlies van het vertrouwen van de Tweede Kamer in de regering tot verkiezingen en kamerontbinding. Dat geldt niet voor de Eerste Kamer.

Lid 6: is nieuw.

e. Inzake artikel 68

Artikel 68

Kan ongewijzigd blijven.

Toelichting:

Artikel 68 definieert de staatkundige of politieke verantwoordelijkheid van de minister in de zin van 'accountability'.

Aanbevelingen B (inzake het Reglement van Orde van de Tweede Kamer)

- a. jaarlijks hoort de Tweede Kamer het Overleg van secretarissen- en inspecteurs generaal over hun visie op de staat van de staat.

Toelichting:

Onbekend maakt onbemind. De waterdichte schotten die als gevolg van de onzuivere opvatting van de ministeriële verantwoordelijkheid aangebracht werden parlement enerzijds en regering en departementen anderzijds, hebben de institutionele naijver tussen legislatief en executief en het onbegrip dat er over en weer bestaat, onnodig versterkt. Dit ten nadele van een vruchtbare cooperatie tussen beiden in het belang van het land. Het jaarlijks horen van de hoogste ambtenaren door de Tweede Kamer kan de atmosfeer wezenlijk verbeteren. Het voorstel moet gezien worden tegen de achtergrond van wat bepaald wordt in het nieuwe Grondwetsartikel 44, lid 4.

- b. Jaarlijks hoort de Tweede Kamer het bevoegd gezag van de (overgebleven) zelfstandige bestuursorganen, toezichthoudende organen en gepri-vatiseerde instellingen met een publieke taak.

Toelichting:

Ook geprivatiseerde instellingen blijven deel van de overheid en de wijze waarop zij hun taak uitvoeren en de hen tot beschikking staande financiële middelen besteden behoort daarom aan het parlement bekend te zijn. De Tweede Kamer onthoudt zich van inmenging in de wijze waarop deze hun taak uitvoeren; de hoorzitting heeft daarom een zuiver informatief karakter. Zij het dat de vertegenwoordigers van de genoemde instellingen aan het met de Tweede Kamer gevoerde overleg wel degelijk hun conclusies kunnen verbinden voor hun toekomstige taakuitoefening.

Aanbevelingen C (inzake wetgeving)

- a. Neem de aanbevelingen over van de Commissie-Kohnstamm inzake in het verleden geprivatiseerde voormalige delen van de overheid

Toelichting:

Wat men aan kan duiden als 'de verrommeling' van de Staat moet in belangrijke mate worden geschreven op het conto van ondoordachte, onnodige en veelal contra-productieve privatisering. Na invoering van de herziene Grondwetsartikelen 42, 43 en 44, en de daarin verdedigde nieuwe omgang met de ministeriële verantwoordelijkheid, ontvalt aan privatisering iedere grond en ratio.

- b. Bij alle wetgeving dient men steeds apart aandacht te besteden aan de vraag in hoeverre voorgestelde wet- en regelgeving de grens respecteert tussen het publieke en het private domein.

Toelichting:

Wat men opbouwt in het schemergebied tussen het publieke en het private domein functioneert als een molensteen om de hals van zowel de samenleving als de Staat. Deze stelling wordt in het volgende hoofdstuk nader onderbouwd. Grondgedachte is 1) dat zonder een duidelijk onderscheid tussen publiek en privaat onvoldoende garanties geboden kunnen worden voor het voldoen aan de eis dat met publieke bevoegdheden steeds verantwoordelijkheden behoren te corresponderen en 2) dat wat men opbouwt in dat schemergebied zelden 'privaat' is in de strikte zin van het woord, maar altijd nog omringd blijft met publiekrechtelijke regelgeving en 3) dat politieke verantwoordelijkheden zoek raken wanneer privatisering plaatsvindt op terreinen waar de herinnering aan het publieke domein nog sterk leeft (hetzij juridisch of staatkundig, hetzij door de macht der gewoonte).

5. Publiek en privaat

5.1 Inleiding

Allesbepalend voor een goede verhouding tussen de Staat en zijn burgers – en dat betreft zeker niet noodzakelijkerwijs alleen de democratie! – is een voor iedereen heldere demarcatie van het domein van de burger ten opzichte van dat van de Staat. Wanneer die demarcatie onduidelijk is en de Staat zich rechten aanmatigt die de burger tot de zijne rekent – of vice versa – dan zal de burger terecht zijn vertrouwen in de Staat verliezen. En daar hoeft het niet bij te blijven! We weten uit de geschiedenis dat in dit gegeven zelfs de oorsprong van revoluties gelegen heeft. De burger eiste dan voor zichzelf op wat, naar zijn idee, de Staat zich ten onrechte had toegeëigend. In die zin kan men verdedigen dat de vraag naar de verhouding tussen publiek- en privaatrecht basis en voorwaarde is voor een gezonde politieke orde.

Lange tijd bestonden weinig twijfels over de verhouding tussen publiek- en privaatrecht in onze Westerse democratieën en wij konden het ons permitteren om aan die vraag weinig aandacht te besteden. Maar dat is anders geworden. Reden is dat voor het eerst sinds zijn ontstaan aan het einde van de Middeleeuwen de Westerse Staat zich gedwongen ziet een aantal stappen terug te zetten. De Staat had zich overtild met de verzorgingsstaat en staat nu voor de in zijn geschiedenis precedentloze opdracht zich terug te trekken uit terreinen die hij vroeger (met instemming van de burger) tot de zijne rekende. Dit is, inderdaad, een geheel nieuwe situatie en geen politieke filosofie heeft het probleem ooit onder ogen gezien. Dat verleent nog extra urgentie aan hetgeen in dit hoofdstuk aan de orde zal zijn.

5.2 Publiek en privaat

Reeds Ulpianus (gest. 228) onderscheidde tussen het publiek en het privaatrecht: 'publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim' (publiek recht is wat betrekking heeft op de Romeinse Staat, het privaatrecht heeft van doen met de belangen van de burger: men moet derhalve onderscheiden tussen het publieke belang en het private of bijzonder belang)⁹⁰. Het onderscheid is tot op de huidige dag onomstreden en wordt ook nu nog erkend als één van de belangrijkste pijlers onder de rechtsstaat: het publiekrecht organiseert de Staat en de relatie tussen Staat en onderdanen, het privaatrecht de relaties tussen de burgers. De wetgever dient zich steeds bewust te zijn van dat verschil. Dat neemt niet weg dat het onderscheid op heel verschillende manieren kan, en werd geïnterpreteerd. Allereerst omdat de aard van een samenleving medebepalend moet zijn voor

⁹⁰ Geciteerd in G.C.J.J. van den Bergh, iets over publiek- en privaatrecht, in id., *Ter recognitie. Opstellen aangeboden aan Prof. Mr H. van der Linden bij zijn afscheid als hoogleraar in de Nederlandse rechtsgeschiedenis aan de VU*, Hilversum 1987; 10.

waar men de grenslijn tussen het publieke en het private domein wil trekken. Het ligt immers voor de hand dat men daar bijvoorbeeld een eeuw geleden andere opvattingen over had dan nu; en er zullen ook nationale verschillen zijn. Maar dat doet aan de noodzaak en aan de helderheid van het onderscheid niet af. Zo ligt ook in het gegeven dat de landsgrenzen tussen Duitsland en Frankrijk nu ergens anders lopen dan tussen 1871 en 1918 geen enkele reden om de noodzaak en de helderheid van het begrip 'landsgrens' te betwifelen.

En dat brengt ons bij een tweede aanleiding tot interpretatieverschillen.

Terwijl men in de 19^e eeuw tendeerde het onderscheid zo strikt mogelijk aan te houden, werd de mogelijkheid van een strikt onderscheid sinds de eerste helft van de 20^e eeuw juist betwifeld. En de onzekerheid en onduidelijkheid van het onderscheid is nu onder juristen algemeen aanvaard. Het argument is doorgaans dat er een continuüm zou bestaan tussen publiek en privaatrecht waarop iedere poging tot een strikt onderscheid noodzakelijkerwijs schipbreuk zou moeten leiden. Immers, zo redeneert men, privaatrecht kan wel degelijk betrekking hebben op publiekrechtelijke verhoudingen. Een voorbeeld is het Ostermann-arrest van 1924 waar het privaatrecht de basis was van de constatering dat de overheid haar publiekrechtelijke verplichtingen jegens de burger geschonden had⁹¹. En dit type van argument werd op velerlei manieren gevarieerd – maar steeds met het doel om de poreuze grens tussen publiek- en privaatrecht aan te tonen.

Welnu, het is in deze context van het grootste belang dat men zich realiseert dat dit een drogreden is. In de eerste plaats, het genoemde voorbeeld zelf toont dit reeds. Want wie constateert dat een privaatrechtelijke bepaling op publiekrechtelijke verhoudingen van toepassing kunnen zijn, kan dit alleen volhouden op voorwaarde dat er helderheid bestaat over wat respectievelijk privaatrecht en publiek recht is. Bestaat die helderheid niet, dan kan een dergelijke constatering *überhaupt* niet gedaan worden, dan wel aanspraak op geldigheid maken. Kern van de drogreden is de misvatting dat wanneer men twee begrippen (i.c. privaatrecht en publiekrecht) op één en dezelfde zaak betrekken kan, die beide begrippen dan niet helder en nauwkeurig ten opzichte van elkaar te definiëren zijn. Maar – om onze argumentatie in het vorige hoofdstuk te herhalen – het feit dat de begrippen 'wit' en 'rond' beide op deze ene witte en ronde tafel betrokken kunnen worden, impliceert in het geheel niet dat nu niet meer goed tussen 'wit' en 'rond' te onderscheiden valt, of dat er nu een betekenis–continuüm tussen 'wit' en 'rond' ontstaan zou zijn. De orde der dingen wordt dan op de orde der concepten geprojecteerd⁹². Derhalve, voor zover 20^e eeuwse critici van het onderscheid tussen privaatrecht en publiekrecht zich bezondigen aan deze drogreden, is er alle

⁹¹ Zie voor deze casus E. Poortinga, *De scheiding tussen publiek- en privaatrecht bij Johan Rudolph Thorbecke (1798 – 1872)*, Nijmegen 1987; 16.

⁹² Een verrassende illustratie van deze drogreden treft men aan in een recent artikel van Scheltema (die men overigens wel vaker betrapten kan op inconsistenties en onzuivere redeneringen). In het betreffende artikel zingt Scheltema de lof van de vervaging van de grens van publiek en privaatrecht en bericht hij uitvoerig over de zegeningen daarvan voor de hedendaagse samenleving. Maar midden in die lofzang schrijft hij ineens: 'Wanneer publieke taken uitdrukkelijk aan private organisaties worden opgedragen, behoren soortgelijke waarborgen als in het publiekrecht gebruikelijk zijn, in de privaatrechtelijke omgeving gehandhaafd te blijven'. Er zijn dus publiekrechtelijke 'waarborgen' die hun onmisbare rol en waarde in het geheel niet verliezen voor die geprivatiseerde organisaties. En daarvan kan vanzelfsprekend alleen sprake zijn wanneer Scheltema een conceptie aanvaardt van de scheiding tussen publiek en privaatrecht, die zelf niet verstoord wordt door het soort van organisaties waar hij het hier over heeft. Zie M. Scheltema, *Vermenging van publiek en privaatrecht*, in T. Brandsen, W. van de Donk, P. Kenis eds., *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*, Den Haag 2006; 76, 77. Overigens, vrijwel alle auteurs die aan deze bundel bijdroegen, zijn uit Tilburg afkomstig. Mag men hierin een teken zien dat hedendaagse lofredes op 'hybride' organisaties, privatisering et cetera in het verlengde gedacht moeten worden van het neocorporatisme dat in Christen-democratische kringen altijd zo populair geweest is?

reden om 19^e eeuwse verdedigingen van de zuiverheid van het onderscheid met meer sympathie te bezien dan nu het geval is.

Dat temeer omdat de vraag naar de verhouding tussen publiek- en privaatrecht veel meer is dan slechts een kwestie van conceptuele zuiverheid en van verantwoord redeneren. We zagen zojuist dat Ulpianus het onderscheid tussen publiek- en privaatrecht relateerde aan het onderscheid tussen publiek of algemeen en het privaat, of bijzonder belang. Herhaalt men nu de zojuist genoemde redenatiefout dan is het bedenkelijke resultaat dat we niet goed meer zouden kunnen onderscheiden tussen het algemeen en het bijzonder belang en dat er een betekenis-continuüm tussen beide begrippen ontstaan zou zijn. En dat is een even gevaarlijke als bedenkelijke wending omdat in dat betekenis-continuüm de verleiding kan ontstaan om het private belang aan het publieke belang geofferd kan worden (en *vice versa*). Immers, dat betekenis-continuüm ontnemt ons de mogelijkheid om de vraag te kunnen stellen of er inderdaad sprake is van het opofferen van het ene soort belang aan het andere, of niet. Er is dan met dat continuüm een 'opening' geschapen waardoor de ene in de andere, om zo te zeggen, 'weg kan lekken'. De dominantie van het publiek belang over het private belang (cf. 'Sparta' of het totalitarisme), of het omgekeerde (cf. het feodalisme), wordt dan een reële mogelijkheid. Maar, wederom, we moeten te allen tijde strikt blijven onderscheiden tussen het algemeen en het private belang, niettegenstaande het onbetwistbare gegeven dat een bepaalde politiek *zowel* het algemeen *alsook* het private belang kan dienen (zoals *idealiter* ook het geval is in de representatieve democratie). Meer nog, alleen bij de gratie van het onderscheidbaar zijn van die beide begrippen kunnen we dat 'onbetwiste gegeven' *überhaupt* ook constateren.

Bedenk voorts dat de notie van dat betekeniscontinuüm tussen algemeen en privaat belang het beeld suggereert van een traject met aan het ene uiterste het algemeen belang en aan het andere uiterste het private belang. En dat beeld zou ons weer op het zeer verkeerde idee kunnen brengen dat wat aan het ene belang gegeven wordt, noodzakelijkerwijs ontnomen wordt aan het ander⁹³. De conclusie zou zijn dat alle politiek in essentie een voortdurende belangenstrijd is tussen Staat en burger. De realiteit is, gelukkig, een andere. De suprematie van de representatieve democratie boven 'Sparta' en het feodalisme is dat die *zowel* het algemene *alsook* het private belang beter dient dan die twee.

Wellicht waren 19^e eeuwse rechtshistorici zich zoveel beter bewust van de noodzaak van een scherp onderscheid tussen publiek en privaatrecht dan hun hedendaagse collegae omdat zij zich nog konden herinneren hoe de wereld eruit zag toen het zondigen tegen dat onderscheid tot systeem verheven was. Dat was immers de situatie tijdens het feodalisme en onder het *Ancien Régime*. Het feodalisme kan men omschrijven als de convertering van alle publiekrechtelijke betrekkingen in privaatrechtelijke betrekkingen. Het feodale publiekrecht is geschreven in de taal en het discours van het

⁹³ Wat natuurlijk in het geheel niet uitsluit dat soms het publieke belang wel degelijk zijn tol eist van het private belang – denk bijvoorbeeld aan een onteigeningsprocedure. Maar *niets* is hier noodzakelijk, *iedere* verhouding tussen publiek en privaat belang is denkbaar – lopend van de situatie waar beide geschaad worden als het *ene* uiterste tot de situatie die beide tot voordeel strekt als het *andere* uiterste, en alles daartussen in.

privaatrecht. En hoewel het absolutisme en de absolutistische omschrijving van de soevereiniteit een radicale breuk betekenden met het feodalisme⁹⁴, slaagde de absolute monarchie er niet in om aan de feodalistische vermen- ging van publiek en privaatrecht een radicaal einde te maken. Meer nog, onder het *Ancien Régime* ontwikkelden zich, met instemming van de abso- lute monarch, nieuwe varianten daarvan, zoals de ambtenverkoop⁹⁵. En in ons eigen land kan men denken aan de beruchte 'contracten van correspon- dentie'.

Zoals het gebruik van het begrip *Ancien Régime* reeds suggereert, het was de Franse Revolutie die het publiek- en het privaatrechtelijke domein van elkaar scheidde en die daarmee een van de belangrijkste fundamente- legde van de democratische rechtsstaat. Weinig 19^e eeuwse rechtshistorici zagen dat beter in dan Thorbecke, de grondlegger van de parlementaire democratie waarin wij nu nog leven:

*'Politisch regt en politieke verplichting zijn niet in de eerste plaats ten behoeve van het individu op zich zelf, maar den regering van den Staat ingesteld. Het hedendaagsche regeerstelsel rust op strenge onderscheiding van publiek en pri- vaatrecht. Men keert tot achter dit beginsel, men keert tot den middeleeuwschen staat terug, zoodra men burgerlijk en politisch regt verwacht of op ééne lijn plaatst of naar één zelfden regel handelt'*⁹⁶.

Thorbecke verdedigt hier de these dat de politiek-historische betekenis van de Franse Revolutie lag in de introductie van het strikte onderscheid tussen publiek- en privaatrecht. Hierin zag hij de winst van de postrevolutionaire orde boven die van het feodalisme en van het *Ancien Régime*. En de bood- schap die we daaraan kunnen verbinden is dat we weer naar de Middeleeuwen en *Ancien Régime* terugkeren wanneer we dat onderscheid laten vervagen. Welnu, anders dan voor Thorbecke en zijn 19^e eeuwse collegae-rechtshisto- rici is voor ons het *Ancien Régime* en zijn misbruiken weinig meer dan een *fait divers* uit onze constitutionele geschiedenis⁹⁷. Die misbruiken en de oor- zaken daarvan hebben voor ons hun kwelling en pijnlijkheid verloren. En dat doet ons gemakkelijk vergeten hoe gevaarlijk het is om met academische zorgeloosheid publiek- en privaatrecht, en het algemeen en het bijzonder belang weer met elkaar te vermengen. Maar wij moeten ons onder geen be- ding ertoe laten verleiden om opnieuw Middeleeuwse verhoudingen te intro- duceren in het openbaar bestuur en om een refeodalisering van de Staat te bepleiten⁹⁸.

⁹⁴ Bepalend was hier Bodins definitie van de soevereiniteit: 'la première marque du Prince souverain, c'est la puissance de donner loy à tous en general, et à chacun en particulier: mais ce n'est pas assez, car il faut adjoûter, sans le consentement de plus grand, ni de pareil, ni de moindre que soy: car si le Prince est obligé de ne faire loy sans le consentement d'un plus grand que soy, il est vray subiect; si d'un pareil, il aura compagnon; si des subiects, soit du Senat ou du peuple, il n'est pas souverain'. Zie J. Bodin, *Les six li- vres de la république*, Parijs 1583 (1576), 221. De soeverein is derhalve, binnen de definitie van Bodin degene die het recht heeft om nieuwe wetten te maken en om oude af te schaffen. Kortom, de soeverein is de wetgever of het legislatief.

⁹⁵ C.W. Swart, *The sale of offices in the seventeenth century*, Den Haag 1949; 5; zie ook, met name voor Frankrijk, R. Mousnier, *La véna- lité des offices sous Henri IV et Louis XIII*, Rouen 1945. En evenals in het hedendaagse neoliberalisme had de vermenging van het publiek- en privaatrecht ook zijn verdedigers. En dat waren lang niet altijd de minsten! Vanaf William Barclay in het 16^e eeuwse Engeland tot aan Montesquieu in het Frankrijk van de 18^e eeuw.

⁹⁶ J.R. Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der grondwet*, Leiden 1848; 81 (met dank aan Dr J. Drentje)

⁹⁷ Waarbij valt op te merken dat Thorbeckes gevoeligheid voor die misbruiken zeer versterkt was omdat zijn eigen vader er zozeer het slachtoffer was geweest. Op zijn doodsbed sprak hij daar nog over; en heel zijn politieke carrière kan men zien als een continue aanval op de erfenis van de regentenoligarchie van het *Ancien Régime* – en waar zijn politieke tegenstander Floris van Hall voor hem de belichaming was. ⁹⁸ F.R. Ankersmit, *Privatisering en democratie*. Het voortbestaan van de democratie wordt bedreigd door refeodalisering, *Openbaar Bestuur. Tijdschrift voor Beleid, Organisatie & Politiek* 16 (nummer 2, februari 2006); 13 – 20.

5.3 Privaat en publiek in onze tijd

Dat alles heeft in onze tijd een ongekennde urgentie verkregen. Het belangrijkste gegeven over de hedendaagse Staat – niet alleen de onze, maar ook die van de ons omringende landen – is dat wij met de verzorgingsstaat gestoten zijn op de grenzen van wat de Staat voor de burger vermag te doen. Overal – niet alleen hier, maar ook in de ons omringende landen – kwam men tot het inzicht dat de Staat voor het eerst in zijn vijfhonderd jaar lange geschiedenis een aantal stappen terug moet zetten en dat hij zich moet terugtrekken uit delen van het publiek domein, die hij tot voor kort nog beheerd had. Dat is wat onze tijd zo uniek maakt in heel de geschiedenis van de Westerse staat. Sinds zijn ontstaan aan het einde van de Middeleeuwen nam de staat in omvang en reikwijdte steeds toe. Uitbreiding van de bevoegdheden van de Staat was de ontwikkelingswet van de Westerse Staat sinds de Middeleeuwen.

En zeker moet men zich hoeden voor de misvatting dat het liberalisme een rem zou zijn geweest op die ontwikkeling van de staatsmacht. Verre daarvan! Het is goed dit nog eens te beklemtonen tegenover de wijd verbreide mythe van het zogenaamde anti-étatisme van het liberalisme. Want die explosie in de bevoegdheden van de Staat – die uiteindelijk uit zou monden in de verzorgingsstaat – nam met de overwinning van het liberalisme op de absolute monarchie aan het begin van de 19^e eeuw eerst recht een aanvang. Het liberalisme verschafte aan de Staat een legitimiteit die hij daarvoor nooit had. De liberale staat was immers de uitdrukking van de wil van de bevolking en hij kon daarom een appèl op de bevolking doen waar de absolute monarchen van de Nieuwe Tijd alleen maar van konden dromen. De liberale staat kon de lasten die hij de burger oplegde legitimeren in termen van het eigenbelang van de burger en juist dat gaf aan de staat een oneindig veel solider basis dan de abstruse theorieën van het goddelijk recht der koningen. Geen dwazer theorie daarom dan die volgens welke het 19^e eeuwse liberalisme de leer is van de staatsonthouding; men verwacht dan een herdefiniëring van de staat en van de afbakening van het publieke en private domein met staatsonthouding⁹⁹. Voor zover dit de Staat noopte tot een terugtreden uit sommige delen van het private domein, was dit vooral een ‘reculer pour mieux sauter’. Want wat de Staat opgaf op het terrein van zijn vroegere bemoeienis met het private domein van de burger, werd ruimschoots gecompenseerd door een enorme uitbreiding van het publieke domein van de Staat¹⁰⁰. In de woorden van Thorbecke:

‘De revolutie heeft alle kringen des maatschappelijken levens geopend, en tot omtrek van één middelpunt gemaakt. Oneindig dieper, dan te voren, dringt het Staatsgezag in de bijzondere betrekkingen, en meer, dan te vooren, lossen zich wederkeerig de bijzondere in de algemene belangen op. (...) Men verloor zijn

⁹⁹ Van belang in dit verband is met name de even gedegen als verhelderende studie van mevr. Poortinga van Thorbecke's rechtsfilosofie. Zie E. Poortinga, *De scheiding tussen publiek- en privaatrecht bij Johan Rudolph Thorbecke (1798 – 1872)*, Nijmegen 1987. Deze zeer belangrijke studie heeft nooit de aandacht gekregen die die verdient.

¹⁰⁰ Interessant in dit verband is de theorievorming over de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) in het Interbellum en kort na WO II. Zoals het begrip reeds aangeeft, was de gedachte dat men in de private sfeer van het bedrijf quasi-publiekrechtelijke bevoegdheden zou kunnen ontwikkelen. Vooral de Christendemocratie zag hierin een nuttige rem op het staatssocialisme dat men van de SDAP vreesde. De grote ideoloog van de PBO was de Delftse hoogleraar J.A. Veraart (1886 – 1955). Zie o.a. diens J.A. Veraart, *Beginnelen der economische bedrijfsorganisatie*, Bussum 1921. Zoals bekend is het met de PBO nooit veel geworden; zij het dat het idee zijn weg naar de Grondwet wist te vinden (zie artikel 134). Maar het was zeker een verrassende poging om de grens tussen publiek en privaat opnieuw te definiëren.

particulierregtelijke bevoegdheid, om als lid der groote staatsgemeente te hadelen en te worden behandeld. De voormalige autonomie van bevoorregte deelen werd uitgebreid tot eene onbeperkte autonomie van het gansche volk (...) Zoo ontstond eene veel menigvuldiger en inniger gemeenschap, dan voorheen, tusschen de overheid en de burgers. Onmiddellijke werking van hare zijde op alle individus bragt wererkeurig onmiddellijke werking voort. Hoe meer het bijzondere in het publieke bestaan wierd gemoeid, des te sterker trok het laatste hen tot persoonlijke deelneming. Staatsburgerlijk besef, op iedere wijs geprikkeld, rees van pligt- tot magtgevoel"¹⁰¹.

Kortom, met de overwinning van het liberalisme aan het begin van de 19^e eeuw werd de weg geëffend in een richting die anderhalve eeuw later zonder radicale cesuren kon resulteren in de verzorgingsstaat.

Historisch gezien, is de beweging dus deze. In zijn oppositie tegen de willekeur van het absolutisme ving het liberalisme aan met een scherpe en precieze omschrijving van de burgerlijke vrijheden waarin de staatsmacht nimmer treden mocht. Maar daarbuiten waren geen begrenzungen gesteld aan de uitbreiding van staatsmacht en het publieke domein – mits die uitbreiding maar dienstbaar bleef aan het private belang de burger. Maar nu, met de ervaringen van de verzorgingsstaat, blijkt toch ook hier een grens overschreden te kunnen worden – en waar die overschrijding uiteindelijk ten koste gaan zal van het private belang. Juist in opdracht van het private belang werd door de verzorgingsstaat tegen het private belang gezondigd.

Niet door schending van de burgerlijke vrijheden – de verzorgingsstaat was in het geheel geen verkapte terugkeer naar de willekeur van de absolute monarchie en van het *Ancien Régime*. *Noch* ook doordat in de verzorgingsstaat publieke bevoegdheden door private instanties geusurpeerd werden – wat de Franse Revolutie in het *Ancien Régime* zozeeer veroordeeld had. Wederom in de woorden van Thorbecke: ‘de fransche omwenteling was inzonderheid een strijd tegen het stelsel publieke regten in bijzondere eigendom te houden (bezitten)’¹⁰². Want ook dat werd met de verzorgingsstaat geenszins beoogd. In de verzorgingsstaat was in het geheel geen sprake van een uitverkoop van publieke bevoegdheden aan private instanties.

Het cruciale gegeven was veeleer dat met de verzorgingsstaat de Staat de grens bereikte van waar zijn handelen nog heilzaam kan zijn voor zijn burgers. De verzorgingsstaat transformeerde zich van een weldoener van de burger in een molensteen om de nek van de samenleving. En dat betekende een *nieuwe* grens tussen het private en het publieke domein (belang) – een grens, waarvan de vroegere en de huidige politieke filosofie het bestaan nog nimmer bevroed had. Het geheel nieuwe en verrassende gegeven diende zich nu aan dat ook *zonder* de schending van de burgerlijke vrijheden en *zonder* de verkwisting van publieke bevoegdheden aan private instanties, de Staat *toch* het private belang bleek te kunnen schaden. De Staat bleek als de gehoorzame en dienstwillige dienaar van de burger niet minder gevaarlijk dan in de positie als zijn heer en meester. Dat was iets wat de Franse

¹⁰¹ J.R. Thorbecke, Over het hedendaagsche staatsburgerschap, in id., *Historische Schetsen*, Den Haag 1860; 86 – 88. Thorbecke toont hier hoeveel hij geleerd heeft van Guizot, met name van F. Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, Brussel 1831. Zie tevens P. Rosanvallon, *Le moment Guizot*, Parijs 1985.

¹⁰² Geciteerd in Poortinga, *Scheiding publiek- en privaatrecht*; 139.

revolutionairen - en heel de liberale staatstheorie sindsdien - nimmer voor mogelijk gehouden hadden.

Een herdefiniëring van het private en het publieke domein werd daarmee noodzakelijk, teneinde recht te kunnen doen aan deze nieuwe situatie – een situatie, die in de geschiedenis van de Westerse Staat zijn precedent niet heeft. Daartoe is allereerst vereist een analyse van hoe de verzorgingsstaat het private belang heeft kunnen schaden. Wij herinneren daartoe allereerst aan de constatering hierboven dat er geenszins sprake is van een antithetische verhouding tussen het private en het publieke belang. Zowel het private als het publieke belang zijn gediend met de inrichting van universiteiten, met de aanleg van wegen en een overzichtelijke wet- en regelgeving. Anderzijds, het publieke belang verlangt een private sector die ondernemingszin aan onafhankelijkheid, welvaart en inventiviteit weet te paren. En het is, wederom, juist doordat het publieke en het private belang onafhankelijk van elkaar gedefinieerd worden, waardoor deze verrassende symbiose van het publiek en het private belang *überhaupt* geconstateerd kan worden. Maar er zijn grenzen gesteld aan die symbiose. Het kan zich voordoen dat het private belang ten onrechte aan het publieke belang wordt opgeofferd – dat is een gegeven zo oud als de geschiedenis. De burgerlijke vrijheden geven aan wanneer daarvan sprake is. Immers, die burgerlijke vrijheden leggen vast waar het belang van de individuele burger nimmer aan het algemeen belang ondergeschikt kan, en mag worden gemaakt. Dat is de grens tussen publiek en privaat die ons al sinds de Verlichting bekend is – en waaraan we tot voor kort meenden genoeg te hebben.

Maar de verzorgingsstaat heeft ons evenwel geattendeerd op een tweede, niet minder belangrijke grens: namelijk de grens die het private belang in zijn verhouding tot het publieke belang niet overschrijden mag. Dat was immers waar de verzorgingsstaat zich schuldig maakte aan zonden die het hedendaagse spiegelbeeld en equivalent zijn van de zonden van het *Ancien Régime*. Walste de absolute monarch *rücksichtslos* over de burgerlijke vrijheden van de burger, daar had de verzorgingsstaat geen enkele aarzeling om het publieke aan het private domein ondergeschikt te maken. De Staat werd hier immers opgedragen de lasten van de burger in het private domein waar mogelijk – en ook waar onmogelijk – op zich te nemen. Geheel ten onrechte spreekt Habermas daarom van de 'Kolonisierung der Lebenswelt'¹⁰³: niet de 'Lebenswelt' (private domein) wordt hier niet door de 'Öffentlichkeit' (publieke domein) 'gekoloniseerd' – integendeel, het is juist de 'Öffentlichkeit' die in de verzorgingsstaat door de 'Lebenswelt' geheel werd verzwolgen. Daarom, niet Habermas, maar Sennett had gelijk, waar die de wereld van na de 18^e eeuw karakteriseerde als die van 'the fall of public man' en van de cultus van het romantische, en diepe 'zelf', dat voor altijd zou ontstijgen aan alle publieke en openbare definiëringen ervan¹⁰⁴. In onze zelf-ervaring zijn wij nog steeds romantici; nog steeds hebben wij het gevoel dat wij

¹⁰³ Sprekend over de verzorgingsstaat ('Sozialstaat') zegt Habermas: 'Dies [i.e. de 'Sozialstaat' (F.A.)] ist sogar der Modellfall für eine Kolonialisierung der Lebenswelt, die den Verdinglichungsphänomen spätkapitalistischer Gesellschaften zugrunde liegt. Dieser Fall tritt dann ein, wenn die Zerstörung traditionaler Lebensformen nicht mehr durch die effektivere Erfüllung gesamtgesellschaftlicher Funktionen ausgeglichen werden kann'. Zie J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns. Band II*, Frankfurt am Main 1987; 476. De aanzet hiertoe gaat reeds terug tot Habermas's eerste belangrijke werk: J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied 1962. Karakteristiek voor de verschillen met Sennett is hun verschillende appreciatie van de 18^e eeuwse openbaarheid. Zie daartoe tevens R. Sennett, *The fall of public man. On the social psychology of capitalism*, New York 1978.

¹⁰⁴ Wij denken daarbij uiteraard aan Sennett's in de vorige noot vermelde werk.

het hart van ons zelf moeten verraden, zodra we het publieke domein betreden. Waaraan onmiddellijk toe te voegen valt dat dit zeker niet betekent dat Habermas' angst voor de overschrijding van de eerste grens tussen het publieke en private domein als louter paranoia terzijde geschoven moet worden. Want de hedendaagse ICT betekent een zeer reële bedreiging van die 'oude' grens: de Staat is zeker niet minder te vrezen dan vroeger.¹⁰⁵ Maar de potentiële zwakte van de Staat is paradoxalerwijs een niet minder grote bedreiging van de burger, van zijn vrijheid en welzijn. Veeleer is het zo dat *beide* grenzen, zowel de 'oude' als de 'nieuwe' grens tussen publiek en privaat, onder druk kwamen te staan - en des te meer hangt onze politieke toekomst af van een zuivere definiëring van de grenzen tussen het publieke en het bijzondere belang en tussen publiek- en privaatrecht. Daar ligt de belangrijkste uitdaging voor de hedendaagse politieke filosofie.

Maar om terug te komen op de draad van ons betoog: zojuist werd geconstateerd dat het belangrijkste euvel van de verzorgingsstaat lag in zijn geneigdheden het publieke aan het private belang ondergeschikt te maken. En dat inzicht stelt ons in staat om vast te stellen hoezeer de hedendaagse mode van privatisering en van vermarkting van staatstaken niet een remedie zijn voor de kwalen van de verzorgingsstaat, maar juist de continuering daarvan. De ideologen van de privatisering zijn als homeopathische geneesheren die menen dat men een kwaal het beste met die kwaal bestrijden kan. Was de privatisering van het publiek belang, d.w.z. van de Staat, het hinderlijke bijverschijnsel van de verzorgingsstaat, daar wordt in de ideologie van de privatisering en verzelfstandiging van voormalige delen van de Staat dat hinderlijke bijverschijnsel tot principe verheven. De ideologen van de privatisering zijn daarom niet de *bestrijders* van de kwalen van de verzorgingsstaat - zoals zij zichzelf altijd afficheren - *maar degenen die die kwalen juist tot het hart van hun politieke filosofie maken!* Alles wat ten grondslag lag aan de even terechte als vruchtbare liberale kritiek op het *Ancien Régime* verkeert hier in zijn tegendeel - en verwordt tot een abjecte apologie voor een nieuw *Ancien Régime*. Met deze ideologen keren we terug naar de misstanden van het *Ancien Régime* en van het feodalisme dat slechts over de taal van het privaatrecht beschikte om publiekrechtelijke bevoegdheden te definiëren. De euvels van de verzorgingsstaat worden dan met diezelfde euvels bestreden. Het is alsof men de cholerapatiënt wil genezen met een extra dosis virulente cholerabacteriën.

Het *Ancien Régime* was het systeem dat publieke bevoegdheden in private handen gaf¹⁰⁶. De Franse Revolutie brak met dat systeem en eiste dat van publieke bevoegdheden voortaan publiekelijk verantwoording afgelegd zou worden, terwijl aan het private domein publieke bevoegdheden ontegenwoordig werden. Daar lag de blijvende historische betekenis van de grote revolutie. De

¹⁰⁵ Een voorbeeld. In het kader van het bestrijden van terroristische dreigingen neemt de Staat op ICT-terrein bevoegdheden tot zich, die leiden tot omkering van een van de grondslagen van een democratische rechtsstaat; het is niet meer de situatie waarin de burgers de Staat in de gaten houden, maar de Staat die de burgers in de gaten houdt. En met de recente wetgeving voor de bestrijding van de van het moslimterrorisme verwachte gevaren keren we terug naar de bestraffing van intenties hetgeen strijdig is met de meest elementaire opvattingen van de burgerlijke vrijheden. Het zou niet de eerste keer zijn dat angst zich de vijand van de vrijheid betoont.

¹⁰⁶ De monarchie plaatst, om het hier juist woord te gebruiken, de kroon op dat systeem door het soevereine gezag in handen te leggen van een familie waar het bezit van dat gezag door vererving, volgens de regels van het privaatrecht, van de ene persoon op de ander over kan gaan als ging het daarbij om aandelenbezit of om onroerend goed. In een democratie kan de rol van de monarch daarom slechts ceremonieel van karakter te zijn. Niet omdat de monarch niet democratisch gekozen wordt - dat is geen goed argument, want dan zou ook de benoemde ambtenaar een zonde tegen de democratie zijn, *quod non* - maar omdat publieke bevoegdheden niet geprivatiseerd mogen worden.

democratische controle op publieke bevoegdheden was nu gegarandeerd en voor het eerst waren legaliteit en legitimiteit nu hecht gekoppeld. Maar de democratie is geen 'ktèma eis aei', geen rustig bezit voor altijd en zij vereist voortdurend onderhoud. De politieke aberraties van de vorige eeuw, van het totalitarisme en van de verzorgingsstaat zijn de droeve illustraties van die waarheid. In veel opzichten zijn de totalitaire Staat en de verzorgingsstaat elkaars parallellen omdat in beide gevallen in strijd met de staatsrechtelijke les van de Franse Revolutie een fusie tussen het publieke en het private domein bewerkstelligd werd. Maar waar de totalitaire Staat die fusie realiseerde door het private domein in het publieke domein op te laten gaan, daar bereikte de verzorgingsstaat hetzelfde door het publieke domein aan het private domein ondergeschikt te maken. Dat betekende in het geval van de verzorgingsstaat in wezen een terugkeer naar het *Ancien Régime* en naar het feodalisme. Was die terugkeer in de verzorgingsstaat nog een onbedoeld gevolg van de intentie de Staat maximaal dienstbaar te maken aan de burger, dan was de terugkeer naar het staatsrecht van het feodalisme de officiële ideologie van de modes van vermarkting en privatisering van de Staat die de afgelopen decennia bepleit werden. Men had deze weg eerder gisteren dan vandaag moeten verlaten; en iedere dag dat men nalaat die stap te zetten, verergert het probleem. Er is daarom behoefte aan een nieuwe Franse Revolutie die opnieuw het publieke en het private domein *rücksichtslos* uit elkaar trekt.

Overigens, over de wijze waarop men dat moet doen, kan men op goede gronden van mening verschillen. Want hier staat niets a priori vast. Uit het feit dat men de grens tussen publiek en privaat te allen tijde dient te respecteren, volgen slechts noodzakelijke en zeker geen voldoende voorwaarden ten aanzien van de inhoudelijke bepaling van beiden. Zo is uit het begrip 'landsgrens' ook niet af te leiden wat zich aan beide zijden van die grens bevinden moet. Men moet daarbij voorts bedenken dat er geen sprake kan zijn van een zuiver juridische en/of staatkundige demarcatie van het publieke en private domein. Want het besef van die demarcatie ligt evenzeer in de geest van de bevolking als op het niveau van het openbaar bestuur; onder de bevolking levende oude herinneringen en soms eeuwenoude tradities kan en mag men daarbij niet uit het oog verliezen. Wanneer onder de bevolking een zekere consensus bestaat over waar de grens tussen publiek en privaat ongeveer loopt, dan roept iedere regering het grootste onheil over zichzelf af als zij die *rücksichtslos* negeert. De regering kan wel besluiten om delen van de (voormalige) overheid te privatiseren of te verzelfstandigen; maar wanneer de meerderheid van de bevolking het gevoel heeft dat het hier om een in wezen publieke taak gaat, dan ligt hier een gegeven waar de politiek nooit tegen op kan roeien. Dat is een realiteit die men slechts kan accepteren; of, nauwkeuriger, discrepanties tussen die realiteit en wat een regering wil, zijn slechts mogelijk wanneer die zeer zorgvuldig worden gedoseerd. Onbekookte beslissingen van de regering zullen een onbedwingbare behoefte doen ontstaan de eenmaal geprivatiseerde overheidstaken wederom in publiek beheer te nemen. En in een democratie

zal, en behoort zulke onbedwingbare behoeftes van de bevolking bepalend te zijn voor de keuze tussen publiek en privaat.

Anders gezegd, de keuze tussen publiek en privaat is in essentie een *politieke* keuze. Meer in het bijzonder, een keuze over wat we rekenen tot het domein van de politiek. Privatisering heeft daarom onvermijdelijk (mede) het karakter het domein te verkleinen van de zeggenschap van de natie over zichzelf en over zijn toekomstige lot. Privatisering ontmacht de natie. Dat is geen kleinigheid, en betreft te allen tijde een stap die men slechts met de grootste voorzichtigheid zetten kan. Het is aannemelijk dat de voorstanders van de privatisering zich hier tot dusverre onvoldoende bewust zijn. Des te meer behoort de discussie hierover de inzet te worden van het publieke debat – en men mag verwachten dat het hiervoor bepleite systeem van de Themacommissies bij uitstek geschikt is om dat debat in de juiste (partij-) politieke kanalen te leiden.

5.4 Privatisering, verzelfstandiging en de ‘verrommeling’ van de Staat

Tegen de achtergrond van onze bevindingen in de voorgaande paragraaf behoeft het niet te verbazen dat de afgelopen jaren twijfels rezen over de zegeningen van de verzelfstandiging, privatisering¹⁰⁷ en vermarkting van de Staat. Waarbij beklemtoond dient te worden dat het hier niet om een kleinigheid gaat : meer dan de helft van het openbaar bestuur werd de afgelopen tien tot twintig jaar in één of andere vorm verzelfstandigd of geprivatiseerd. In zijn rapport van 2004 becijferde de Algemene Rekenkamer dat we op dat moment in Nederland 3200 geprivatiseerde instellingen hadden, die tezamen 109 miljard Euro aan publiek geld besteden (dus meer dan tweederde van het hele budget van het Rijk), waarvan 35 miljard direct uit de schatkist komt en de overige 74 miljard uit premies en tarieven¹⁰⁸.

De huidige overheid is verslaafd geraakt aan het instrument van de privatisering¹⁰⁹. In het vergaderjaar 2000/2001 legde de regering aan het Parlement de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen voor om althans enige orde aan te brengen in deze wildgroei van ZBO's (zelfstandige bestuursorganen), publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen die geen onderdeel zijn van de Staat en in hun relatie tot de minister¹¹⁰. Maar de tonaliteit van Kaderwet suggereert dat de ZBO's een waardevolle aanwinst voor het openbaar bestuur kunnen zijn, mits aan de in de wet geformuleerde voorwaarden wordt voldaan. Aanmerkelijk kritischer is het Rapport-Kohnstamm dat in het vergaderjaar 2003 – 2004 aan de regering werd aangeboden¹¹¹. De grootste grief van het rapport tegen de privatisering¹¹² van overheidstaken is wat men 'de verrommeling van de Staat' zou kunnen noemen:

¹⁰⁷ Wanneer hieronder sprake is van de 'privatisering' van overheidstaken, dan gaat het daarbij niet exclusief om voormalige publieke taken die aan private instanties werden overgedragen, maar om heel het streven de banden tussen minister enerzijds en de uitvoering van overheidstaken anderzijds af te zwakken.

¹⁰⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2003 – 2004. Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4; 9.

¹⁰⁹ Voor nadere details over de omvang van die verslaving, zie p 9 juli 2004 door de IBO-werkgroep aan de Tweede Kamer aangeboden rapport *Een herkenbare Staat: investeren in de overheid. Rapport van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau* (hierna aan te duiden als het rapport-Kohnstamm); 16 – 18.

¹¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 426, nrs 1-2; het door de Tweede Kamer geamendeerde wetsvoorstel ligt nu bij de Eerste Kamer (Eerste Kamer, vergaderjaar 2001- 2002, 27 426, nr 276)

¹¹¹ De hoofdconclusie van haar onderzoek verwoordt de commissie-Kohnstaam aldus: ' de verzelfstandiging van overheidstaken heeft de afgelopen jaren niet aan de verwachtingen voldaan. Integendeel: er is veel onduidelijkheid ontstaan. Dat ligt niet aan het functioneren van de zelfstandige bestuursorganen zelf maar aan de politiek-bestuurlijke context '. Zie *Herkenbare Staat*; 6.

¹¹² Deze privatisering kan een reeks van verschillende vormen aannemen: van publiekrechtelijke ZBO's met of zonder rechtspersoonlijkheid, via privaatrechtelijke ZBO's tot Stichtingen. En voor iedere vertegenwoordiger van ieder van deze drie varianten kan de relatie tot de Rijksoverheid weer verschillend gedefinieerd worden. Tevens is er in het rapport sprake van 'mildere' varianten van verzelfstandiging, zoals de zgn. 'agentschappen' en de ZORs (zelfstandige overheidsrechtspersonen). Uiteraard draagt dit niet weinig bij aan de verwarring rond de ZBO's. Zie *Herkenbare Staat*; 20, 21

'De kern van het probleem is onduidelijkheid. Daarbij heeft deze onduidelijkheid verschillende facetten : onduidelijkheid wat betreft de overheidsinstellingen. Onduidelijkheid over waar de overheid voor staat, onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en onduidelijkheid over de rol van het parlement. Er is zelfs onduidelijkheid over wat het probleem precies is dat moet worden opgelost'¹¹³.

Het rapport beveelt de regering bijgevolg aan om de bestaande ZBO's kritisch tegen het licht te houden en om die zoveel mogelijk weer onder de normale ministeriële verantwoordelijkheid te brengen. Het rapport sluit zich hierbij aan bij de bevindingen en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer¹¹⁴. Zomer 2005 reageerde het kabinet per brief aan de Tweede Kamer op het rapport-Kohnstamm¹¹⁵. Deze brief is merkwaardig. Enerzijds betuigt het kabinet zijn instemming met de bezwaren die het rapport-Kohnstamm verwoordde tegen de ZBO's in het algemeen en hun huidige werkwijze in het bijzonder. Anderzijds kan het kabinet zich ook vinden in de relativisering door de ROB¹¹⁶ van de in het rapport-Kohnstamm bereikte conclusies. Hier lijkt het kabinet het optimisme weer te hervinden van de Kaderwet inzake de ZBO's. Die spagaat zet zich voort in heel de tekst van het kabinetsstandpunt. Enerzijds worden de voorwaarden voor de instelling van ZBO's inderdaad aangescherpt, maar anderzijds omarmt men des te former de ideologie achter die instelling door te wijzen op de noodzaak van de 'horizontalisering' en van een grotere 'klantgerichtheid' van het openbaar bestuur (p. 2) en van het betrekken van private maatschappelijke organisaties bij de overheidszorg (p. 5). Maar dit waren nu juist die eigenschappen van op afstand van de overheid geplaatste organisaties, die bij uitstek aan de 'verrommeling' van de Staat hebben bijgedragen¹¹⁷.

Beziet men al deze door de overheid geproduceerde teksten over privatisering, dan vallen drie dingen op. In de eerste plaats, de beeldvorming over de ZBO's lijkt zich in een intellectueel vacuüm af te spelen in de zin dat nergens verwezen wordt naar de omvangrijke nationale en internationale literatuur over het fenomeen. In het verlengde daarvan wordt de lezer onaangenaam getroffen door het eng-bestuurlijke discours van al deze verhandelingen. Dit stijve en wezenloze proza laat aan de vrije vlucht der gedachte geen enkele ruimte. De schrijvers ervan lijken geheel ongeïnteresseerd of blind (of beide?) te zijn voor de politicologische, de rechtsfilosofische en zeker voor de politiek-filosofische aspecten van de verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken. Dezelfde argumenten voor en tegen keren steeds weer terug; en voor zover er al enige voortgang zit in het privatiseringsdebat, komt die slechts tot uitdrukking in de verschillende dosering van die vaste set van bekende argumenten voor of tegen, en niet in een verdieping van de argumentatie. Het is pijnlijk om te zeggen, maar moet toch gezegd worden: het intellectueel niveau van dit debat is niet zeer hoog. De wellicht nog pijnlijker waarheid is dat dit evenzeer geldt voor heel het Nederlandse debat

¹¹³ *Herkenbare Staat*; 25.

¹¹⁴ *Herkenbare Staat*; 26.

¹¹⁵ *Kabinetsstandpunt over het rapport "Een herkenbare staat; investeren in de overheid"*

¹¹⁶ in een briefadvies van de ROB n.a.v. het rapport-Kohnstamm, gedateerd 21 december 2004

¹¹⁷ Omineus is ook de volgende uittaling van het kabinet: 'deze benadering sluit aan bij het streven van het kabinet de *civil society* te bevorderen door meer ruimte te laten voor de verantwoordelijkheid van maatschappelijke actoren' (p. 2). Want dat overhevelen van publieke verantwoordelijkheden naar de private sector was nu juist de oorzaak van de 'verrommeling' van de Staat.

over de staat van de Staat¹¹⁸, voor zover dat debat *überhaupt* gevoerd wordt. In de tweede plaats valt op dat naarmate de beoordelaar van het systeem van de ZBO's op groter afstand staat van die ZBO's, diens oordeel negatiever uitvalt. En hoe dichterbij, hoe positiever. Uit het kabinetsstandpunt ('dichterbij') blijkt dat men niet graag afstand zou doen van de ZBO's en dat men de ideologie erachter zeker niet afvalt. De Algemene Rekenkamer¹¹⁹ en de Raad van State¹²⁰ ('verder af') zijn al veel kritischer en het rapport-Kohnstamm (nog 'verder af') kan men niet anders lezen dan als een voorstel om vrijwel alle ZBO's op te ruimen en ze weer onder de ministeriële verantwoordelijkheid te brengen. Deze stand van zaken herinnert aan het verschil tussen wat Mevr. Van Thiel aanduidde als de 'practitioner theory' en de 'outsider theory' van de 'Quango's' (het Engelstalige equivalent van de ZBO's)¹²¹. Ook zij wijst erop dat degenen die in de overheid zelf met de ZBO's van doen hebben er doorgaans schoonheden in ontdekken die objectieve buitenstaanders daar maar zelden in kunnen ontwaren¹²². Klaarblijkelijk gaat het hier eerder om een bestuurlijke verliefdheid dan om een realistische inschatting. In de derde plaats, meest verrassend is dat men in al deze teksten nergens een uiteenzetting aantreft van waar die verzelfstandiging en privatisering nu eigenlijk goed voor zijn en waarom wij die zouden moeten willen. Deze teksten berichten ons wel over de voorwaarden waaronder men de instelling van ZBO's zou kunnen overwegen, maar laten in het duister welke bestaande problemen van het openbaar bestuur door de instelling van ZBO's worden opgelost. Het rapport-Kohnstamm is het meest uitvoerig over die voorwaarden en somt acht motieven op die aanleiding kunnen zijn voor de instelling van een ZBO (zoals 'beperking reikwijdte van beheersing', 'regelgebonden uitvoering van grote aantallen individuele gevallen', 'taakuitoefeningen waar deskundigheid doorslaggevend is', 'wenselijke scheiding van beleid en uitvoering' *et cetera*). Vervolgens loopt het rapport-Kohnstamm al deze voorwaarden voor verzelfstandiging een voor een langs en komt dan tot de conclusie dat vrijwel geen van deze voorwaarden verzelfstandiging voldoende legitimeren. Vandaar dat het rapport de aanbeveling doet verzelfstandiging met de grootste scepsis te bezien en om het overgrote deel van de bestaande ZBO's weer onder de ministeriële verantwoordelijkheid te brengen. Maar het merkwaardige is dat het rapport ter onderbouwing van deze overigens verstandige aanbevelingen zich nimmer afvraagt welk concreet bestuurlijk probleem met verzelfstandiging nu wordt opgelost. Bijvoorbeeld, waarom kan de regelgebonden uitvoering van grote aantallen individuele gevallen beter door een verzelfstandigd orgaan plaatsvinden dan onder de ministeriële verantwoordelijkheid? Welke ontoelaatbare hinder zou dat orgaan ervan ondervinden als het weer onder de ministeriële verantwoordelijkheid werd gebracht? En, meer in het algemeen, waarom zouden de nadelen van die door verzelfstandiging bewerkte 'horizontalisering' van het bestuur op-

¹¹⁸ Een verklaring is, wellicht, dat het debat vrijwel uitsluitend gevoerd wordt door bij de overheid aangestelde juristen (zie bijvoorbeeld de lijst van 'geraadpleegde externen', vermeld in Bijlage 3 van het rapport-Kohnstamm). Het zou overigens even onjuist als onrechtvaardig zijn om die juristen daar een verwijt van te maken; het is niet hun fout dat anderen zich voor hun problemen niet wensen te interesseren. Realistischer is daarom het verwijt aan Nederlandse politicologen, (rechts-)historici, rechtsfilosofen, bestuurskundigen en politieke filosofen dat zij het er zo leuk bij laten zitten en zich zoveel liever verliezen in even bloedeloze als vruchteloze bespiegelingen over het werk van Rawls of Habermas. Het euvel is trouwens niet specifiek Nederlands.

¹¹⁹ Zie noot 109.

¹²⁰ Overwegend negatief over de Quango's is ook het in noot 8) vermelde rapport van de Algemene Rekenkamer.

¹²¹ S. van Thiel, *Quangocratization: trends, causes and consequences*, s.l. 2000.

¹²² Van Thiel, *Quangocratization*; 7 – 15, 163 – 184 en passim.

wegen tegen de nadelen daarvan? Wat is er het grote voordeel van om ergens de greep op te verliezen? Welke fatale gevolgen zijn hier toch van de ministeriële verantwoordelijkheid te vrezen? Welke organisatorische rampen komen onvermijdelijk uit dat staatsrechtelijke gegeven voort, waarom doen die zich elders niet evenzeer voor, waarom hier wel en waarom zijn ze hier niet te ondervangen? Het rapport geeft op al deze vragen geen antwoord - niettegenstaande zijn afwijzing van onder betreffende voorwaarden ingestelde ZBO's. Het is alsof verzelfstandiging van overheidstaken als een onontkoombaar gegeven aanvaard wordt, terwijl men die in de praktijk steeds veroordeelt; het is alsof men zou zeggen: 'er is op zich niets tegen het mishandelen van huisdieren, maar er zijn alleen geen voorwaarden te bedenken waaronder dit gepermitteerd is'. En zo is het eveneens in de overige teksten over deze aangelegenheid. Met als gevolg dat de wezenlijke vragen die men ten aanzien van verzelfstandiging hoort te stellen, nimmer aan de orde komen.

Nu zal men misschien tegenwerpen dat de ratio achter verzelfstandiging 'too obvious to be stated' is en dat men de schrijvers van de hier behandelde teksten moeilijk kan verwijten geen open deuren in te willen trappen. Inderdaad, is verzelfstandiging niet hét instrument om de ministeriële verantwoordelijkheid buiten werking te stellen voor de verzelfstandigde organen? En ligt het dan niet voor de hand dat de wens de ministeriële verantwoordelijkheid te ontlopen de werkelijke ratio is achter de ideologie van verzelfstandiging en privatisering? En mag men daarom niet concluderen dat verzelfstandiging, privatisering en de vermarkting van de overheid vooral het doel dienen om het politieke leven van bewindslieden te veraangename? Ligt daar ook niet de verklaring voor het feit dat in Kaderwet, rapport-Kohnstamm en in de brief van het kabinet *wel* steeds sprake is van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar dat de toch zo voor de hand liggende *cui bono* vraag (en die de huidige populariteit van verzelfstandiging en privatisering afdoende verklaart) *nooit* gesteld wordt?

Een verrassende uitzondering hierop is het gezaghebbende rapport-Scheltema van 1993 over de ministeriële verantwoordelijkheid¹²³. Want in haar bestuurlijke onschuld aarzelt de commissie-Scheltema niet om te zeggen dat in de wens om de ministeriële verantwoordelijkheid te ontlopen een goed deel ligt van de verklaring voor het ontstaan van de ZBO's:

*'Indien men (...) een spanning signaleert tussen de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de minister en de feitelijke mogelijkheid alles te bepalen waarvoor hij verantwoordelijk is – die spanning wordt duidelijk in de uitdrukking van 'de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid' – dan kan verzelfstandiging feit en fictie weer met elkaar in overeenstemming brengen'*¹²⁴.

Wij herinneren in dit verband aan onze bevindingen in het vorige hoofdstuk over hoe de verwarring tussen 'responsibility' en 'accountability' de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid het karakter gaf van een permanente

¹²³ Waarbij men bedenken moet dat Scheltema het begrip ZBO muntte in zijn inaugurele rede van 1973.

¹²⁴ Scheltema, *op. cit.*; 40

valkuil te zijn voor bewindslieden. Deze conceptuele inconsistentie legt een zware hypotheek op ons staatkundig bestel. Zij noodt de minister ertoe om het parlement zoveel mogelijk buitenspel te zetten, om zijn staatsrechtelijke verantwoordelijkheden zoveel mogelijk te ontlopen en om zich daarbij vooral te bedienen van het instrument van de ZBO's.

Kortom, men geeft een onwerkbare inhoud aan de ministeriële verantwoordelijkheid – en om de politieke consequenties van die bestuurlijke absurditeit te ontlopen, stelt men ZBO's in voor wier doen en laten de minister niet langer door het Parlement ter verantwoording kan worden geroepen. Aldus leidt semantische inconsistentie, via staatsrechtelijke inconsistentie, tot bestuurlijke monstrositeiten. Wat zouden we wel niet zeggen van een bedrijf waar de directie tot aftreden gedwongen kan worden vanwege door het personeel gemaakte fouten en die de directie niet te verwijten zijn – terwijl die directie in deze stand van zaken aanleiding ziet om de bedrijfsdelen waar dat falende personeel werkzaam was af te stoten? We zouden weinig fiducia hebben in dat bedrijf; en het zou ons niet verbazen als het spoedig ophield te bestaan. Overigens, deze kritiek op de ZBO's betekent geenszins dat er niet ook geheel legitieme vormen van 'verzelfstandiging' zouden zijn. Er is niets mis met de uitbesteding van overheidsstaken (bijvoorbeeld, een gemeente geeft aan een hoveniersbedrijf tegen betaling het onderhoud van groenvoorzieningen in handen) en met zogeheten gedeconcentreerde diensten of rijksbuitendiensten zoals de milieu- of belastinginspecties. Noch is er bezwaar tegen privatisering van voormalige overheidsverantwoordelijkheden zoals die over de telefonie. Hoewel het te wensen ware dat men met dergelijke verzelfstandigingen zorgvuldiger en doordachter te werk ging, dan nu doorgaans het geval is. Het is even verbazingwekkend als bedroevend dat men steeds dezelfde fouten maakt, dat men keer *de facto* monopolies schept of voormalige overheidsdiensten in onderdelen opknipt op een manier waarvan wel narigheden moeten komen. Het herinnert aan Van Gunsterens sombere constatering dat de overheid het vermogen mist om van gemaakte fouten te leren. Het is met de overheid triester gesteld dan met de spreekwoordelijke ezel. Maar het loopt ontoelaatbaar uit de rails (om een met de NS in het achterhoofd toepasselijke metafoor te gebruiken) wanneer men de bij publieke bevoegdheden behorende verantwoordelijkheden verduistert.

Kortom, de huidige interpretatie van het betreffende Grondwetsartikel is onzinnig en onpraktisch; en zij zet een premie op het bedenken van bestuurlijke monstrositeiten als de ZBO's¹²⁵. Zeker is het probleem van hoe verantwoordelijkheden toe te delen in het geval van fouten die gemaakt werden in complexe organisaties – zoals departementale diensten – verre van eenvoudig. Meer dan tweehonderd jaar geleden werd het probleem door de eerste Baron Thurlow al snedig verwoord, toen hij opmerkte dat de moeilijkheid steeds daarin ligt dat complexe organisaties 'have no soul to be damned and no body to be kicked'. Maar het gaat niet aan om dit probleem 'op te lossen' door delen van het openbaar bestuur in een bestuurlijk limbo te plaatsen, waar niemand meer greep op heeft. Dit leidt tot een refeodalisering

¹²⁵ 'We moeten niet vergeten dat er meer mensen werken bij de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) dan bij het Rijk. En dat de verhouding tussen de minister en een ZBO-ambtenaar veel problematischer is als we over verantwoording praten dan de verhouding tussen de minister en meneer Borghouts [ambtenaar bij Justitie (F.A.)]'. Aldus M. Bovens in *Symposium over ministeriële verantwoordelijkheid. Nieuw leven voor een (schijnbaar) uitgekauwd onderwerp*, Den Haag 2002; 12, 13.

van het openbaar bestuur en waar de minister, als ware hij een feodale vorst, zich omringt met een aantal vazallen in de vorm van verzelfstandigde overheidsdiensten. We weten uit de geschiedenis van de Middeleeuwen tot welke misbruiken dit aanleiding kan zijn en het zou een schandvlek zijn op onze democratie om deze misbruiken opnieuw de ruimte te geven en dat om geen andere reden dan dat het bewindsliden aan de inventiviteit ontbreekt om het 'Thurlow probleem' op te lossen. De democratie en de regel dat met publieke bevoegdheden steeds verantwoordelijkheden moeten corresponderen mag men niet slachtofferen aan de wens van bewindsliden om hun politieke risicoverantwoordelijkheid zoveel mogelijk te minimaliseren.

Politieke representatie

6. Politieke representatie

6.1 Inleiding

Wij leven in een representatieve democratie en constateerden in hoofdstuk 1 dat er geen enkele goede reden is om aan de toekomst van dat meest succesvolle politieke systeem aller tijden te twijfelen. De feiten die wij desondanks in dat systeem ontwaren, moeten ons daarom steeds aanzetten om het systeem te perfectioneren in plaats van na te denken over alternatieven ervoor. Zoals de naam van het systeem – representatieve democratie – reeds aangeeft, wordt het hart ervan gevormd door de *politieke representatie*. En het is waar, de politieke representatie functioneert heden ten dage minder probleemloos dan tot een twintig tot dertig jaar geleden. Wanneer er nu sprake is van een afnemend vertrouwen in de politiek, dan ligt hier een goed deel van de verklaring daarvoor.

De vraag is derhalve hoe de kwaliteit van de politieke representatie hersteld kan worden. Willen we op die vraag een adequaat antwoord geven, dan zullen we eerst moeten vaststellen waar het in het recente verleden met de politieke representatie is misgegaan. Het voor de hand liggende antwoord op die vraag ligt in het verval van de ideologie. Het was immers de politieke ideologie die vanouds kracht, inhoud en betekenis gaf aan alle processen in de representatieve democratie. Maar de klassieke ideologieën – liberalisme, sociaaldemocratie en Christendemocratie – hebben hun zin en waarde verloren.

Reden is dat die ideologieën steeds een antwoord gaven op de vraag hoe de grote maatschappelijke problemen het beste konden worden opgelost. En cruciaal is daarbij dat die problemen steeds één deel van het electoraat plaatsten tegenover een ander deel het electoraat. Dat behoort nu tot het verleden. Het toneel van de politieke verdeeldheid is nu de burger *zelf* geworden. Niet langer staat één deel van het electoraat tegenover een ander: nu is de burger in- en tegen zichzelf verdeeld geraakt. Als werknemer verlangt hij naar lagere belastingen en lagere premies, als potentiële werkeloze, arbeidsongeschikte of gepensioneerde komt hij juist tot tegengestelde conclusies. Staat hij in de file, dan wil hij meer asfalt; wil hij van de natuur genieten, dan wil hij rust en wenst hij alle wegen naar de hel. Vandaar de volatiliteit van de hedendaagse kiezer, vandaar dat hij de ene dag zijn voorkeur geeft aan de ene partij en de volgende aan de ander. Vandaar de moeite die politieke partijen hebben om de aansluiting nog te vinden bij de burger¹²⁶.

In dit hoofdstuk gaan wij in op dit probleem en doen het voorstel voor een nieuwe conceptie van politieke representatie waarvan men verwachten mag dat die de band tussen de kiezer en de politiek weer herstellen kan.

¹²⁶ Zie hiervoor F.R. Ankersmit, *Aesthetic Politics: Political Philosophy beyond Fact and Value*, Stanford 1997.

6.2 Politieke representatie

‘De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk’, aldus artikel 50 van de Grondwet. Waarbij beklemtoond moet worden dat dit niet alleen geldt voor de Staten-Generaal in zijn geheel, maar niet minder voor de afzonderlijke leden daarvan. In de befaamde brief die Edmund Burke in 1774 schreef aan zijn kieskring Bristol wees hij er al op dat de individuele volksvertegenwoordiger de gehele natie vertegenwoordigt en niet slechts degenen die hun stem op hem uitbrachten:

‘Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests, which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but Parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole - where not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member, indeed; but when you have chosen him, he is not a member of Bristol, but he is a member of Parliament’¹²⁷.

Volksvertegenwoordigers representeren de gehele natie, en niet slechts de kieskring of de partij die hen in het parlement bracht. Juist als lid van een partij en als verdediger van het politieke program van die partij kunnen zij aan die eis voldoen, zolang en voor zover het spectrum aan politieke partijen en aan politieke programma’s kan gelden als een representatie van het spectrum aan politieke opvattingen dat leeft onder het electoraat. De politieke verdeeldheid van de natie is 1) waarom wij *überhaupt* een volksvertegenwoordiging behoeven en 2) waarom de partijdigheid van de volksvertegenwoordiger niet alleen niet in strijd is met de eis dat hij de gehele natie vertegenwoordigt, maar juist in het verlengde ligt van die eis. Meer in het bijzonder, in het vlak van de politiek bestaat slechts partijdigheid: ‘auch der Unparteiische ist parteiisch. Denn er gehört zu der Partei der Unparteiischen’, om met Lichtenberg te spreken.

Het centrale begrip in het grondwetsartikel is, uiteraard, het begrip ‘vertegenwoordigen’. En de vraag rijst, welk betekenis men eraan moet geven en, meer in het bijzonder, welke criteria er gelden voor een adequate (politieke) vertegenwoordiging of representatie van het electoraat. Daartoe werden in het verleden twee theorieën ontwikkeld¹²⁸. Volgens de eerste theorie moet de volksvertegenwoordiging een nauwkeurige kopie of afspiegeling zijn van het electoraat, zoals een foto een nauwkeurige kopie is van wat daarop staat afgebeeld¹²⁹. Volgens de tweede theorie is dat in strijd met de autonomie die de volksvertegenwoordiger behoort te hebben ten opzichte van zijn kiezers, zoals Burke dat reeds bepleitte in die zojuist geciteerde brief aan zijn kiezers in Bristol. Het doorslaggevende argument daartoe is dat eerst die autonomie zin en inhoud geven kan aan het politieke deliberatieproces dat nu een keer het bestaansrecht is van een parlement.

¹²⁷ E. Burke, Speech at the conclusion of the poll, in id., *The works of Edmund Burke. Vol II*, Boston 1866; 95, 96.

¹²⁸ Voor een toelichting op deze beide theorieën, zie F.R. Ankersmit, *Aesthetic Politics: Political Philosophy beyond Fact and Value*, Stanford 1997 en F.R. Ankersmit, *Political Representation*, Stanford 2002.

¹²⁹ De volgende passage uit de *Federalist Papers* geeft een goede indruk van de bedoeling van deze theorie: ‘The very term representative, implies that the person or body chosen for this purpose, should *resemble* those who appoint them - a representation of the people of America, if it be a true one, must be *like* the people ... They are the sign - the people are the thing signified... It must then have been intended that those who are placed instead of the people, should possess their sentiments and feelings, and be governed by their interests, or in other words, should bear the strongest *resemblance* of those in whose room they are substituted’. Geciteerd in B. Manin, *The principles of representative government*, Cambridge 1997; 110

Zouden volksvertegenwoordigers alleen maar mogen zeggen en verdedigen waartoe hun kiezers hen *expressis verbis* hebben gemandateerd (zoals door de 'kopietheorie' verlangd wordt), dan komt heel de besluitvorming in een parlementaire democratie ogenblikkelijk tot complete stilstand¹³⁰.

Maar, het is waar: er is autonomie en autonomie. Wie aan de volksvertegenwoordiging die autonomie toekent, zal tevens moeten erkennen dat daar toch wel bepaalde grenzen aan gesteld zijn. Werden, om een voorbeeld te noemen, die grenzen niet op een ontoelaatbare manier overschreden toen het partijpolitieke establishment in de dagen van voor Fortuyns optreden hardnekkig vasthield aan de koers van het multiculturalisme? Grote delen van het electoraat dachten daar immers al lange tijd heel anders over. Zoals ook Picasso's *Drie Muzikanten* van 1921 de grenzen overschrijdt van wat wij nog bereid zijn te zien als een geloofwaardige esthetische representatie, zo is het ook hier. Hier kan dus niet alleen iets misgaan, maar *is* ook daadwerkelijk in ons recente politieke verleden iets heel erg misgegaan. En wanneer de Nationale Conventie zich de vraag stelt hoe onze democratie te verbeteren, dan zal zij zich zeker ook moeten uitspreken over het vraagstuk van de politieke representatie – die immers zozeer het hart is van de representatieve democratie.

Nodig is daarom nu een verfijning van de traditionele Burkeaanse theorie van politieke representatie die aangeeft hoe, in theorie en praktijk, te voorkomen is dat de volksvertegenwoordiging zich 'loszingt' van het electoraat – en waardoor wij in de politiek terecht zouden komen in het politieke equivalent van Picasso in de geschiedenis van de picturale representatie van de werkelijkheid. Daartoe het volgende.

Inzake de theorievorming kan men het best zijn uitgangspunt kiezen bij de in de Middeleeuwen voorgestelde privaatrechtelijke definiëring van de rechtspersoon (in de volgende paragraaf gaan wij in op wat die theorie voor de hedendaagse politieke praktijk te betekenen heeft). Men duidde die rechtspersonen aan als 'universitates' (het begrip bleef uiteraard behouden in ons woord 'universiteit') en waarbij die 'universitates' de *representant* konden zijn van een bisdom, klooster, stedelijke overheid *et cetera*. De vraag was nu hoe die 'universitates' als rechtspersoonlijkheid te definiëren ten opzichte van de 'normale' menselijke persoon:

*'die Kanonistiek leistete dies dadurch, dass sie die universitas in Analogie zur menschlichen Person dachte, indem sie alle jene Eigenschaften ausschied, die, wie z.B. die Schuldfähigkeit, nicht analogiefähig waren. Johannes Monachus (gest. 1313) fasste den Unterschied zwischen der menschlichen Person und der Universitas in den juristischen Unterschied zwischen 'persona vera' und 'persona repraesentata'. Später bürgerte sich für letztere der Ausdruck persona ficta et repraesentata ein'*¹³¹.

¹³⁰ 'Certainly, Gentlemen, it ought to be the happiness and glory of a representative to live in the strictest union, the closest correspondence, and most unreserved communion with his constituents. Their wishes ought to have great weight with him; their opinions high respect; their business his unremitting attention. It is his duty to sacrifice his repose, his pleasure, his satisfactions, to theirs, - and above all, ever, and in all cases, to prefer their interest to his own. But his unbiased opinion, his mature judgment, his enlightened conscience, he ought not to sacrifice to you, to any man, or to any set of men living. These he does not derive from your pleasure, - nor from the law and the Constitution. They are a trust from Providence, for the abuse of which he is deeply answerable. Your representative owes you, not his industry only, but his judgment; and he betrays, instead of serving you, if he sacrifices it to your opinion. [...] To deliver an opinion is the right of all men; that of constituents is a weighty and respectable opinion, which a representative always ought to rejoice to hear and which he always ought most seriously to consider. But *authoritative* instructions, *mandates* issued, which the member is bound blindly and implicitly to obey, to vote, and to argue for, though contrary to the clearest conviction of his judgment and conscience, - these are things utterly unknown to the laws of this land, and which arise from a fundamental mistake of the whole order and tenor of our Constitution'. Zie Burke, *ibid*. Vandaar ook dat de Grondwet *expressis verbis* het stemmen op last en bij ruggespraak verbiedt; zie art.67, lid 3.

¹³¹ Podlech, *Repräsentation*; 511.

Cruciaal is dat hier dat begrip representant, c.q. representatie, een legale fictie aanduidt die staat voor bisdom, klooster of gemeentelijke overheid, *maar zonder dat daarbij ruimte is voor die autonomie die Burke aan de volksvertegenwoordiger toekende*. Want wat dat bisdom *et cetera* doet of laat, is in termen van die legale fictie van de 'universitas', noodzakelijkerwijs *identiek* met wat die 'universitas' (i.e. 'bisdom' *et cetera*) doet of laat. En *vice versa*. Welnu, deze Middeleeuwse en privaatrechtelijke conceptie van representatie werd door Hobbes getransponeerd naar het publiekrechtelijke terrein:

*'a Person , is he, whose words and actions are considered, either as his own, or as representing the words and actions of an other man, or of any other thing to whom they are attributed, whether Truly of by Fiction. When they are considered as his owne (...), then he is called a Naturall Person: And when they are considered as representing the words and actions of an other, then he is a Feigned or Artificiall person. (...) Of Persons Artificiall, some have their actions and words Owned by those whom they represent. And then the Person is the Actor; and he that owneth his words and actions is the AUTHOR: in which case the Actor acteth by Authority'*¹³².

Hobbes doet deze uitspraak wanneer hij de overgang behandelt van natuurstaat naar politieke orde en de 'Covenant' die deze overgang sanctioneert. De implicatie is, uiteraard, dat hier de privaatrechtelijke verhouding tussen rechtspersoon enerzijds en wat door en dankzij die rechtspersoon eerst een juridische existentie verkrijgt anderzijds, gebruikt wordt als model voor de relatie tussen de staatsburgers en de Staat die deze burgers *representeert*. Binnen deze conceptie van representatie is de relatie tussen representatie en gerepresenteerde derhalve zeer veel *directer* dan in wat wij ons sinds Burke (en Sieyès¹³³) plegen voor te stellen bij politieke representatie. Binnen die traditionele conceptie van politieke representatie had – zoals we zojuist constateerden – het handelen van de volksvertegenwoordiger een eigen autonomie ten opzichte van dat van het electoraat. Die autonomie kwam tot uitdrukking in de onherleidbaarheid tot elkaar van beider handelen: de volksvertegenwoordiger (representant) treedt op als wetgever in naam van het electoraat (gerepresenteerde), en het electoraat (gerepresenteerde) kiest de volksvertegenwoordiging (de representant). En vanuit staatsrechtelijk oogpunt zijn wetgeving en het kiezen van een volksvertegenwoordiging verschillende, en niet tot elkaar herleidbare categorieën van handelingen. En juist hier corrigeert de hierboven weergegeven Hobbesiaanse notie van de politieke representatie gebruikelijke concepties daarvan op een wezenlijke manier – meer in het bijzonder, op een manier die ons helpen kan het begrip van de politieke representatie aan te passen aan de wensen van onze tijd. Immers, wanneer bij Hobbes sprake is van een 'representing the words and actions of another', dan ent hij hier representatie op de fictie van de rechtspersoon ('*Feigned or Artificiall person*'), zoals die ontwikkeld werd in het Middeleeuwse privaatrecht. En bij die '*Feigned or Artificiall person*'

¹³² Hobbes, *Leviathan*; 83. 84.

¹³³ Zie M. Dorigny ed., *Oeuvres de Sieyès. Notes liminaires par Marcel Dorigny*, Parijs 1989; C. Fauré, *Les manuscrits de Sieyès 1773 – 1799*, Parijs 1999 en P. Rosanvallon, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Parijs 1998; 34 – 45.

verdwijnt uiteraard die door Burke en Sieyès geconstrueerde dichotomie tussen het handelen van representant en van gerepresenteerde. Hetgeen Hobbes beklemtoont door te zeggen dat die 'Feigned or Artificall person' weliswaar de actor is die handelt, maar dat die 'Persons Artificiall have their actions and words Owned by those whom they represent' (mijn cursivering), namelijk in de zin dat degenen wie die 'Persons Artificiall' representeren, er de eigenlijke 'Author' van zijn.

Het verschil met bestaande concepties van de politieke representatie ligt hierin. We constateerden in Hoofdstuk 1 dat de logica van de traditionele representatieve democratie leidt tot een shift weg van de burger naar de Staat en waarbij het legislatief meer en meer in het executief wordt 'opgezo-gen'. Om het met een beeld uit te drukken: het legislatief 'staat open', of 'heeft een opening' richting executief – en door die opening lekt voortdurend macht weg van het legislatief naar het executief. Dat weglekken van macht van het legislatief naar het executief is de logica, of dialectiek, zo men wil, die aan de representatieve democratie eigen is en waardoor die altijd en onherroepelijk zich steeds verder van de burger tendeert te verwijderen. Het behoeft daarom niet te verbazen dat de geschiedenis van de representatieve democratie het karakter heeft van een op gezette tijden corrigeren van de on- of antidemocratische tendenties die de representatieve democratie nu een keer aangeboren zijn¹³⁴. Dat betekent ook dat wij steeds bedacht moeten zijn op het onderhoud dat de representatieve democratie altijd behoeft en, naar onze mening, al dertig jaar ontbeert. Niet, of slechts partieel (cf. de staatscommissie Cals/Donner of de commissie Deetman) sleutelen aan de grondvesten van onze staatsorde noopt meer dan ooit tot een omvattende heroriëntatie op de fundamenteën van onze Staat.

Velen hebben dat reeds geconstateerd, en evenzo velen hebben daar begrijpelijkerwijs de conclusie aan verbonden dat dit met de instrumenten van de directe democratie bestreden, of gecorrigeerd moet worden. Een inderdaad voor de hand liggende, maar toch onjuiste reactie. Want we constateerden reeds in Hoofdstuk I welke onvermijdelijke begrenzingsen er zijn aan het bereik van de directe democratie. In die richting moeten we de oplossing dus niet zoeken. De zich nu openbarende tekortkomingen van de representatieve democratie dienen we niet te compenseren door ons heil te zoeken in de tegenhanger van de representatieve democratie – i.e. in de directe democratie (of varianten daarvan) – maar veeleer in een correctie of aanpassing van onze conceptie van de politieke *representatie*. Juist dat werd beoogd met ons beroep op Hobbes's notie van de politieke representatie. En waarbij de kern van de zaak is dat hiermee die zo gevaarlijke 'opening' van het legislatief richting executief wordt verruild voor een 'opening' van het legislatief richting electoraat. Het legislatief heeft binnen een Hobbesiaanse constructie immers het karakter van een 'Person Artificiall' die zeker handelt – en daarom inderdaad een 'Actor' is – maar wiens handelingen desondanks in

¹³⁴ De verklaring hiervoor ligt in het gegeven dat de representatieve democratie in zich de spanning bewaart tussen democratie en aristocratie. Want, zoals de latere graaf Roederer al in 1801 geheel terecht opmerkte, de representatieve democratie is, in feite, een electieve aristocratie: 'l'aristocratie élective, dont Rousseau a parlé il y a cinquante ans, est ce que nous appelons aujourd'hui démocratie représentative. (...) Que signifie le mot élective joint au mot aristocratie? Il signifie que ce petit nombre de sages qui sont appelés à gouverner ne tiennent leur droit que du choix, de la confiance de leurs concitoyens; en un mot, d'une élection entièrement libre et dégagée de conditions de naissance. Et bien! N'est-ce pas justement ce que signifie le mot démocratie joint à celui de représentative? Aristocratie élective, démocratie représentative sont donc une seule et même chose'. Geciteerd in P. Rosanvalon, *La démocratie inachevée*, Checken!

het *bezit* ('are Owned') zijn van het electoraat. Om het wederom met een beeld uit te drukken: het legislatief wendt zich 180 graden; en waar het vroeger zijn gezicht gericht had naar het executief, daar heeft het legislatief dat nu naar het electoraat toegewend. Maar zonder daarbij te treden buiten de kaders van de representatieve democratie.

6.3 Van sectoraal georganiseerde commissies naar themacommissies

Dat dan voor wat betreft de theorie. Vervolgens rijst nu de vraag naar de praktijk. Doorgaans is dat de lastiger vraag - want de praktijk is steeds weerbarstiger dan het blanke papier waarop men de theorie verwoordt. Maar hier treffen we dan toch een uitzondering op deze regel. Want het verrassende gegeven is dat in de praktijk reeds een constructie bestaat waar de hierboven ontwikkelde theorie zich op een geheel bevredigende manier in laat passen. Het betreft hier de zogenaamde 'Themacommissies', zoals omschreven in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer heeft op 15 april 2003 een wijziging van het Reglement van Orde doorgevoerd¹³⁵ die het mogelijk maakte - voor de zittingsperiode van de Kamer - de zogeheten Themacommissies in te stellen.

Om te beginnen, een Themacommissie mag experimenteren met nieuwe werkwijzen. Het Presidium gaat er daarbij van uit dat zulke experimenten een duidelijke meerwaarde krijgen als groepen uit de samenleving nadrukkelijk worden betrokken bij de politieke visieontwikkeling door de Themacommissies. Voorts mag een Themacommissie bij het ontwikkelen van zo'n toekomstvisie ook het relevante tot dan gevoerde beleid tegen het licht houden om verantwoorde aanbevelingen te kunnen doen. Bijvoorbeeld, door zelf analyses van het gevoerde beleid te maken of zelfstandig onderzoek te doen of uit te zetten. Om de slagkracht van een Themacommissie te vergroten is de omvang vergelijkbaar met die van een tijdelijke commissie, d.w.z. maximaal één lid en één plaatsvervangend lid per fractie. De door de Themacommissie verrichte activiteiten en de bereikte resultaten worden neergelegd in een of meer richtinggevende documenten. Deze documenten dient men te zien als door het legislatief verstrekte *instructies* aan het executief voor toekomstige wetgeving en waarbij het legislatief inzake wetgeving het voortouw neemt door aan te geven waar, en op welke terreinen wetgeving nodig is en wat men met die wetgeving hoopt te bereiken. Dat alles zonder afbreuk te doen aan de bepaling van art. 81 van de Grondwet volgens welke de vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk.

De Themacommissie wordt bijgestaan door een griffier, door stafmedewerkers en medewerkers van verschillende diensten. Het doel van een Themacommissie is bovenal om een samenhangende totaalvisie te ontwikkelen op het terrein van een belangrijke sociale of politieke thematiek. Wij zelf denken dan aan onderwerpen als bijvoorbeeld armoede, veiligheid, bevolkingsdaling, samen-leven (i.p.v. inburgeren¹³⁶), Europese immigratie, Europese

¹³⁵ Tweede Kamer 2002-2003, 28 822, nr. 2. Dit besluit van de Kamer tot wijziging van het Reglement van Orde komt voort uit een motie Vietsch (28 800 XVI, nr. 61) die de Kamer op 5 december heeft aanvaard.

¹³⁶ Hiervoor mag als motto dienen hetgeen onze voorvaders vastlegden in artikel LI van de Staatsregeling voor het Bataafse Volk in 1798: "De Maatschappij ontvang alle Vreemdelingen, die de weldaaden der vrijheid vreedzaam wenschen te genieten, in haar midden, verleenende denzelven alle zekerheid en bescherming."

integratie. En waarom niet ook een Themacommissie gezet op het zo moeilijke politieke vraagstuk van de zelfstandige bestuursorganen? Samenhang wordt hier vooral bedoeld in de zin dat die politieke thema's niet opgedeeld mogen worden conform de departementale indeling. Doel is juist een 'interdepartementale' politieke visie te ontwikkelen die de bijziendheid van de afzonderlijke departementen systematisch corrigeert en aanvult. De Themacommissie kan daardoor iets wat door de sectorale/verkokerde indeling van ministeries nooit kan: een integrale visie ontwerpen. Nu lukt dat alleen – indien het *überhaupt* al lukt – door zeer veel water bij elke sectorale wijn te gieten. De bestaande sectorale indeling van de vaste Kamercommissies waarbij de departementale indeling allesbepalend is, dient aldus te worden verruild voor een indeling die zich niet aanpast aan wat er speelt in het executief, maar in de samenleving zelf.

Waar de sectorale indeling zozeer bevordert dat het legislatief het executief 'ingezogen' wordt en de volksvertegenwoordiging ertoe verleidt de logica en denkwereld op de samenleving te projecteren zodat alles wat buiten die logica en denkwereld valt onzichtbaar wordt, daar laat de Themacommissie zich uitsluitend inspireren en leiden door ontwikkelingen in de samenleving. Aldus concretiseert die overstap van sectorale commissies naar Themacommissies die hierboven bepleitte wending van 180 graden van de volksvertegenwoordiging. De Tweede Kamer staat dan niet langer met de rug naar de samenleving, maar gaat de logica en de agenda van de samenleving volgen en versterkt daarmee zijn representatieve functie. De Themacommissie verzoent aldus – op een unieke wijze – de sinds medio jaren zeventig gekoesterde politieke wens van de Kamer om bij beleid betrokken te zijn, met de staatkundige eis dat de Kamer de regering moet controleren en het volk moet representeren.

De Themacommissie realiseert dit alles door een intensief contact met degenen in de samenleving die verheldering verschaffen kunnen over de door de commissie bestudeerde maatschappelijke thematiek. Dat betreft, uiteraard, in eerste instantie de direct betrokkenen; maar, in tweede instantie ook de adviesorganisaties die beschikken over een professionele kennis van de thematiek in kwestie. De Themacommissie overbrugt aldus een democratisch gat. De geraadpleegde samenleving zal nu immers de Themacommissie zien als DE Tweede Kamer, als DE instantie die haar bekommernissen transposeert naar het niveau van het publiek belang. Om hieraan recht te doen zal men in de arbeid binnen de Themacommissies steeds moeten werken van onder naar boven, en van buiten naar binnen. Dat wil zeggen, samenhang en integratie zijn steeds een product van *inductie* en niet van *deductie* vanuit a priori gegeven politieke of bestuurlijke zekerheden.

De dictatuur van het regeerakkoord als politiek apriori voor een kabinetsperiode wordt hiermee doorbroken. Introductie van de Themacommissies dwingt de regering tevens om het integrale product van een Themacommissie te behandelen met een integraal team van bewindslieden en ambtenaren. Dus dat is een opmaat voor een drastische herindeling van het

departementale systeem, op basis van het adagium *structure follows policy*. Themacommissies zullen ook het stelsel doorbreken waarbij coalitiepartijen – tegen beter weten in – de regering steunen. En ook dat draagt belangrijk bij tot een herstel van de representatieve en controlerende functie van de volksvertegenwoordiging en stimuleert het opgeven van het huidige monisme voor dualisme in de relatie tussen parlement en regering. Want alleen door alle energie te ontplooiën binnen het vanouds beoogde dualisme kan het parlement zijn controlerende en representerende taken weer op zich nemen.

Doordat binnen de Themacommissies het zwaartepunt komt te liggen bij het traject van maatschappelijke problematiek naar een integrale politieke visie daarop, komt de volksvertegenwoordiging niet meer in de verleiding haar agenda door het executief te laten bepalen en om in het meebabbelen met het executief voor zichzelf het hoogst bereikbare te zien. De Tweede Kamer volgt dan niet langer de logica van de agenda van de regering. Dat maakt een einde aan het meebesturen door de Tweede Kamer en aan de ongeremde neiging van Kamerleden om voor dat meebesturen publiciteit te zoeken. Vervanging van het op specialisatie-atomisme opererende systeem van vaste commissies door Themacommissies is een effectieve rem op de werking en werking van specialisten voor de Tweede Kamer en bevordert een even welkome als noodzakelijke verschuiving richting generalisme. Daarmee valt definitief het doek voor de ‘departementalisering’ van de Tweede Kamer en voor de instrumentele-ambtelijke-technocratische debatten die daar zozeer het onvermijdelijke gevolg van waren. Kamerleden komen dan ook niet langer in de verleiding om quasi-ideologische debatten op te zetten over ordeningsvraagstukken: ordeningsvraagstukken oplossen is ambtelijk werk¹³⁷. De verleiding tot meebesturen wordt aldus een halt toegeroepen, er komt uiteindelijk weer ruimte voor een normale cyclus van politieke doelen stellen, bestuurlijk uitvoeren en op de derde woensdag in mei (de zogeheten ‘woensdag gehaktdag’) te evalueren en waardoor er eindelijk echte politieke controle gaat plaatsvinden. Op die manier kan de Tweede Kamer gered worden van zijn nu aanstaande verdrinkingsdood in de stortvloed van departementale beleidsinitiatieven.

Het instituut van de Themacommissie kan het best geïllustreerd worden aan de hand van de Themacommissie voor het Ouderenbeleid¹³⁸. De Themacommissie Ouderenbeleid werd ingesteld in november 2003 en bood in december 2005 een voortreffelijk rapport¹³⁹ aan de Kamer aan. De Themacommissie schrijft in haar rapport dat zij zich tot taak had gesteld de toekomstige politieke, maatschappelijke en economische vragen, gerelateerd aan de vergrijzing van de samenleving in samenhang te inventariseren en te behandelen. Daarnaast en daarenboven diende de commissie met een aantal eigen initiatieven te komen om aan de politieke en maatschappelijke

¹³⁷ Een voorbeeld. In december 1989 aanvaardde de Tweede Kamer door vaststelling van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer [SVVII] de intrede van prijsbeleid voor het gebruik van de auto. Dat was een principiële politieke keus, die terecht alleen maar door de Tweede Kamer kon worden genomen. De uitvoering daarvan is een ordeningsvraagstuk, te leiden langs vragen als: welk systeem gaan we gebruiken (tol, vignet, anders?), op welke wegen gaan we het invoeren, hoe duur zal het worden en wie moet dat betalen, et cetera? Vervolgens is vanaf januari 1990 de beantwoording van dit ordeningsvraagstuk verlamd door het ideologische debat van links tegen rechts, een debat dat thuishoort op het hogere abstractieniveau van ‘gaan we wel of niet aan prijsbeleid doen.’

¹³⁸ Het Presidium koos voor de instelling van twee Themacommissies: een voor ouderenbeleid en een voor technologiebeleid. Zie *Handelingen Tweede Kamer 2002-2003*, 28 923, nr. 1.

¹³⁹ Onder de titel *Lang zullen we leven*, Tweede Kamer, 2005-2006, 29 549, nrs. 4-5.

oordeelsvorming bij te dragen. Zij heeft die taak op bijzondere goede wijze vervuld, zeker als men in aanmerking neemt dat niet minder dan de volgende ministeries bij het ouderenbeleid betrokken zijn: VWS, OCW, BZK, Justitie, Financiën, VROM, V&W, SZW en EZ.

Dat de leden van deze Themacommissie trots waren op hun werk lezen we in het Ten Geleide (p. 9) . Om het belang daarvan, gelet op de taakstelling van de Nationale Conventie krachtens artikel 2 van haar Instellingsbesluit, te markeren staat deze tekst in een kader:

‘Wij, de leden van de commissie, behoeften daarbij niet afhankelijk te zijn van de gebruikelijke methoden en procedures van de Kamer maar mochten eigen werkwijzen gebruiken. Vanaf het begin hebben wij dit als echte volksvertegenwoordigers gedaan. Toegankelijk, uitgaande van wat mensen, maatschappelijke organisaties en wetenschappers vanuit hun ervaring en deskundigheid te vertellen hadden. Wij zijn de dialoog met hen aangegaan. Wij vergaderden in het openbaar, gingen naar organisaties, spraken met mensen en hebben een eigen interactieve internetsite ontwikkeld met een forumdiscussie’.

En op pagina 10:

‘Waardevol was te ervaren dat we als volksvertegenwoordigers van diverse politieke stromingen elkaar konden vinden in de activiteiten en de contacten in het werkveld. De inhoud stond steeds voorop. Het luisteren en meedenken over beleidsmaatregelen die op de middellange en lange termijn nodig zijn om met ontgroening en vergrijzing om te gaan, leidde tot door de hele commissie gedragen aanbevelingen. (-) Nu is het belangrijk dat deze aanbevelingen worden omgezet in concrete maatregelen, zonder schotten, door het kabinet en de Tweede Kamer’.

Naast een waarachtige en methodologisch goed opgezette interactieve aanpak van onderop, heeft de Themacommissie Ouderenbeleid gelijktijdig adviezen gevraagd aan de Sociaal-Economische Raad, de Raad voor de Volkshuisvesting, de Ruimtelijke Ordening en het Milieubeheer, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en de Gezondheidsraad. Daarmee heeft een unieke nieuwe werkwijze van de Kamer bewezen dat het mogelijk is het volk te vertegenwoordigen, een samenhangend politiek kader te creëren voor een zeer belangrijk en gecompliceerd maatschappelijk vraagstuk, en uit te stijgen boven het meebesturen, *boven de logica van de agenda van de regering*. Hier heeft de Kamer, vertegenwoordigd door een commissie, zich laten leiden door de logica van de agenda van de *samenleving*. In haar werkwijze heeft die Themacommissie niet alleen laten zien hoe een moderne volksvertegenwoordiging in dialoog met de samenleving een knap politiek product kan maken, zonder haar politieke verantwoordelijkheid te verliezen. Ook heeft zij getoond hoe het mogelijk is om bij advieslichamen, die normaal gesproken hun werk richting regering sturen, de hekken zodanig te

verplaatsen dat de looprichting van de advisering naar de volksvertegenwoordiging stroomt. *Quod erat demonstrandum*.

Helaas, niet minder illustratief is het trieste verhaal van waarom het met de parlementaire behandeling van het rapport van de Themacommissie vanaf december 2005 fout gegaan is. De verklaring ligt in een constructiefout in het Reglement van Orde. Voor een goed begrip van een en ander moeten we drie decennia terug. Zoals hiervoor beschreven heeft tussen september 1976 en vandaag zich door een aantal wijzigingen van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer het stelsel van de vaste, sectoraal georganiseerde commissies ontwikkeld. In die commissies debatteren Kamerspecialisten met ministers op de desbetreffende beleidsterreinen. Een manier van werken die in dertig jaar tijd de volksvertegenwoordigende en de achteraf controlerende taak van de Kamer heeft doen verruilen voor een meebesturende, vooraan in de beleidsontwikkeling.

Dat de Kamer daar zelf ook problemen mee heeft is de belangrijkste reden voor de introductie van het verschijnsel Themacommissie. In de woorden van het Presidium (28 822, nr. 2, p. 1):

‘In ruime kring blijkt in de Kamer behoefte te bestaan aan het instellen van commissies die noch als hoofdtaak medewetgeving en controle op het regeringsbeleid hebben (zoals vaste commissies), noch als taak onderzoek (zoals tijdelijke commissies en enquêtecommissies), maar de hoofdtaak om de politieke meningsvorming over belangrijke maatschappelijke vraagstukken te bevorderen’.

Maar het Presidium maakt ook duidelijk (28 822, nr. 2, p. 1) dat de Kamer in voorgaande jaren niet tot instelling van dergelijke commissies had willen besluiten uit angst voor competentieproblemen met vaste commissies. Het zit dus met het probleem dat het stelsel van vaste sectorale commissies per definitie niet compatibel is met de werking van een Themacommissie. Echter, in plaats van te kiezen, of het een of het ander, heeft het Presidium de Themacommissie gewoon toegevoegd aan het bestaande stelsel, zoekend naar een constructie in het Reglement van Orde om het onverzoenbare te verzoenen. De formule vindt het Presidium door een Themacommissie te verbieden onderzoek te doen op het vlak van wetsvoorstellen of op dat van beleidsnota's. Dat blijft de exclusieve taak van de vaste commissies. Ook mag een Themacommissie niet het overleg voeren met het kabinet, anders dan in algemene zin. Zodra het om concrete beleidsvoornemens gaat is en blijft dit behoren tot de taak van vaste commissies omdat dergelijke beleidsvoornemens altijd voor de verantwoordelijkheid van één of meer bewindslieden komen en dus onderwerp kunnen zijn van een Algemeen Overleg van één of meer vaste commissies met die bewindslieden. Voor een Themacommissie resteert alleen een brainstormend overleg met een minister, die qua aard en doel niet principieel verschilt van gesprekken

die een Themacommissie ook met anderen in de samenleving mag voeren.

Natuurlijk heeft het Presidium zich gerealiseerd dat dit wringt maar hij bezweert dat met de woorden (28 923, nr. 1 p. 3):

'Themacommissies zijn gericht op visieontwikkeling en het zoeken naar coördinatie en samenhang in het beleid. De taak van vaste commissies ligt op het terrein van wetgeving en controle op het regeringsbeleid. Dit verschil in taak zal problemen bij het afstemmen van de werkzaamheden voorkomen. In principe behoeft er dus geen afstemmingsprobleem te bestaan.' Bovendien, zo stelt het Presidium, mogen leden van een Themacommissie vaste commissies bijwonen en deelnemen aan de beraadslagingen. Op die manier worden activiteiten van beide types commissies gelinkt. Voorts (28 923, nr. 1, p. 3): 'Met deze uitgangspunten blijft de rol van de vaste commissies helder terwijl ook de themacommissie een serieuze rol krijgt in het parlementaire bestel'.

Samenvattend: De Kamer voelt aan dat het in dertig jaar gegroeide stelsel van vaste sectoraal werkende commissies met zijn op specialisten drijvende cultuur van meebesturen de Kamer hopeloos doet afdrijven van wat er in de werkelijke samenleving plaatsvindt en stemt in met de introductie van het verschijnsel Themacommissie. Maar de Kamer is echter evenzeer bevreesd voor de competentieproblemen die van Themacommissies ter verwachten zijn. Het Presidium stelt de zaak niet op scherp, op basis van een nauwkeurige analyse van het feit dat de Kamer zelf door voortdurende verkeerde aanpassingen van de werkwijze sinds medio jaren zeventig zelf de oorzaak is van dat afdrijven, maar zoekt de oplossing in een 'en-en' constructie. Die constructie zet wel een Themacommissie aan het werk, precies zoals een volksvertegenwoordiging moet werken, namelijk van buiten naar binnen en van onderop, maar sluit eigenstandige politieke doorwerking van de rapportage van een Themacommissie bij voorbaat uit door van die commissie te verlangen dat ze haar werk inlevert bij de vaste commissies. Vervolgens wordt de integrale, samenhangende en op een hoog maatschappelijk draagvlak bogende visie, versnipperd over een aantal vaste commissie – waarbij in het geval van de Themacommissie Ouderenbeleid niet minder dan negen ministeries betrokken zijn! – waarna dat nog verder wordt versnipperd door de diverse specialisten van de diverse fracties, op zoek naar maximalisering van die onderwerpen in de rapportage die men leuk vindt, en naar minimalisering van dat wat men graag prijs wil geven. En de hierbij betrokken samenleving? Die keert zich af van een dergelijke gang van zaken en zegt: 'Waag het niet om ons nog een keer om onze inzet te vragen'.

Tenslotte, een laatste belangrijk voordeel van de Themacommissies ligt in een heel ander vlak – en verdient daarom ook aparte vermelding. Doel van de introductie van de systematiek van de Themacommissies is vanzelfsprekend dat de resultaten van de Themacommissies bepalend zullen zijn voor de publieke besluitvorming. Zoals reeds gezegd, de bevindingen van de

Themacommissies zullen functioneren als *instructies* van de volksvertegenwoordiging aan het executief voor toekomstige wet- en regelgeving. Veel zal daarom steeds afhangen van welke maatschappelijke en politieke problemen uitverkoren worden als object van onderzoek van de Themacommissies. Hierboven spraken wij over de instelling van een beperkt aantal Themacommissies per kabinetsperiode. Zeker kan men hierbinnen een deel – en uiteraard ook het *belangrijkste* deel! – van de problemen waarmee de natie worstelt aan de orde stellen. Maar toch ook weer niet *alle*. Dat lijkt op het eerste gezicht een nadeel, maar is juist een zeer groot *voordeel*.

De ernstigste bedreiging van het hedendaagse openbaar bestuur is immers het werkelijk overstelpende teveel aan wet- en regelgeving dat de overheid tegenwoordig over de samenleving uitstort. Een bestuurlijke ontwenningsskuur is daarom een eerste, en ook belangrijkste stap op weg naar een andere en, vooral betere overheid. Kern van die ontwenningsskuur moet de bepaling zijn dat alleen nieuwe wet- en regelgeving ontwikkeld mag worden op de terreinen waar de Themacommissies werkzaam zijn (of recentelijk werkzaam waren). Voor een sector als bijvoorbeeld het onderwijs zou dat zeker het beste zijn dat men zich daar wensen kan! Maar ook elders zal dit de overheid steeds dwingen haar niets ontziende drift tot bestuurlijke verandering te beperken tot een aantal zorgvuldig uitgekozen terreinen.

Vanzelfsprekend behoort een zo belangrijker zaak als de keuze van de onderwerpen die binnen de Themacommissies aan de orde komen, aan het electoraat te worden voorgelegd en zal die ook door het electoraat moeten worden geaccordeerd. Kortom, die keuze kan de inzet worden van de verkiezingen en de partijpolitieke strijd zal zich concentreren rond de vraag aan welke onderwerpen men hier de voorkeur geven moet, en waarom. Bijvoorbeeld op de volgende manier. De nieuwe Tweede Kamer kan in zijn eerste vergadering na de verkiezingen een debat houden over de vraag voor welke vijf tot vijftien thema's een Themacommissie kan worden ingesteld voor de komende zittingsperiode. De uitkomsten van dat debat kunnen vervolgens bij email-referendum aan de samenleving worden voorgelegd worden, waarna het Presidium voor de vijf hoogst scorende thema's daadwerkelijk een Themacommissie instelt¹⁴⁰.

De publieke debatten hierover betekenen geenszins het einde van de ideologie. Veeleer kunnen die de plaats innemen van de ideologische debatten van vroeger! Want het bepalen van de politieke agenda voor een komende kabinetsperiode, het vastleggen wat onze belangrijke en minder belangrijke problemen zijn (en dat alles in een context van schaarste van wat wel behandeld kan worden) – dat kan evenzeer aanleiding zijn tot heftige discussies als het oude debat tussen socialisten en liberalen. Zowel onder politici als onder het electoraat. Denk aan vragen als deze. Moeten we doorgaan met praten over de integratieproblematiek, is de kenniseconomie misschien belangrijker, of wellicht toch de vergrijzing? Waar we over zullen en *moeten* spreken, kan niet minder de aanleiding en inzet zijn van heftig debat dan wat een dertig jaar geleden een Den Uyl en Wiegel tegenover elkaar plaatste. En zoals het vroegere ideologische debat noodde tot vragen van politieke strategie, zo

¹⁴⁰ In een handvol gemeenten is men inmiddels zelf ook tot de conclusie is gekomen dat het afschaffen van raadscommissies een noodzakelijk te vervullen voorwaarde is om de gemeenteraad in staat te stellen een slag van 180 graden te maken in de richting van de lokale samenleving

is het ook hier. Want handige politieke partijen zullen hun mix van thema's zo weten te kiezen dat die het smalle optimum treffen tussen geprononceerdheid en aanspreekbaarheid enerzijds, en reikwijdte van die thema's anderzijds. Het debat over de politieke agenda en over politieke prioriteiten is daarom, in de praktijk, een verbod op het zich verliezen in de details en stroperigheid. En eerst dat debat kan de burger weer uit die verdeeldheid tegen zichzelf losmaken waar de bestaande vorm van politieke representatie nimmer toe in staat zal zijn.

De burger wordt nu gedwongen tot het debat met zichzelf en kan niet langer volstaan met de keuze tussen de verkiezingsprogramma's van verschillende politieke partijen. En waarbij de ene partij op het ene moment aan zijn wensen voldoet, terwijl hij korte tijd later zich genoodzaakt ziet om zijn heil weer bij een ander te zoeken. Kortom, het systeem van de Themacommissies hergeeft aan de burger zijn politieke kompas. En eerst dat kan het contact tussen de burger en de politieke partij weer herstellen. In de eerste plaats zal deze nieuwe variant van ideologie onze representatieve democratie weer nieuw leven inblazen. We constateerden hiervoor reeds herhaaldelijk dat de representatieve democratie zonder partijpolitieke ideologie niet functioneren kan: de ideologie is het levensbloed van de democratie. Democratie kan alleen bestaan bij de gratie van het permanente debat over onze gemeenschappelijke toekomst; en de kwaliteit van die toekomst is direct afhankelijk van de intensiteit van dat debat. Vele decennia stonden de traditionele ideologieën – liberalisme, Christendemocratie, sociaaldemocratie *et cetera* garant voor de intensiteit van dat debat. En daarmee voor de gezondheid van onze democratie. Maar nu zij hun relevantie voor het heden verloren hebben, kan hun vroegere plaats ingenomen worden door de discussie over de vraag wat hoog of laag op de politieke agenda hoort te staan en over welke problemen allereerst onze aandacht verdienen. Iedereen die ooit enige ervaring opdeed met vergaderingen weet hoe belangrijk het opstellen van de agenda is. In de tweede plaats, de uiteindelijke beslissing over die agenda behoort bij de kiezer te liggen. En dat behoort de publieke besluitvorming in het contact tussen regering en parlement ook te respecteren, hoezeer zij in dezen ook hun eigen autonomie hebben. De hier voorgestelde systematiek biedt daartoe betere garanties dan het bestaande systeem: de publieke besluitvorming vindt nu vaak plaats in een denkwereld en binnen een logica die met die van de burger weinig meer gemeen heeft. Het apparaat is op drift geraakt en volgt koppig zijn eigen Kafkiaanse weg. En dat behoeft nu dringend correctie, willen we vermijden uit te komen op een bestemming die niemand wenst. 'Of Persons Artificiall, some have their actions and words Owned by those whom they represent. And then the Person is the Actor; and he that owneth his words and actions is the AUTHOR: in which case the Actor acteth by Authority'. Aldus Hobbes, zoals wij hem hierboven citeerden. En het zal nu duidelijk zijn dat de Themacommissies bij uitstek geschikt is de Staat het karakter te geven van een 'Person Artificiall' wiens 'actions and words are Owned by those whom they represent' – dat wil zeggen, het electoraat. Dit is daarom de correctie op de representatieve democratie die wij op dit moment, meer dan iets anders, behoeven.

7. Controle

7.1 Inleiding

In het voorjaar van 1793 constateerden de markies de Condorcet en Hérault de Séchelles reeds dat de Trias Politica van Montesquieu tekort schiet. Zij bemerkten dat de leden van de Nationale Conventie (*sic*) veel meer aardigheid hadden in vraagstukken van wetgeving en in het overleg met het executief - Robespierres beruchte *Comité du Salut Public* – dan in de parlementaire controle op het doen en laten van het executief. Vanaf het begin van de Terreur weinig later was dat uiteraard begrijpelijk genoeg: het controleren van een agressieve dictator is vanzelfsprekend een levensgevaarlijke bezigheid. Maar tot begin 1793 vertekenden Robespierres dictatoriale aspiraties het functioneren van de jonge republiek nog niet. En zij verbonden aan hun beeld van de gang van zaken in de Nationale Conventie de conclusie dat er naast de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende machten van Montesquieu nog een *vierde* macht nodig zou zijn: de controlerende macht.

Het zou een even diep als juist inzicht blijken. Alle ervaringen met de parlementaire democratie sindsdien hebben het gelijk van Condorcet en Hérault de Séchelles bevestigd: controle op het executief is niet 'sexy' en wanneer een parlement niet echt tot zijn controlerende taak gedwongen wordt, dan komt het er niet van.

7.2 De instelling van een controlekamer van het parlement

De afgelopen twee decennia hebben bewezen dat het in Nederland niet anders is, en dat er meer dan ooit de noodzaak bestaat om het parlement niet langer de gelegenheid te laten om zich aan zijn controlerende taak te onttrekken. Men hoeft daartoe maar te denken aan de lange reeks van Parlementaire Enquêtes van de laatste tien tot vijftien jaar; in veel gevallen ging het hierbij om mistanden die eerder geconstateerd hadden kunnen worden wanneer het parlement meer aan controle had gedaan en beter had geluisterd had naar de door de Algemene Rekenkamer bij het regeringsbeleid geplaatste kanttekeningen.

Hier tonen zich, wederom, de grote gevaren van de vervlechting van parlement en regering - en wel op een dubbele wijze. In de eerste plaats, omdat een parlement dat graag met de regering wil mee-regeren zich *sowieso* van zijn controlerende taak verwijdert; in de tweede plaats omdat een mee-regerend parlement zich het recht en de mogelijkheid ontnemt om de regering nog te kunnen controleren. Het parlement heeft zich dan immers zelf al aan regeringsbesluiten gecommitteerd – en daarmee alle recht van spreken verloren. De merkwaardige gang van zaken eind 2005 rond de uitzending van

Nederlandse militairen naar Uruzgan illustreert de onwenselijkheid van dergelijke oneigenlijke contacten tussen regering en parlement. De regering ging op de stoel van het parlement zitten door de beslissing over uitzending in handen van de Tweede Kamer te willen leggen; het parlement liet zich dat maar al te graag aanleunen en ging daarmee op de stoel van de regering zitten. Wanneer het nu onverhoopt toch mis zou gaan in Uruzgan, dan zal het parlement de regering daar moeilijk op aan kunnen spreken.

Een later parlement kan dan een Parlementaire Enquête instellen en door historisch onderzoek trachten te achterhalen hoe de schuld over regering en parlement verdeeld moet worden. En men vervalt dan in dezelfde fout als het eerste kabinet-Kok dat de politieke beoordeling van het Srebrenica-drama in handen van het NIOD gaf in plaats van direct na de val van Srebrenica en de massamoord op 7000 Moslims het Nederlandse beleid in dezen in het parlement aan de orde te stellen¹⁴¹. Maar parlementaire controle is niet een zaak die het parlement aan historici behoort uit te besteden, maar die het zelf ter hand behoort te nemen (hoewel historici het parlement bij die controlerende taak zeker goede diensten kunnen bewijzen, zie daartoe hieronder). Het valt te betreuren dat er naast de vele woorden die er in het parlement sindsdien over 'Srebrenica' gezegd zijn, geen ruimte was om ook aan dit aspect van de kwestie aandacht te besteden. En, meer in het algemeen, het is jammer dat het parlement na de frequente Parlementaire Enquêtes van de laatste jaren nimmer de behoefte voelde om zich af te vragen welke lessen uit al die Parlementaire Enquêtes te leren vallen. Het zou geen slecht idee zijn om een keer een Parlementaire Enquête aan Parlementaire Enquêtes te wijden en om daarbij vooral de meer algemene vraag te stellen hoe de aanleiding(-en) tot Parlementaire Enquêtes te vermijden waren geweest. Ongetwijfeld zal dan een van de belangrijkste bevindingen zijn dat veel narigheid vermeden had kunnen worden wanneer het parlement zijn controlerende taak meer *au sérieux* genomen had. Om te voorkomen dat het parlement zijn natuurlijke instincten volgen kan, verdient het daarom aanbeveling om in het parlement een controlekamer in te richten. Deze controlekamer bestaat uit kamerleden die zich *alleen en uitsluitend* met de controle op het regeringsbeleid bezig zullen houden.

De controle zal daarbij twee aspecten betreffen. In de eerste plaats betreft dat de vraag naar de zinvolheid en de legitimiteit van de rijksuitgaven, de vraag in hoeverre de regering koos voor de adequate middelen om sociale en politieke problemen op te lossen en er zal in het bijzonder aandacht zijn voor de handel en wandel van de departementale diensten en voor de relatie tussen de minister en zijn ambtenaren¹⁴². Wij verwijzen voor dit laatste naar wat hierover werd opgemerkt in Hoofdstuk 4. Maar in de tweede plaats zal de controlekamer aandacht moeten besteden aan meer systematische vragen. Bijvoorbeeld, waarom is het beleid van OCW over de laatste decennia zo'n 'unmitigated disaster' geweest, waarom is de politieke leiding van dat

¹⁴¹ Opvallend hierbij is dat het 3500 pagina's tellende NIOD-rapport geen enkel belangrijk feit boven water bracht dat in juli/augustus 1995 al niet bekend was. Niets stond daarom een adequate parlementaire behandeling in de weg. Zie F.R. Ankersmit, 'Een schuld zonder schuldigen?'. Morele en politieke oordelen in het Srebrenica-rapport, in F.R. Ankersmit e.a. eds., *Het drama Srebrenica: geschiedtheoretische beschouwingen over het NIOD-rapport*, Assen 2003; 262 – 285.

¹⁴² Voor een absolute 'horror-story' over wat hier mis kan gaan, zie O. van der Kroon, *Ministerie in crisis: over visfraude, milieubehoud en boerenbelang*, Amsterdam/Antwerpen 1994 (met de Heer Tjibbe Joustra als de 'Stalin in de polder'). Illustratief is tevens J.G. Hibbeln en W. Velema, *Het WAO-debacle. De fatale missers van wettenmakers en uitvoerders*, Utrecht 1993.

departement (van welke politieke kleur dan ook) nooit tot de erkenning gekomen dat alle 'vernieuwing' hier steeds 'vernieling' was? Of, waarom leerde de regering inzake de privatisering nimmer van eerder gemaakte fouten? Alles wat er met privatisering mis kan gaan, toonde zich reeds bij de eerste privatisering, te weten die van het loodswezen. Maar dezelfde fouten maakte men keer op keer. Het zal duidelijk zijn dat bij de uitvoering van beide controle taken de bevindingen van de Algemene Rekenkamer van grote waarde zullen zijn, en dat een nauwe samenwerking tussen de controlekamer van het parlement en de Algemene Rekenkamer zeer wenselijk is. Maar daarbij kan het niet blijven. Men moet zich hier realiseren dat grote politieke problemen lange voorgeschiedenissen hebben; en wie die voorgeschiedenissen niet kent, krijgt er geen greep op. De oorzaken van systematische misstanden, zoals het desastreuze beleid van OCW sinds de jaren '70 komt men daarom niet op het spoor met de sterk hodiecentrische aanpak die men gewoonlijk hanteert op het terrein van de controle op het regeringsbeleid. Men ziet dan nooit meer dan het topje van de ijsberg. Vaak zal men decennia in de politieke geschiedenis terug moeten gaan om vast te stellen waar ergens iets uit de rails begon te lopen. En alleen zo'n historische blik zal ons in staat stellen de mechanismen op het te spoor te komen die voor bestuurlijk falen verantwoordelijk waren en die daarom correctie behoeven. De systematische controle op het regeringsbeleid heeft daarom veel te winnen bij de werkwijze en de ondersteuning van historici. Waarbij beklemtoond moet worden dat de resultaten van dat historisch onderzoek ten dienste staan aan het parlement en *niet* aan de regering. Dit om bizarre anomalieën te vermijden als de plotselinge oplossing in het niets van het tweede kabinet-Kok in reactie op de inhoud van het NIOD-rapport. Een krasser voorbeeld van een regering die op de stoel van het parlement gaat zitten, laat zich in de recente politieke geschiedenis van ons land niet aanwijzen. Een regering die zichzelf wegstuurt zonder intern conflict, verricht wat alleen het parlement zou kunnen verrichten. En men mag hopen dat het in de toekomst niet gekker worden zal – zij het dat zich gewoon moeilijk voor laat stellen, hoe dat *überhaupt* zou kunnen.

Een politiek-filosofische achtergrond is voor dit historisch onderzoek tevens welkom. De belangrijkste concepten uit de geschiedenis van de politieke filosofie – concepten als soevereiniteit, (burgerlijke en politieke) vrijheid, publiek en privaat, machtenevenwicht, representatieve en directe democratie *et cetera*, kan men goed zien als de *gereedchapskist* waaruit men putten kan om de systematische controle op het regeringsbeleid vorm te geven. Die begrippen geven immers aan waar de mechanismen te vinden zijn die cruciaal zijn voor het goede functioneren van onze democratie. Zij kunnen daarom dienen als een nuttige gids voor waar men op letten moet, wanneer het erom gaat de uiteindelijke oorzaak en oorsprong van politiek falen te achterhalen. Het zou daarom wenselijk zijn wanneer de Raad van State en de Algemene Rekenkamer ook een aantal historici en politieke filosofen in dienst zou nemen om wat meer greep te krijgen op de diepere en meer al-

gemene achtergronden van wat er goed en verkeerd gaat in de politiek. Niet minder belangrijk is een andere toonzetting van de ambtelijke teksten zowel die van de overheid zelf als die waarin het regeringsbeleid wordt beoordeeld. Deze teksten hebben nu een aantal stilistische tekortkomingen waarvan de grootste gemene deler wel is dat zij bijzonder succesvol zijn in het verduisteren van de essentie van de daar behandelde thematiek. Het onderscheid tussen hoofd- en bijzaken is systematisch afwezig – wellicht omdat men *alles* als hoofdzaak ziet? Of omdat men ieder gevoel mist voor het *clair-obscur* van de goede en werkelijk overtuigende tekst? En waardoor het perspectief wordt vastgelegd van waaruit een complexe materie wordt geordend? De lezer wordt werkelijk iedere denkbare hindernis – van verveling tot al of niet opzettelijke verwarring – in de weg gelegd om te komen tot een goed begrip van de zaak die die teksten aan de orde stellen. Dat heeft zijn grond er niet in dat die zaken zeldzaam moeilijk of ingewikkeld zouden zijn – het openbaar bestuur is in principe aan iedere NRC-lezer met een gemiddeld IQ uit te leggen – maar veeleer doordat de auteurs van die teksten opteren voor een juridisch proza, waaraan zij onmogelijk ooit een buil kunnen vallen. Maar wie in zijn proza niet bereid is tot het lopen van enig risico, is ook nooit in staat tot enig werkelijk inzicht en zal het niveau van de platitude nimmer ontstijgen. Dat geldt zelfs voor de exacte wetenschap: men hoeft zich daartoe slechts het aan Novalis ontleende epigraaf te herinneren van Poppers *Logic of scientific discovery*: ‘only he who casts, will catch’ en diens falsificatie-these over wetenschappelijke theorieën. En dat geldt nog zoveel te meer voor het openbaar bestuur. Ook hier kan men het een en ander van historici leren: één enkele pagina van Geert Mak over de tegenwoordige politiek en over wat daar goed en verkeerd aan is, bevat meer en dieper inzicht dan wagonladingen met ambtelijk proza. Kon men zich iets van de schrijfstijl van de historicus eigen maken, dan zou dat een niet te becijferen reductie betekenen in de hoeveelheid bedrukt papier die nu in omloop is in de overheid. De burger zou het als een weldaad ervaren. Ook geen onbelangrijk winstpunt.

7.3 Organisatie van de controlekamer

Tenslotte rest de vraag hoe de controlekamer moet zijn ingericht en hoe zijn arbeid moet worden ingepast in de werkwijze van het parlement. In Hoofdstuk 6 werd bepleit om de sectorale kamercommissies te vervangen door Themacommissies. Het ligt voor de hand om hetzelfde systeem ook hier te introduceren. Dat wil zeggen, de Themacommissie die beide controletaken op zich nemen zal, behoort niet die niet uit te voeren zonder nadere consignes. Evenals met de andere Themacommissies het geval is, zo zal ook de vraag naar welke aspecten van het regeringsbeleid controle behoeven mede de inzet zijn van de verkiezingsstrijd tussen de verschillende politieke partijen. Voorts, bij de uitvoering van de controle zal de controlekamer zich evenzeer laten leiden door de interactie met de samenleving. Ook hier zal het parlement het gezicht 180 graden keren en het oordeel van de samenle-

ving over het regeringsbeleid tot uitgangspunt nemen. Eerst dan zal de controle bevrijd kunnen worden van het narcisme dat de hedendaagse Staat zich zozeer eigen maakte (zie Hoofdstuk 2). Eerst dan zullen de ravages die bijvoorbeeld OCW in het onderwijs aanrichtte vol in beeld kunnen komen. Ook hier behoort de 'logica' van de samenleving en niet de 'logica' van de regering bepalend te zijn voor de gang van zaken.

De controlekamer zal jaarlijks in mei de Tweede Kamer over zijn bevindingen rapporteren. Het is niet ondienstig om dit gebeuren met enige ceremoniële tam-tam te accentueren; zo valt te overwegen om deze rapportage door het staatshoofd uit te laten spreken en waardoor de verantwoording over het regeringsbeleid als pendant kan gelden van Prinsjesdag. Op die manier kan het grote belang van de gebeurtenis onderstreept worden. In de daarop volgende weken zal de rapportage in de Tweede Kamer geagendeerd worden. Bij de beoordeling van de rapportage zal de Tweede Kamer terdege rekening houden met de rapporten van de Algemene Rekenkamer en met de klachten betreffende overheidsgedragingen die de nationale ombudsman bereikten en bezien of de controlekamer daar voldoende aandacht aan besteedde.

Conclusie

Conclusie

Conflicten in de samenleving waren tot voor kort ons grootste politieke probleem; nu is de Staat dat zelf. De belangrijkste sociale actoren in de samenleving reageren met een precedentloze snelheid en soepelheid op elkaar; verliep de 'politieke tijd' vroeger veel sneller dan de 'maatschappelijke tijd', nu is het omgekeerde het geval. Tegen de tijd dat de politiek een sociaal of politiek probleem *überhaupt* in het vizier gekregen heeft, is de samenleving al weer lichtjaren verder en verdiept in geheel andere problemen. Het beeld dat de hedendaagse politiek oproept is dat van iemand die achter een steeds sneller rijdende trein aandraaft in een wanhopige poging die nog in te halen. Met als gevolg dat de systemen in de samenleving zich eerder aan elkaar aanpassen dan aan wat een amechtige publieke besluitvorming voortbrengt. Het resultaat is een samenleving die steeds succesvoller is in het vinden van haar eigen balans en een Staat die eerder een storende dan een heilzame factor is.

Waaraan men overigens in het geheel niet de conclusie mag verbinden dat die zichzelf regelende samenleving onder alle omstandigheden het publieke belang zou bevorderen. Verre daarvan! Men hoeft geen Marxist te zijn om te erkennen dat de zichzelf regelende samenleving soms lelijk derailleren kan. Het is voldoende om te bedenken wat de ecologische rampen van het heden en van de toekomst mogelijk maakte. De zichzelf regelende samenleving maakt de Staat daarom in het geheel niet overbodig! Het omgekeerde is eerder het geval.

Maar het is zeker waar dat het de Staat steeds minder goed lukt gelijke tred te houden met ontwikkelingen in de samenleving. Teneinde dat pijnlijke gegeven zoveel mogelijk aan het gezicht te onttrekken, besloten politici om de Staat te tooien met de veren van de samenleving - en met name van die van het bedrijfsleven. Men dacht dat als de Staat maar een uiterlijke gelijkenis met samenleving en bedrijfsleven aan zou nemen, dat hij zich de daar ontwikkelde behendigheden en vaardigheden dan ook wel eigen zou maken. Dat zou een einde kunnen maken aan die betreurenswaardige traagheid en 'achterlijkheid' van de Staat, aldus redeneerde men. Maar wie een kikker met veren tooit, maakt van die kikker nog geen vogel.

Het resultaat van de onterechte hoop op een dergelijke metamorfose was een Staat die zich tot een variant van een bedrijf trachtte te transformeren en die de blindheid voor het verschil in normen, waarden en werkwijze tussen Staat en samenleving niet alleen vergat, maar zelfs enthousiast cultiveerde. Maar de Staat is geen bedrijf: een bedrijf dient het eigenbelang en de staat het publieke belang. Een bedrijf moet winst maken en iedereen zou wel heel vreemd opkijken als de Staat dat tot zijn belangrijkste doelstelling

zou maken. De Staat is nu een keer geen bedrijf, politici zijn geen managers en burgers zijn geen klanten. Klant is men bij een bedrijf, bij AH of Philips. En de klant is geen mede-eigenaar van AH of Philips. Die zijn het eigendom van de aandeelhouders van die bedrijven. Maar wij zijn allemaal wel mede-eigenaar van de staat. De Staat is publiek eigendom. Daarom, wie de staat als een bedrijf ziet en de burger als klant, pakt de Staat in feite van de burger af en doet die cadeau aan de politici. Dat is diefstal. En diefstal van de Staat is bepaald geen kleinigheid! Het is diefstal van ons belangrijkste collectieve eigendom en van wat de Nederlandse natie maakt tot wat die is. Is de burger dan soms aandeelhouders van de staat, of 'stakeholders', zoals men dat tegenwoordig graag uitdrukt? Hopen wij op koersstijging of dividend van dat aandeel? En verkopen wij dat aandeel het als het ons niet langer bevalt? Dat slaat natuurlijk allemaal nergens op. Van de vergelijking van de Staat met een bedrijf kunnen daarom alleen maar ongelukken komen. Het belangrijkste – en ook te verwachten ongeluk was dat de Staat iedere notie verloor van waar de begrenzingen liggen tussen het publieke en het private domein. En, erger nog, in dat onbegrip niet zozeer een gebrek, maar juist een deugd ontwaarde. Vandaar die hedendaagse lofzang op de publiek-private samenwerking (PPS) en de neiging tot een refeodalisering van de Staat door de taal van het privaatrecht ook in het publiekrechtelijke domein te introduceren. Vandaar dat de Staat steeds verder in de samenleving wegzakte, zoals een zinkend schip langzamerhand onder de zeespiegel verdwijnt. En om die metafoor voort te zetten, de stuurhut van dat schip staat nu tenslotte ook op het punt ten onder te gaan. Vandaar de 'horizontalisering' van de Staat, vandaar dat de 'dressuur' van de soevereiniteit zijn kracht en functie verloor, vandaar dat een ontoelaatbare discrepantie ontstond tussen de staatsrechtelijke façade van onze democratie en de wijze waarop de macht werkelijk wordt uitgeoefend, vandaar dat politiek degenereerde tot management, vandaar de triomf van de manager in het openbaar bestuur¹⁴³ – en vandaar de 'verrommeling' van de Staat. Vandaar dan de ergernis van de burger over de politiek, vandaar het afnemende vertrouwen in de politiek. Op dit moment staan ons twee wegen open. In de eerste plaats, we kunnen dit proces op zijn beloop laten. Het verval van politieke partijen, van ons parlementaire systeem zal dan ongehinderd door kunnen gaan. Dit zal uiteindelijk resulteren in een plebiscitaire democratie, zoals het Rusland van Putin. Eens in de vier jaar is het electoraat dan in de gelegenheid om te zeggen of het met een bepaalde leider door wil gaan of niet, terwijl het niet langer de mogelijkheid heeft om het beleid van die leider te beïnvloeden. Het parlement is dan een zinloze redundantie geworden dat de politieke realiteit eerder verhuult dan verheldert en dat op de publieke besluitvorming even weinig

¹⁴³ De rol van de manager in het openbaar bestuur is de empirische weerlegging van de stelling dat er nu in het openbaar bestuur sprake zou zijn van echte marktwerking. Want managen kan iedereen wel: een beetje een grote mond en een aangeboren arrogantie zijn daartoe voldoende. Maar wat de professional kan, vereist een jarenlange en vaak de eerst in een heel leven opgebouwde kennis en expertise. De bijdrage van de professional is daarom veel wezenlijker voor het goed functioneren van een organisatie dan die van de manager – zo de manager daar überhaupt al een positieve bijdrage aan levert. Toch betaalt de overheid managers altijd beter dan professionals. De klacht werd sinds Geert Maks Raiffeisenlezing van 2004, sinds Tonkens, Peters, Prick en Hilhorst door velen verwoord. Voor een recente en eloquente formulering, zie Ad & Marijke Verbrugge, Help! Het onderwijs verzuipst!, *NRC-Handelsblad* 3 juni 2006, 15, 16. De ergernis hierover bij het publiek kon wel eens een van de belangrijkste individuele oorzaken zijn van het afnemend vertrouwen van de burger in de overheid. Inderdaad, hoe kan men vertrouwen hebben in een overheid die systematisch blind en doof blijft voor de rampen van de managementcultus en die systematisch het belang van de professional miskent? Een overheid, die zich nooit geroepen voelt om de critici van haar fouten een behoorlijk antwoord te geven, of zelfs maar de indruk te geven daar notie van genomen te hebben? Hoe kan men dan nog de conclusie vermijden dat de overheid een dom instituut is dat het vertrouwen van de burger niet verdient?

invloed heeft als een houtvuurtje op het klimaat. Reeds nu is het parlement een irrelevantie na de totstandkoming van het regeerakkoord; en in de plebiscitaire democratie zal spoedig ook de laatste consequentie worden getrokken en het parlement worden afgeschaft als een hinderlijke stoorzender in de mooie relatie tussen het executief en het electoraat. Wie weet met instemming en tot blijdschap van de voorstanders van de directe democratie. Overigens, men kan betogen dat de plebiscitaire democratie zeker niet het slechtste politieke systeem zal zijn en dat de belangrijkste burgerlijke vrijheden zullen vermoedelijk zelfs behouden blijven, omdat wat er nog rest van de democratie in een plebiscitaire democratie voldoende waarborgen geeft voor een adequate bescherming van die burgerlijke vrijheden. Cynici zullen misschien zelfs zeggen dat het verschil met de nu reeds bestaande situatie niet bijzonder groot zal zijn omdat de plebiscitaire democratie in feite reeds bestaat. Anderen, die daarentegen kiezen voor een onverwoestbaar optimisme zullen wellicht opwerpen dat in een open en vrije samenleving altijd evolueert in een richting die burger en samenleving behoeven. De plebiscitaire democratie is dan klaarblijkelijk het juist antwoord op de uitdagingen van onze tijd. Wie weigert dat te erkennen betoont zich dan een machteloze *laudator temporis acti* die met de rug naar de toekomst staat en zich niet los kan maken van een ten onrechte verheerlijkt verleden. Maar het is de vraag of zoveel politiek optimisme op zijn plaats is. Benjamin Constant en John Stuart Mill wezen er reeds op dat de enige werkelijk effectieve bescherming van de burgerlijke vrijheden toch ligt in de politieke vrijheid; en dat men de eerste niet hebben kan zonder de laatste. Ziet men naar de Verenigde Staten van George Bush jr., naar diens 'Patriot Act' en de de burgers bespionerende Staat die zich daar ontwikkelt, dan zal men Constant's en Mills waarschuwingen niet lichtvaardig naast zich neer kunnen leggen. Dat temeer waar onze huidige minister van justitie zich een goede leerling betoont van George Bush – en waarbij hij merkwaardig genoeg de volledige steun geniet van onze liberale partij.

In de tweede plaats, men kan kiezen voor een restauratie van de parlementaire democratie. In deze tekst werden een aantal voorstellen daartoe gedaan. Over de waarde en betekenis daarvan kan, en zal men ook van mening *moeten* verschillen. Zo hoort het in de politiek. Maar één ding is zeker: iedere maatregel is zinloos zolang we niet *rücksichtslos* het mes zetten in de banden waarmee de regering de handen van het parlement gebonden heeft. Dat is, tot een enkele zin teruggebracht, wat wij in deze verhandeling hebben willen betogen.