

Parlement en regering: rijp voor een nieuwe politieke levenscyclus?

Parlement en regering: rijp voor een nieuwe politieke levenscyclus?

Leo Klinkers



*'Als je vandaag blijft doen wat je gisteren ook al deed,
krijg je morgen dezelfde resultaten die je vandaag al had.
Als je ontevreden bent over die resultaten,
dan moet je vandaag veranderen.
Zo krijg je morgen andere resultaten.'*

ISBN-10: 90-5414-109-3
ISBN-13: 978-90-5414-109-9

Inhoud

1. Beknopte analyse	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Aspecten van ontwrichting	8
1.3 Het is de overheid zelf die problemen veroorzaakt	8
1.4 Waarom is dat niet door het parlement herkend en gestopt?	10
1.5 Wat zijn de consequenties?	14
1.5.1 Verkeerde positionering van de Kamer	15
1.5.2 De Kamer weet dat zelf ook, maar zit in een catch22-situatie	19
2. Wat is er feitelijk in de bovenbouw van de orde van de staat gebeurd?	21
2.1 Inleiding	21
2.2 De uitbouw van de instrumentele positie van het bestuursrecht	21
2.3 De uitbouw van de instrumentele positie van de ondersteunende organisaties	23
2.4 De positie en het functioneren van de politieke partijen	26
2.5 Kiezen, knopen doorhakken, een doorbraak forceren, is de belangrijkste opgave	27
3. Ingrijpen in de machinekamer van de democratie	30
3.1 De steen in de vijver: de eerste concentrische cirkel	30
Aanbeveling 1	31
3.2 De tweede concentrische cirkel	42
Aanbeveling 2	42
3.3 De derde concentrische cirkel	47
Aanbeveling 3	47
3.4 De vierde concentrische cirkel	51
Aanbeveling 4	51
3.5 De vijfde concentrische cirkel	53
Aanbeveling 5	53
Bijlage 0 Geraadpleegde personen	55
Bijlage 1 De oorsprong en werking van het meebesturen van de Tweede Kamer	57
Bijlage 2 De voorbeeldige volksvertegenwoordiger	61
Bijlage 3 De vergadering van de Commissie voor de Werkwijze van de Kamer op 15 maart 2004	64
Bijlage 4 De kracht van het nieuwe staatkundige verschijnsel 'Themacommissie' in de Tweede Kamer	66
Bijlage 5 Een voorstel tot herijking van het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid	71
Verdere discussiepunten	
Bijlage 6 Ombouw van de rijksdienst	74

Ten geleide

Ten geleide

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

Beknpte analyse

1. Beknpte analyse

1.1 Inleiding

In gesprekken met personen (zie Bijlage 0) die ik over de taakopdracht van de Nationale Conventie raadpleeg zegt men steevast dat de Conventie geen voorstellen moet doen zonder een gedegen analyse. Vervolgens beginnen ze zelf met zo'n analyse. Die bevat steeds twee elementen: 1) Nederland is een volk in verwarring en onzekerheid; 2) het functioneren van het politieke systeem in het algemeen en van het parlement in het bijzonder, neemt deze verwarring en onzekerheid niet weg, maar lijkt deze juist te versterken.

Dat functioneren van politiek en parlement vat men samen onder het door velen gebruikte begrip 'politieke cultuur'. Een cultuur die zich onder meer kenmerkt door jagen op incidenten, in combinatie met zelfpromotie via media-aandacht. Op hun beurt versterken de media dat proces door de democratie te dramatiseren. Zo creëren ze een door het beeld gedreven samenleving. Al met al acht men de representatieve democratie in gevaar, of op zijn minst lijdend aan tekortkomingen en achterstallig onderhoud. Vertrouwen tussen inwoners en overheid, het tere weefsel dat de samenleving bijeenhoudt, is daarvan het eerste slachtoffer.

Dat die politieke cultuur moet verdwijnen, en dat de 'dramademocratie'¹ grote vraagtekens oproept, acht men evident. Maar – zo stelt men – daarvoor moet je een analyse maken van de onderliggende oorzaken en die wegnemen. Vandaar deze tekst.

Die staat in het teken van de opwekking² van Herman Tjeenk Willink in het Jaarverslag 2005 van de Raad van State: 'Volg het spoor terug'. In tweeërlei opzicht: ga terug naar de uitgangspunten van ons staatsbestel en analyseer wat onderweg is fout gegaan. Dit document doet daartoe een poging. Het is bedoeld als een diagnose van oorzaken en achtergronden van het verval van het politieke systeem. Het probeert te verklaren wanneer in de marsroute der grote fouten in de afgelopen dertig jaar verkeerde afslagen zijn genomen, als gevolg waarvan ontwrichting van het politieke ambt, het belangrijkste ambt ter wereld, zich gaandeweg is gaan vertalen in verschijnselen van ontwrichting³ van de samenleving.

¹ Onder de grote hoeveelheid publicaties over het verval van de kwaliteit van de parlementaire-politieke journalistiek is *De Dramademocratie* (Terra-Lannoo 2003) van de Vlaamse M. Elchardus een hoogtepunt. Vraag (van de kant van inhoudelijk zwakke parlementaire tv-rubrieken) en aanbod (van de kant van publiciteitsbewuste parlementariërs) spelen hier een dubieuze rol. Bij het minste incident roept een doorsnee parlementariër al dezelfde dag nog bij Nova of Netwerk dat 'dit natuurlijk niet kan', om binnen twaalf uur de minister lastig te vallen met vragen. Spoeddebatten – zelfs over zaken waar de minister niet over gaat, bijvoorbeeld in de sfeer van de ZBO's – worden al te gemakkelijk uitgelokt en door de voorzitter toegestaan. Een ontwikkeling die grote druk legt op het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Een ander aspect betreft het gemak waarmee de politieke pers uitspraken van politici uit hun verband ruikt, zoals die van Wouter Bos over de kwaliteit van allochtone raadsleden na de gemeenteraadsverkiezingen in 2006. Het zou een goede zaak zijn om een Raad voor de Parlementaire Journalistiek op te richten (lieft samen met Vlaanderen in het kader van de Vlaamse Strategienota Nederland van oktober 2005), om meer kwaliteit in de parlementaire journalistiek te realiseren.

² Raad van State, Jaarverslag 2005, p. 41.

³ Zie daarover ook A.C. Zijdeveld, *De ontwrichte samenleving. De wortels van onze hufferigheid*, in *Vrij Nederland* van 7 juli 2001.

Op basis van die diagnose volgen aanbevelingen voor herstel van – in jaren ingeslopen en ingesleten – defecten van de representatieve democratie⁴. Aanbevelingen die tot doel hebben een verouderd politiek bestel aan te passen aan de sterk veranderde omstandigheden vergeleken met dertig jaar terug. Deze ‘therapieën’ worden gezien als noodzakelijk te vervullen voorwaarden voor een mogelijk herstel van vertrouwen in de orde van de staat. Dat is het wenkend perspectief.

1.2 Aspecten van ontwrichting

Veel geraadpleegde personen schetsen de factoren die de samenlevingsverwarring aanjagen in termen als: diep ingrijpende veranderingen die elkaar zeer snel opvolgen; meer technologische ontwikkelingen in de laatste tien jaar dan in de negentig jaar daarvoor; snelle ontkerkelijking met nog snellere nieuwe geloofsuitingen die haaks staan op de trend van secularisatie; individualisering, fragmentatie, veroudering, vervreemding, verarming en vereenzaming; calculering, onthiërarchisering en ontideologisering; de dominantie van het extreem op sensatie gerichte tv-beeld; de dreiging van terrorisme. Men ziet als effect daarvan verwarring, onmacht, onzekerheid, frustratie en verzet. Gevoegd bij een afnemend vertrouwen in de (geloofwaardigheid⁵ van de) overheid en een groeiende kloof tussen die overheid en de samenleving, ook al omdat de politiek de snelle ontwikkelingen binnen de samenleving niet volgde met een daarop aangepaste orde van de staat⁶. Dat laatste, die kloof, is niet uniek voor Nederland. In andere democratieën – zo stelt men – doet die zich ook voor, maar de Nederlandse situatie lijkt zeer ernstig te zijn. Dat uit zich onder meer in een toenemend aantal mensen dat Nederland verlaat omdat ‘ze het niet meer zien zitten’ in ons land. Dat negatief migratiesaldo komt overigens overeen met gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek⁷.

1.3 Het is de overheid zelf die problemen veroorzaakt

Deze observaties over de achtergronden van een samenleving in frustratie, zijn niet nieuw. Wel kruipt langzaam maar zeker een nieuw element in de analyse naar voren, namelijk dat de overheid zelf een oorzakelijk element in dat proces van voortschrijdende verwarring en onzekerheid is. In de afgelopen jaren is dat op twee belangrijke momenten goed geanalyseerd: in de grote hoeveelheid interpretaties van het verschijnsel Fortuyn en in de analyse⁸ van

⁴ Dit impliceert dat deze notitie slechts in beperkte zin handelt over vormen van directe democratie. Niet omdat ik die zou afwijzen, maar omdat ik de representatieve democratie van een hogere orde acht dan de directe. Deze laatste is weliswaar nuttig en onder omstandigheden ook nodig, maar in mijn visie alleen als aanvulling op de representatieve democratie. Sterker nog, ik acht klakkeloze pleidooien voor de introductie van vormen van directe democratie dodelijk voor de representatieve, zolang deze nog in de huidige staat van achterstallig onderhoud verkeert. Ik steun overigens ten volle de aanbevelingen van de Nationale Conventie op het vlak van burgerparticipatie c.a., mits tevens ruim aandacht wordt besteed aan herstel van de representatieve democratie.

⁵ Jaarlijkse metingen door het Sociaal Cultureel Planbureau tonen een verontrustende snelle daling van de geloofwaardigheid van de overheid in de ogen van de samenleving. Het is een bijzondere zaak dat in opdracht van het Beraad van Secretarissen-generaal door een aantal studenten van de Masteropleiding van de NOSB een studie is gemaakt (Den Haag, 3 juni 2005) onder de titel *De Staat van Vertrouwen*. Het komt niet vaak voor dat door of namens dat Beraad van secretarissen-generaal visies in de openbaarheid verschijnen. Het is te meer opmerkelijk dat (het afnemende) vertrouwen het thema was.

⁶ Bijvoorbeeld door het invoeren van (al dan niet experimentele) vormen van nieuwe kiessystemen. Dit onderwerp blijft verder buiten beschouwing omdat het onder het Burgerforum valt. De bezorgdheid die aanleiding is geweest tot instelling van zowel de Nationale Conventie als het Burgerforum heeft overigens een treffende gelijkenis met die van de Franse revolutie, de bakermat met onze huidige democratieën. Een zorg die zich uitdrukte in de vraag: hoe kunnen we ervoor zorgen dat de mensen vertegenwoordigd zijn een in centrale sturingscabine.

⁷ Zie W. Derks, P. Hovens, L. Klinders, *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*, Den Haag, februari 2006, p. 9.

⁸ Hans Anker, *Kom maar naar de camping! Tijd voor een reality-check*. Anker Solutions, september 2005. De analyse is gemaakt in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Hans Anker van de achtergronden van de nee-stem bij het referendum over de Europese Grondwet/Verdrag. Beide typen analyse wijzen op 'we hebben het wel gehad met die overheid en met die politiek'.

Dat sluit naadloos aan op min of meer recente uitspraken over het functioneren en over de kwaliteit van de politiek: 'politicide' (De Beus), 'democraticide' (Ankersmit), 'maatschappelijke ontwrichting' (Zijdeveld), 'de overheid creëert een pre-fascistisch klimaat' (Hoogerwerf), 'de overheid verkeert in een systeemcrisis' (Wijffels), 'veel beleid heeft perverse uitwerkingen' (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), 'er is een noodzaak tot beleidsbeëindiging' (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling), 'politiek als oorzaak van de belangrijkste maatschappelijke problemen' (Klinkers), 'vernietiging en destructie van het weefsel van de samenleving, te weten vertrouwen' (Goedkoop), 'de samenleving mag dan niet maakbaar zijn, iets kapot maken lukt de politiek nog altijd vrij aardig' (Hilhorst). Allemaal kwalificaties van overheidshandelen dat averechts, contraproductief uitwerkt. Deze zware woorden komen niet voort uit goedkoop effectbejag van personen die graag op Nova willen verschijnen, maar zijn, na doordachte analyses, opwellingen van diepdoorvoelde zorg over het functioneren van regering en parlement.

Ook dit is in wezen niet echt nieuw. Al in de jaren zeventig, tachtig en steeds vaker in de jaren negentig, is gewezen op het sluipende proces van een politiek en bestuurlijk systeem dat zich langzaam maar zeker ontwikkelde in technocratisch, bedrijfsmatig en *managerial* opzicht. Het bracht Jouke de Vries tot de kwalificering managementstaat⁹. Het is niet voor niets dat Tjeenk Willink zijn laatste rapport als regeringscommissaris voor de rijkdienst in 1986 de titel gaf: 'Kunnen politici veranderen?' Sindsdien pleit hij onvermoeibaar voor herstel van de statelijkheid van de instituties, voor herijking van partijpolitiek ageren op ideologische grondslag, voor radicale maatregelen ter beëindiging van bureaucratisering en regulering, voor een stop op de onstuitbare stelselwijzigingen, voor herstel van, en respect voor, de professionaliteit van de uitvoering, voor herstel van het particulier initiatief en het maatschappelijk middenveld, voor het doen ophouden van bederf van de publieke zaak door het te vervuilen met bedrijfsmatige¹⁰ concepten. Zijn zorgen culminerden in het meest recente Jaarverslag 2005 van de Raad van State. Scherper dan ooit tevoren uit hij zijn bezwaren tegen het virus van bedrijfsmatigheid met zijn woorden als producten, klanten, managers, productie-afspraken, prestatiecontracten, resultaatverplichtingen, input-, output- en outcomesturing¹¹, shared services, registraties, protocollen en zo meer.¹² Dat virus heeft de ge-

⁹ Jouke de Vries, *Lege staat of lege bestuurskunde*, Leiden 2001, p. 7. De Vries stelt voorts dat de bestuurskunde dat patroon van verschuiving van politiek en beleid naar management en bedrijfsmatig opereren volgde. Terecht bepleit hij op p. 13 een reanimatie van de politiek en de politicologie in de bestuurskunde. Zie ook zijn *Paars en de managementstaat*, Garant 2002.

¹⁰ Hoeveel gespreksstof zou er nog zijn als er een verbod zou komen op het gebruik van bedrijfsmatig jargon in de rijkdienst? En hoeveel beseffen dat met de introductie van bedrijfsmatige concepten de staat wordt onderuitgehaald? Wie is in staat dit te doorbreken? De politiek, de uitvoerder, de burger? De politiek zal dat niet doen om gevestigde belangen niet te schaden. Uitvoerders en burgers zullen het niet doen omdat ze dan een revolutie of een opstand moeten ontketenen.

¹¹ Dit zijn typische voortbrengsels van een overheid die niet kan omgaan met onzekerheden. Slechts weinigen realiseren zich echter dat dit soort, op prestaties en resultaten gerichte, activiteiten species zijn van het genus quoterings- of ook wel capaciteitsbeleid. Dergelijk beleid is uit zijn aard criminogeen. Heeft dus in zich het zaad dat onder omstandigheden kan ontkiemen tot crimineel gedrag. Kenmerkende voorbeelden zijn: hoe harder men op drugs jaagt, hoe beter het terrorisme zichzelf financiert. Hoe strenger het asielbeleid, hoe sterker de mensenhandel floreert. Hoe meer men melk- en wijnplassen wenst te verkleinen, hoe meer geld er via fraude aan verdiend wordt.

loofwaardigheid van de democratische rechtsstaat ten gronde aangetast. De staat is geen bedrijf, zijn ambtenaren zijn geen werknemers en de burgers zijn geen klanten.¹³

En niet alleen de Raad van State wijst in zijn jaarverslagen op het eroderen van de kwaliteit van het politieke en bestuurlijke systeem. Ook in publicaties van de Algemene Rekenkamer en van de Nationale Ombudsman vinden we bij voortduring ernstige observaties over die afnemende kwaliteit. Het Jaarverslag 2005 van de Ombudsman overlapt in niet geringe mate de bedenkingen die de Raad van State uit over het functioneren van de overheid.

1.4 Waarom is dat niet door het parlement herkend en gestopt?

Dit speelt al vele jaren. Nergens vinden we echter tekenen die erop duiden dat regering en parlement eens in alle rust zijn gaan neerzitten om zich op deze situatie te beraden. De vraag is: waarom niet? Waarom is op momenten waarop het nog mogelijk was verkeerde afslagen te herkennen en ongedaan te maken, niet ingegrepen? Waarom volgden zij niet het spoor terug om te identificeren wie, op welk moment, waar, verkeerde politieke besluiten heeft genomen als gevolg waarvan het hele politieke systeem op een hellend vlak is geraakt? Waarom moest dit proces van 'verellending' als vanzelfsprekend doorlopen tot wat Wijffels nu een 'systeemcrisis van het openbaar bestuur' noemt? Het antwoord op die vraag vindt men in het begrip '*positive feedback*' uit de cybernetica. Het is een neutraal begrip dat niets anders inhoudt dan voortkoppeling, in tegenstelling tot '*negative feedback*' dat terugkoppeling betekent. Maar toegepast op het functioneren van een menselijk systeem, van een organisatie, is *positive feedback*¹⁴ het ergste wat je kan overkomen, en *negative feedback* het mooiste.¹⁵

Het laatste, *negative feedback*, is het universele doelbereikingsmechanisme voor alle mensen van alle tijden dat, precies zoals Poppers '*trial motivation and error elimination*', afwijkingen op een voorgenomen koers meet en vervolgens ongedaan maakt; als gevolg waarvan men zijn voorgenomen doel bereikt. Daarom is *negative feedback* uit de cybernetica hetzelfde als falsificatie uit de wetenschapsmethodologie. Een daad van *positive feedback* daarentegen maakt een koersafwijking niet ongedaan, maar versterkt die; vandaar het adjectief 'positive'. Een beleidsvoerder die gevangen zit in een proces van *positive feedback* raakt met elke maatregel steeds verder van huis, omdat

¹² Een van de geraadpleegde personen stelde dat je dit gedrag van de overheid zou kunnen vergelijken met stemmingswisselingen bij een ernstige psychische ziekte. Men is het staatkundig spoor bijster geraakt. Daaronder valt naar zijn mening ook de anomalie om zowel de uitzetting als de integratie van asielzoekers onder één minister te brengen. Hier past ook een citaat uit het boek van Hans Berg, *De eigen aard van de overheid*, SDU 1998, p. 55: 'De aanvankelijk goed bedoelde vormen van rationalisering gaan niet zelden en schijnbaar ongemoeid hun eigen weg, groeien uit hun voegen en nemen ongemerkt als het ware de macht over. De wetten van een ontaarde bureaucratie treden in de plaats van de wetten van de externe omgeving, waaraan de organisatie haar bestaan dankt.'

¹³ Wie herinnert zich nog het boek *Wordt planning een plaag?* [Uitgeverij VNG 1976] van Ton Planken, presentator van de eerste versie van het tv-programma Den Haag Vandaag in de jaren zeventig. Plannen is net zo natuurlijk als ademen. Dus als zodanig kan het moeilijk als een plaag worden gezien. Maar de manier waarop de bedrijfsmatige component van planning het politieke element daarvan is gaan overheersen heeft wel degelijk tot een plaag geleid. Zoals een van de geraadpleegde personen zei: 'De overheid maakt tegenwoordig drieste plannen zonder zich te realiseren wat men met die zogenaamde efficiency aan destructie in de samenleving aanricht.'

¹⁴ Verwar het cybernetische begrip *positive feedback* niet met de populaire uitspraak dat mensen elkaar positieve feedback moeten geven in een discussie. Dat komt uit het bargoens van de sociale academies van de jaren zeventig en heeft niets met cybernetica te maken, waar *positive* dezelfde betekenis heeft als het plusteken op een batterij, of – in de medische sfeer – bij de vaststelling van het feit dat een patiënt sero-positief is.

¹⁵ Zie voor een gedetailleerde toelichting op (de werking van) deze begrippen L.E.M. Klinkers, *Beleid begint bij de samenleving. Een zoektocht naar de menselijke maat*. Lemma 2002, p. 101 e.v.

zo'n daad een multipliereffect van de afwijking veroorzaakt: 2, 4, 8, 16, 32 et cetera. Daar komen begrip als 'averechts' en 'contraproductief' vandaan.

Dit is echter nog niet de kern van het probleem. Mensen die deze principes van de cybernetica kennen, kunnen daarnaar handelen en tijdig de verderfelijke werking van een *positive feedback* mechanisme uitschakelen. Het probleem is echter dat het net zo werkt als bij een *melt-down* van een kernreactor: als je op tijd de machines kunt uitzetten is een ramp nog te voorkomen; ben je echter te laat, dan kruipt dat proces uit zichzelf door van kwaad tot erger, zonder dat je daar iets tegen kunt doen; de afwijking woekert autonoom door totdat de ramp compleet is.

Alleen dit principe kan dienen als verklarend antwoord op de vraag waarom de door velen bekritiseerde voortwoekerende regulering, bureaucratisering, stelselwijzigingen, reorganisaties onder toverformules als marktwerking¹⁶ en liberalisering niet stoppen, maar juist aanwakkeren: eenmaal voorbij een *point of no return* neemt *positive feedback* autonoom de versterking van de afwijking over. De consequenties daarvan zijn: of de wal keert het schip, met een onoverzienbare schade tot gevolg, ofwel men stopt dat proces van voortgaande afwijkingen met extreem harde ingrepen. Vergelijk de ultieme maatregel in het geval van een *melt-down*: dan rest niets anders dan de kerncentrale in zijn geheel in beton te gieten.

De gebeurtenissen na dit *point of no return* komen overeen met het begrip *withinput overload* uit de sociale psychologie¹⁷: dat is een uit zichzelf voortwoekerd proces van onophoudelijke én uitbreidende structuren en procedures binnen een systeem, per definitie gericht op het bedenken van nieuwe instrumenten om *overload* van het systeem te accommoderen. Waar *overload* van *input* eerst van buiten kwam, overstijgt deze op een zeker moment een bepaald niveau van overlast, waarna er steeds meer *input* van binnenuit gegenereerd gaat worden, als gevolg waarvan interne structuren, procedures en ander instrumentarium keer op keer worden aangepast, uitgebreid, verfijnd en verveelvoudigd. De parafencultus, snel opeenvolgende reorganisaties, stelselwijzigingen en het regelen van uitzondering op uitzondering (in plaats van het stellen van algemeen verbindende voorschriften) zijn daarvan bekende voorbeelden. De instrumenten keren zich dan tegen hun eigenaars. Het maakt met name professionele uitvoerders (vooral ook de uitvoerende gemeenten) radeloos. Protocolen en nieuwe managementlagen nemen de plaats in van hun oorspronkelijke discretionaire – op de praktijk geënte – bevoegdheden.¹⁸ De *output* (producten en diensten) verschaalt, de *outcome* (beoogd maatschappelijk effect) komt steeds minder vaak op zijn plek terecht,

¹⁶ Zo stelt Marc Chavannes terecht in zijn artikel *Eerst aanpakken dan pakjesavond. Taxi!* in NRC Handelsblad 8 juli 2006: 'Het te pas en te onpas gebruikte toverwoord 'markt' heeft in dit goedgegelovige land een waslijst aan halfuitgedachte constructies gebaard, waar niemand voor aansprakelijk is, en die in veel gevallen geen betere dienstverlening hebben opgeleverd.'

¹⁷ Zie D. Katz en R.L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, New York 1966.

¹⁸ In een klein maar fijn artikel in NRC Handelsblad van 7 juli 2006 onder de titel *Zo gaat het zonder technici aan de top*, beschrijft H.F.R. Schöyer, hoe het komt dat de NASA, ondanks input van anderhalf miljard dollar, de problemen rond het isolatiemateriaal van de space shuttle niet heeft opgelost: dat ligt aan de moderne manier van leidinggeven. De top van veel organisaties bestaat uit personen (economen, bestuurskundigen, juristen) die geen kennis hebben van de technische aspecten van het bedrijf dat ze leiden, waardoor ze niet in staat zijn de juistheid van expertgedreven adviezen van hun medewerkers op hun waarde te schatten. 'Technische oplossingen zijn vaak eenvoudig, maar de moderne manier van leidinggeven maakt de uitvoering daarvan bijna onmogelijk.'

waarna verwarring en onzekerheid, frustratie en verzet, vervreemding en vertrek het enige is wat de samenleving rest.

Dit is de essentie van de zaak.

Vanaf de jaren zeventig is weliswaar in toenemende mate gewezen op een functioneren van de overheid dat steeds meer vraagtekens oproept, maar omdat niemand een pas op de plaats maakte is ergens in die periode het *point of no return* gepasseerd, waarna de overheidsmachine – net als een kernreactor – op hol is geslagen. De Commissie Deetman¹⁹ heeft begin jaren negentig nog een poging gedaan om opnieuw enige staatkundige, staatsrechtelijke en bestuurskundige zuiverheid in het systeem te brengen, maar de uitgevoerde maatregelen zijn tezamen genomen onvoldoende krachtig geweest om het voortwoekerende proces van ‘verellendinging’ te stoppen, en te keren.

Elke periode van dat autonoom afglijdende proces vanaf de jaren zeventig kent zo zijn eigen begripsomschrijving. Zo heet de periode waar wij als Nationale Conventie momenteel mee te maken hebben die van de neoliberalisering van de staat. Dat is een ageren van de staat vanuit principes van bedrijfsmatige efficiency, met veelvuldig gebruik van slagwoorden als liberalisering en marktwerking. Het effect daarvan is echter precies het tegenovergestelde van wat men beoogt. Per saldo is er niet sprake van bevrijding (toch de idee achter liberalisering?), noch van enige werking van vraag en aanbod voor burgers (toch de idee achter marktwerking?) maar van een extra opstuwning van nog meer regels en bureaucratisering. Voorafgaande aan zogenaamde daden van liberalisering en marktwerking ontwerpt de overheid namelijk eerst een ondoordringbaar stelsel van (rechts)beschermende, toezichhoudende en controlerende structuren en procedures om gevreesd uitglijden van de markt te voorkomen. Maar die wurgen daarmee automatisch de beoogde vrijheid en werking van vraag en aanbod, zijnde vooral een vertrouwenskwesitie. Wat onder begrippen als liberalisering en marktwerking wordt aangeboden is in de praktijk niets anders dan centralistische marktordening waarbij de rijksoverheid toch steeds weer de finale bevoegdheden naar zich toehaalt, maar een ander met de finale verantwoordelijkheden opzadelt.

Per saldo verkeren we anno 2006, zeker nu enkele grote operaties zoals bijvoorbeeld de invoering van het nieuwe zorgstelsel min of meer voltooid zijn, in een situatie die Nederland nimmer heeft gekend: de overheid blijft met haar regulering de randvoorwaarden voor marktwerking beheersen (en pleegt dus marktordening), terwijl de markt probeert geld te verdienen via gebruikmaking van de zwakke punten in het nieuwe systeem, gevoegd bij snelle fusies. Daardoor ontstaan bovenop bestendigde staatsmonopolies ook nog eens marktmonopolies.²⁰ Een slechtere uitgangssituatie aan het begin van de nieuwe eeuw is nauwelijks denkbaar. De op centrale beheersing gebaseerde

¹⁹ W.J. Deetman, *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*, Rapport van de Bijzondere Commissie Vraagpunten van 16 november 1990, Tweede Kamer 1990-1991, 21 427, nr. 3.

²⁰ Zie voor de manier waarop de zorgverzekeraars de tandartsen in een houdgreep hebben kregen NRC Handelsblad 27 juni 2006: *Doe de patiënt en de tandarts geen pijn*.

verzorgingsstaat heeft plaatsgemaakt voor een evenzeer op centrale beheersing gebaseerde terugtocht van de staat. Van een eerste generatie bureaucratiserende regulering schuiven we door naar een tweede generatie, waarbij we ons als burger op geen enkele manier kunnen beschermen tegen monopoliserende tendensen van de markt, en waarbij we ook nog in aanmerking moeten nemen dat de voedingsbodem voor die tendensen liggen besloten in de regulerende systemen van de overheid.

De vergelijking met de landbouwpolitiek van Sicco Mansholt dringt zich hier op: topdown gedecreteerde schaalvergroting, het doorbreken van de organisch gegroeide schaal van het landbouwbedrijf, de zucht naar zogenaamde efficiency en kostenbeheersing, leidden tot onbeheersbare overschotten, usurpatie van het Europese budget door de landbouw, niet sluitende eindafrekeningen en fraude in het Europese landbouwsysteem. Of, een ander voorbeeld, exact dezelfde manoeuvres door Van Kemenade (en enkele van zijn opvolgers) in het onderwijs, met een ontredde van het onderwijssysteem als gevolg.

De manier waarop het oorspronkelijke gedecentraliseerde systeem van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning tijdens de parlementaire behandeling in 2005-2006 weer is omgebogen naar centrale besluitvorming op vitale aspecten, is slechts één voorbeeld van vele centraliserende bewegingen, waaronder die van het politiesysteem. Een ander recent voorbeeld, eind maart 2006 in de media uit de doeken gedaan, is het mislukken van de decentralisatie van het regionale openbaar vervoer onder principes van zogenaamde marktwerking. Zoals in 2000 door sommigen voorspeld, onder andere door Jan Boelhouwer²¹, toen gedeputeerde in Noord-Brabant, nu lid Tweede Kamer, is het stelsel van privatisering van dat vervoer via een systeem van concessies uitgedraaid op minder bussen, minder passagiers, hogere prijzen en arbeidsonlusten. Enfin, dit is niet de plek om met vele honderden recente en minder recente voorbeelden de werkelijke – averechtse – (markt)werking van overheidsbeleid te demonstreren.

Dit zijn voorbeelden van processen die in de terminologie van Frank Ankersmit²² onder neofeodalisering vallen: wat men als vrijheid aanbiedt blijkt per saldo een nieuwe vorm van slavernij te zijn, dus het tegenovergestelde van wat werd beoogd. Naast neofeodalisering wordt het (vooral ook door ambtenaren in de rijksadministratie!) ook wel centralistische, marxistische-leninistische²³ marktordening genoemd. Dat werpt een ander licht op de stelling van Evelien Tonkens²⁴ dat marktwerking slecht is omdat het de bureaucratisering aanjaagt. Strikt genomen is er namelijk geen sprake van enige marktwerking. Het is marktordening wat de klok slaat, en dat die in ernstige mate bureaucratiseert weten we na zeventig jaar Sowjetbewind wel. Er zijn maar weinig voorbeelden van werkelijke en ook succesvolle marktwerking. Ik denk hier aan het loslaten

²¹ J. Boelhouwer, *Marktwerking openbaar vervoer is tot mislukken gedoemd*, in NRC Handelsblad van 31 mei 1999.

²² Zie het artikel van Frank Ankersmit in Volkskrant van 22 april 2006 onder de titel *Het liberalisme is te slordig*.

²³ Er zijn meer mensen die deze processen relateren aan het communistisch systeem van vóór de val van de Muur. Zo staat in het artikel *De UvA ziet niet wat er in- of uitgaat* (NRC Handelsblad 7 juli 2006), handelend over de centralistische en 'controlistische' praktijken aan de universiteit van Amsterdam, de uitspraak dat de moderne bestuurlijke verhoudingen aan de universiteit van Amsterdam worden gekenmerkt als een 'semi-stalinistisch stelsel'.

²⁴ E. Tonkens, *Mondige burgers, getemde professionals*, Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW), Utrecht Sociaal Beleid 2003.

van de vaste broodprijs en van het monopolie van de telefonie (hoewel ook bij dat laatste vraagtekens kunnen worden geplaatst; Opta en de Europese Commissie grijpen nog regelmatig in). Voor beide voorbeelden van marktwerking geldt dat ze ontworpen zijn in de jaren tachtig. Toen dachten sommige ministers nog goed na, en luisterden ze naar de adviezen van hun ambtenaren over de strategie die iemand moet hanteren op zijn terugtocht uit een domein waar hij niets (meer) te zoeken heeft. Een zeer moeilijke avontuur, zo'n terugtocht, want die is niet te volbrengen zonder weergaloze schade aan te richten. De vergelijking met de aftochten van Napoleon en Hitler uit Rusland dringt zich op. Eerst bezetten ze een domein dat niet het hunne was, richtten daar onbekommerd schade aan, moesten na enige tijd erkennen dat alleen nog een terugtocht restte, maar creëerden per saldo een ordeloze bende. Dit beeld en deze vergelijking zal menigeen niet aanstaan. Maar zolang men niet wenst te zien dat onze rijksoverheid – ondanks alle oprechte goede bedoelingen – bezig is de samenleving te ontwrichten door onwetendheid over de werking van cybernetische principes van goede en foute politieke besluitvorming, zolang zal de beschadiging van het tere weefsel van de democratie, het vertrouwen, verder aan flarden worden gescheurd.²⁵

Men dient dit beeld van 'een overheid op terugtocht uit een gebied waar zij niet thuis hoort' te zien in relatie tot de wens van de regering dat burgers meer eigen verantwoordelijkheid nemen; dat ze een eigen ruimte gaan bezetten waar ze zelf beslissingen over hun eigen leven nemen. Op de idee daarachter is natuurlijk weinig aan te merken. De praktijk is echter dat als iemand in Nederland zijn eigen verantwoordelijkheid wil nemen, hij eerst nog een aantal formulieren moet invullen. Stel je voor dat het nemen van de eigen verantwoordelijkheid zou leiden tot uitglijders. Dat kan toch niet? Daarom zal degene die zijn eigen verantwoordelijkheid neemt daarover minstens eenmaal per maand verantwoording moeten afleggen aan een toezichthoudend orgaan, en minstens eenmaal per jaar moeten gedogen dat een visitatiecommissie zijn 'eigenverantwoordelijkheidskracht' komt monitoren.

Nog steeds is het besef minimaal dat als een burger een eigen ruimte moet gaan innemen, de overheid die ruimte moet verlaten. Netjes en voornaam. Anders is er geen plaats voor die burger.

1.5 Wat zijn de consequenties?

De cybernetische principes van de werking van dat mechanisme heb ik inmiddels kort aangeduid. Nu de consequenties daarvan. De meeste mensen gebruiken woorden als 'averechts' en 'contraproductief' zonder dat ze beseffen wat ze daarmee zeggen, namelijk dat iemand iets doet wat precies het tegenovergestelde oplevert van wat hij beoogde. Dat kan iedereen wel eens een keer overkomen, maar als dat – volgens een overweldigende hoeveelheid publicaties – voortdurend het geval is, is er sprake van een pathologisch verschijnsel, van een zeer ernstige graad van ziekte. Niet alleen begrijpt

²⁵ Zie daarvoor ook het artikel *De vernietigingsdrift van de overheid maakt het weefsel van de samenleving kapot*, van Hans Goedkoop in NRC Handelsblad van 11 november 2005, een verkorte weergave van de 'Pietje Bel' lezing 2005. Voorts de reactie van Lucas van Spengler daarop onder de titel *Overheid is zelf oorzaak*, in NRC Handelsblad van 1 december 2005.

men de portée van een begrip als averechts niet, ook is er geen besef dat het bestrijden van die ziekte om diepingrijpende maatregelen vraagt. Een contraproductief opererende overheid gaat niet productief opereren door een conferentie over politieke cultuur te organiseren, of door de rijksadministratie te reorganiseren. Dit kan alleen worden gestopt en gekeerd met buitengewoon hard ingrijpen in de machinekamer van de democratie, de Tweede Kamer, zelf. Om dat straks bij de aanbevelingen te motiveren volgt nu eerst een stukje parlementaire geschiedenis.

1.5.1 Verkeerde positionering van de Kamer

Het hierboven geschetste mechanisme van *positive feedback* van een zichzelf versterkend proces van voortgaande koersafwijking wordt in de kern veroorzaakt en aangejaagd door een verkeerde positionering van de Tweede Kamer. Die is overigens geleidelijk gegroeid, maar krijgt zijn *point of no return*, en daarmee het begin van de *withinputoverload*, tussen 1970 en 1976. Toen begon de 'melt-down' van het politieke systeem²⁶, die nu, dertig jaar later – naast de exogone processen die verwarring en onzekerheid van de samenleving veroorzaken – endogeen die verwarring en onzekerheid versterken in plaats van wegnemen.

Het voert te ver om op deze plaats uitvoerig stil te staan bij de aard en werking van dit *point of no return*. Details daarvan beschrijf ik in Bijlage 1. Daar staat ook een verwijzing naar een nog meer gedetailleerde analyse van wat zich in de periode 1970-1976 heeft afgespeeld. Hier volsta ik met een puntsgewijze samenvatting van de gebeurtenissen, en de karakterisering daarvan, als oorzaak van een pathologische proces waarvan het momentele tussenresultaat wordt aangeduid als 'het is die politieke cultuur die niet deugt'.

In staccato:

- Vanaf 1970 stroomden veel afgestudeerde jongelui de rijksdienst binnen in het kader van het scheppen van banen voor werkloze academici. In diezelfde periode raakte de 'beleidsnota' als instrument voor sturen op beleid in zwang. Dit, namelijk de aanwezigheid van veel ambtenaren die 'iets' moesten doen, gevoegd bij dat betrekkelijk nieuwe beleidsinstrument, leidde snel tot een hausse van beleidsnota's.
- Bij de behandeling van de Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening dwong de Kamer – tegen de zin van minister Gruijters – een nieuw, ongrondwettig instrument af, de zogeheten amenderingsmotie: een recht van de Kamer om beleidsnota's te mogen wijzigen; fracties gingen vervolgens meer en meer beleidsnota's verlangen, en stortten zich massaal op het amenderen daarvan; de agenda's raakten overvoerd;
- In de Tweede Kamer wonnen Van Thijn c.s. in 1976 een felle strijd met Franssen²⁷ c.s. over de positie van de Tweede Kamer in relatie tot beleid maken; de Kamer positioneerde zichzelf als het 'beleidsbepalend krachten

²⁶ Het voert te ver om hier in te gaan om de diepst liggende oorzaken van deze melt-down. Die lagen in mijn visie besloten in het opereren van het kabinet Den Uyl-Van Agt. Zie voor een beschrijving daarvan L.E.M. Klinkers, *Beleid begint bij de samenleving, Een zoektocht naar de menselijke maat*, Lemma 2002. Ook P. van Walsum ziet in zijn *Verder met Nederland. De kritische terugblik van een topdiplomaat*, Balans 2001, dat dit kabinet het begin is geweest van een proces van afglijden in politiek en staatsrechtelijk opzicht. Een visie die men ook aantreft bij Jan Tromp in *De politiek is in de greep van platte krachten*, in de Volkskrant van 8 juli 2006.

centrum', tot een 'besluitvormend college' op het vlak van beleid. Daarmee verliet de Kamer, zeer tegen de zin van Franssen, zijn controlerende positie ten opzichte van het kabinet, en nam het de leiding bij het maken van beleid.

- De beleidsnota's stroomden diensgevolge nog meer toe, de agenda's raakten nog voller, de Kamer verzocht voorzitter Vondeling in te grijpen waarna deze in 1976 het Reglement van Orde wijzigde²⁸ door invoering van twee (tijdelijke!) artikelen 'nopens de behandeling van beleidsnota's.' Bij deze wijziging werd de bestaande openbare commissievergadering (OCV) omgebouwd tot een nieuw soort commissie, de zogeheten OCV-Plus; deze stond Kamerleden toe beleidsnota's af te werken in commissievergaderingen.
- Nota bene 1: deze ingreep in het Reglement van Orde is een sturen op structuren en procedures. Dat is altijd fout, tenzij structuren en procedures zelf de oorzaak van een probleem zijn. Dat was hier niet het geval. De oorzaak van het overvoerd raken van de agenda van de Kamer lag in de combinatie van zichzelf positioneren als het beleidsbepalend krachtencentrum, gevoegd bij de onafzienbare stroom beleidsnota's, die men overigens zelf vroeg, en waar de rijksdienst dolgraag op reageerde omdat in de jaren zeventig het schrijven van veel en dikke beleidsnota's een wenkend carrière-perspectief was.
- Nota bene 2: met deze structuursturing accommodeerde de voorzitter van de Kamer de *inputoverload*. Een halsmisdrijf in organisaties. Het enige antwoord op overlast door teveel werk is het terugdringen van die hoeveelheid werk. Ter vergelijking het parkeerplaatssyndroom. Als je last hebt van te veel auto's die op zoek zijn naar een parkeerplek, moet je niet het aantal parkeerplekken uitbreiden, maar juist inkrimpen. Uitbreiding trekt naar haar aard nog meer auto's aan. Inkrimping van parkeerplaatsen doet ze verdwijnen.
- Nota bene 3: alleen de Kamerleden Kappeijne van de Copello en Van der Lek²⁹ betoogden in deze zin tégen het voorstel van Vondeling. Zij stelden dat accommoderen van teveel werk nog meer werk zou aantrekken en de Kamer zou laten afdwalen van zijn controlerende en representerende functie. De rest van de Kamer was echter vóór, passeerde daarmee het *point of no return* en stortte zich aldus in het proces van *withininputoverload*, opgejaagd door het mechanisme van *positive feedback*. Nogmaals voor de goede orde: zo'n proces stopt niet, vermenigvuldigt zich in snelheid en omvang en woekert voort als een reeks 2, 4, 8, ...
- In 1976 schorste Joekes, in functie als vice-voorzitter, de vergadering van de Tweede Kamer om alle aanwezige Kamerleden te trakteren op een kopje koffie ter viering van het feit dat bij de behandeling van de voorliggende beleidsnota er reeds meer dan vijftig amenderingsmoties waren ingediend. Dat hij beter de alarmklok had kunnen luiden werd in 1980 duidelijk toen de Kamer, ondergesneeuwd in het werk en wanhopig op zoek naar 'meer parkeerplaatsen', aan Dolman, opvolger van Vondeling, vroeg om in te grijpen. En die trok – zo werkt het *positive feedback* mechanisme van zich-

²⁷ Zie ook het schriftelijke debat hierover tussen Van Thijn en Franssen in Socialisme en Democratie van maart en september 1976. Dit debat vond overigens voor een belangrijk deel zijn oorsprong in een artikel van Harry van Wijnen, getiteld *Aspecten van en kanttekeningen bij het functioneren van het parlement*, in Socialisme en Democratie maart 1975, p. 95-113.

²⁸ Bijlagen Handelingen Tweede Kamer, 1975-1976, 14 041, nr. 1.

²⁹ Handelingen Tweede Kamer 1974-1975, 11 september 1975, p. 5922-5924 en p. 5926.

zelf versterkende koersafwijking in de marsroute van grote fouten – de fout van Vondeling nog een graadje verder, door de instelling van de uitgebreide commissievergadering (UCV)³⁰. Effect? Meer ‘parkeerplaatsen’, meer beleidsnota’s, meer amenderingsmoties, meer werk, meer roep om nog meer bewerktuiging van de Kamer.

- Nota bene 4: Net als onder Vondeling was er ook nu slechts een enkel Kamerlid dat zich bewust was van het contraproductieve effect van Dolmans UCV-constructie. Verburg, voormalig lid van de commissie Cals-Donner, stelde: ‘De GPV-fractie vroeg zich dan ook af of de nu voorgestelde wijziging geen symptoombestrijding moet worden genoemd, een reglementaire aanpassing aan het steeds verdergaande specialisme³¹ van het Kamerwerk. Zal het werk van de volksvertegenwoordiging door deze reglementswijziging niet verder verbrokkelen en verworden tot steeds meer specialistisch detailwerk, zodat de klachten over bureaucratisering en vooral over onsaamenhangend korte-baan-werk in de toekomst zullen toenemen?’³² Maar ook nu was er verder weer niemand die de ernst van die observatie doorhad en daarnaar handelde.
- *Zo wortelde zich een stelsel van vaste commissies, sectoraal ingedeeld, met het gezicht naar de echte beleidsregisseur, te weten de regering en haar ministeries. Nadat de Kamer eerst zijn controlerende functie had opgegeven, liet hij nu ook definitief zijn representatieve functie vallen door structureel met de rug naar de samenleving te gaan staan.*
- Snel ging het proces van accommoderen van *inputoverload* (in plaats van inputreductie) via meer instrumenten voor de bewerktuiging van de Kamer, verder. Dat creëerde, onder meer via extra ondersteuning van fracties en Kamerleden, een departementalisering van de Kamer, instrumentele debatten van de Kamer, ontideologisering van het Kamerdebat, een sfeer van ambtelijk-wetenschappelijk-technocratisch-bedrijfsmatig opereren, ideologisering van orderingsvraagstukken, welig tierende specialismen, stortvloeden van moties³³ en vragen, behoefte aan versterking van de bureaus onderzoek en wetgeving van de Kamer, wat op zijn beurt weer de departementalisering en de verambtelijking van de Kamer aanjoeg. Kortom, de gebruikelijke maar niettemin adembenemende werking van *positive feedback*, in combinatie met *withininputoverload*.
- De Kamer raakte steeds verder af van de samenleving. De agenda en logica van de regering gingen bepalen wat de Kamer deed, niet de agenda en logica van de samenleving. De Kamer stortte zich op *meebesturen*.³⁴ Dat er wel degelijk Kamerleden waren (en nog steeds zijn) die de burger opzochten doet niet af aan de feitelijkheid dat de Kamer als collectief zich richtte naar de regering, en niet naar de samenleving. Daar, in dat meebesturen

³⁰ Bijlagen Handelingen Tweede Kamer, 1979-1980, 15 962, nr. 3.

³¹ Ik deel de visie van Hans Berg in zijn *De eigen aard van de overheid*, SDU 1998, p. 28-30, dat het profiel van politici moet liggen op lekenkennis met een integrerend vermogen.

³² Handelingen Tweede Kamer 1979-1980, Bijl. 15.962, nr. 6.

³³ Er valt wat te zeggen voor de herinvoering van de manier waarop Vondeling indertijd nieuwe Kamerleden duidelijk maakte [onder meer Hans van den Doel die, net in de Tweede Kamer, al naar de interruptiemicrofoon rende] dat men toch wel eerst een jaartje de mores van het huis van de democratie moest leren, alvorens met moties en vragen te komen. Vondelings habitus was steeds gericht op de kwaliteit van de politieke mens, met respect voor de kwaliteit van de instituties van de staat. Het is in die context niet vreemd dat hij een klas voor nieuwe Kamerleden leidde.

³⁴ Met de komst van de verzorgingsstaat heeft de executieve, de regering, – tegelijk met het aanjagen van de instrumentele positie van het recht en de organisatorische instrumenten van de staat – zich een aanzienlijke macht verworven, ten koste van die van het legislatief, de Tweede Kamer. Mede daardoor is die behoefte van de Tweede Kamer aan meebesturen versterkt om zoveel mogelijk van de verloren macht terug te winnen.

onder het toezien van tv-camera's, is het carrièreperspectief gaan liggen³⁵. Zonder te willen vervallen in 'vroeger was het beter' lijkt het mij voor een correcte duiding van de parlementaire geschiedenis van belang om te wijzen op Bijlage 2. Daarin beschrijf ik dat we tijden hebben gehad waarin parlementariërs als vanzelfsprekend gericht waren op burgers en op hun problemen.

Dit proces, met zijn negatieve uitwerking voor samenleving én politiek, is overigens niet aan de aandacht van de Kamer zelf ontsnapt. Maar pogingen tot een stoppen of kering daarvan zijn nooit gelukt. Politieke partijen die bij verkiezingen in de jaren negentig ten principale probeerden om niet langer gespecialiseerde deskundigen voor het lidmaatschap van de Kamer te werven, en meer mensen met een generalistische signatuur te rekruteren, zagen tot hun verbijstering deze personen verdwijnen in de coulissen van de sectorale commissies. Bij de laatste Kamerverkiezingen formeerden zo'n veertien jonge Kamerleden (jong in termen van anciënniteit) zich tot een groep die het 'anders zou gaan doen'. Na enkele publicitaire oprispingen verdwenen ook zij en hun idealen naar de achtergrond. Dat heeft niets te maken met hun kwaliteit, maar alles met het verwoestende systeem van het functioneren van de Kamer.

Alleen als men wil aanvaarden dat het systeem zelfs de beste volksvertegenwoordigers absorbeert of aborteert, kan men het begin vinden van een aanpak die wel succesvol zou kunnen zijn. Zolang dat niet gebeurt ontsnapt geen enkel Kamerlid aan de systeemdwang³⁶ van het stelsel dat zich laat leiden door de agenda van de regering.

Slechts weinigen beseffen dat daar de bron ligt van dat proces van voortgaande afwijking dat onze samenleving wurgt met een steeds grotere stroom regels, bureaucratisering en administratieve lasten.³⁷ Elke maatregel op dat vlak is bij voorbaat zinloos omdat de werking van positive feedback onder invloed van withinputoverload niets anders is dan een melt-down van het politieke systeem. Vandaar ook mijn stelling dat wij omstreeks het jaar 2000 aan het einde van een politieke levenscyclus zijn gekomen. Een cyclus die begon na WOII, tot 1960 een stijgende lijn vertoonde, vervolgens tot 1990 een min of meer stabiele fase had, en vanaf 1990 aan de weg naar beneden begon om tegen 2000 de bodem te bereiken.³⁸ Vervolgens legde Fortuyn dat einde van de politieke levenscyclus moeiteloos bloot. Door een afwezigheid van enige politieke vitaliteit van de bestaande partijen liep hij dwars door het politieke systeem heen.³⁹

³⁵ Ik heb de ontwikkeling van dat proces beschreven in het artikel *Tweede Kamer met 150 ministers*, in *Binnenlands Bestuur* 1981, nr. 10.

³⁶ Dat systeemkenmerken, leidend tot systeemdwang, het gedrag van mensen in het openbaar bestuur in grote mate bepaalt wordt duidelijk beschreven door Hans Berg in *De eigen aard van de overheid*, SDU 1998, p. 53 e.v. Fout gedrag is binnen een fout systeem onvermijdelijk.

³⁷ Ten onrechte schrijft men dit toe aan de consequenties van de verzorgingsstaat. Dat verschijnsel was slechts een conjuncturele aanjagende stimulans van de negatieve effecten van een structureel verkeerd politiek systeem.

³⁸ Terecht stelt Frank Ankersmit in het artikel *Grote lijnen in tijden van details*, in *Filosofie magazine* 1999, nr. 5 dat berusten in de dood van de politiek onverantwoord zou zijn. Revitalisering of reanimatie van het politieke systeem in de vorm van het starten van een nieuwe politieke levenscyclus lijkt mij mede een opdracht voor de Nationale Conventie.

Als men zich dit realiseert begrijpt men wellicht dat het te eenvoudig is om dit alles te wijten aan 'die politieke cultuur'. Dat het verleidelijk is om steeds die cultuur aan te halen als de bron van veel kwaad is begrijpelijk. Elke dag vindt men in kranten voorbeelden van de negatieve effecten van die cultuur; bijna geen uitzending van Nova, Netwerk, of Buitenhof gaat voorbij zonder referentie aan die cultuur.

Politieke cultuur staat echter in een wederzijdse causale relatie tot politieke structuur. De cultuur heeft de structuur in een proces van dertig jaar om zeep geholpen. Nu moet een nieuwe structuur de cultuur op niveau brengen: een noodzakelijke instrumentele ingreep in de onderliggende orde van de staat.

Bij lichte cultuurafwijkingen kan een goed gesprek hulp bieden. De huidige graad van afwijkingen van de politieke cultuur is echter zo ernstig dat die alleen met diepgrijpende structuuringrepen kan worden hersteld. Dat is slechts mogelijk door de positie van de Kamer 180 graden te draaien. Straks volgen daartoe de nodige aanbevelingen.

1.5.2 De Kamer weet dat zelf ook, maar zit in een catch22-situatie

De ernst daarvan is overigens ook in de Tweede Kamer duidelijk. Op 15 maart 2004 vergaderde de Commissie voor de Werkwijze van de Kamer over de politieke cultuur van de Kamer.⁴⁰ Van 11.00 tot 19.00 uur bekritiseerden zij die cultuur in niet mis te verstane bewoordingen. Zo bijvoorbeeld de uitspraak van Eerdmans (p. 14), een van de leden van eerder genoemde groep 'jonge Kamerleden' wier vernieuwingsacties sneuvelen in de systeemdwang van de Kamer: 'Wij verzuipen momenteel in onze eigen georganiseerde bureaucratie. (-) Veel van de bureaucratie die op de departementen ontstaat komt door de Kamer zelf.'

De leden van de commissie dienden een aantal moties in om het Reglement van Orde te wijzigen ten gunste van een verbetering van de politieke cultuur. Aan het slot aanvaardde de commissie onder meer een motie van de leden Van Beek (VVD) en Bruls (CDA), geadresseerd aan het Presidium van de Tweede Kamer, met de strekking binnen drie maanden met voorstellen te komen, gericht op veranderingen in de cultuur van de werkwijze van de Kamer (p. 43). Kamervoorzitter Weisglas weigerde namens het Presidium om deze motie uit te voeren. Hij betrok het standpunt dat als de politieke cultuur van de Kamer moest veranderen, dat dan de Kamerleden dat zelf maar moesten doen (p. 50). Bijlage 3 bevat een korte beschrijving van de Handelingen van die vergadering op 15 maart 2004.

De vraag rijst waar de verantwoordelijkheid van de Kamervoorzitter en/of het Presidium ligt als stelselmatig (het was namelijk niet de eerste keer dat Weisglas een interventie van zijn kant afwees) wordt geweigerd met voorstellen tot verandering van de politieke cultuur te komen. Hoewel de opstelling van

³⁹ Dat ligt bijvoorbeeld geheel anders in België. Daar is men in 1970 begonnen met een moedige hervorming van de eenheidsstaat naar een federale staatsvorm. Pas omstreeks 2000 is het einde van het ontwikkelingsproces in zicht gekomen en bevindt men zich nu in een situatie waarin men een evenwicht probeert vast te houden tussen het federale geheel en de samenstellende bestanddelen. Overigens met een steeds duidelijkere tendens in de richting van een confederaal stelsel.

⁴⁰ Handelingen Tweede Kamer, 2003-2004, 29 262, nr. 8.

Weisglas vanuit een formeel perspectief wellicht juist was, leidde het per saldo tot een vacuüm, of een impasse, of een patstelling, kies maar. Precies deze situatie heeft Tjeenk Willink al een paar maal omschreven als: de Kamer zit in een situatie waarin van hem wordt gevraagd zich aan zijn eigen haren uit het moeras te trekken. Hij noemt het dan ook het Baron von Münchhausen-syndroom. Zolang er niet ten principale in die cultuur wordt ingegrepen – met name door een paar schotten en hekken te verplaatsen, zie straks de aanbevelingen – zal de erosie van de kwaliteit van het functioneren van de Kamer doorgaan. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 vertrok in april (weer) een aantal Kamerleden naar interessante wethoudersposities. Het (mee)besturen – tegen een beter salaris – blijkt toch erg aantrekkelijk te zijn. Dat de voorzitter van de Kamer vervolgens publiekelijk verklaart⁴¹ dat daarmee het aanzien van de Kamer wordt geschaad, is in wezen een verwijt aan zichzelf. In de positie als voorzitter van de Commissie voor de Werkwijze van de Kamer had hij allang, samen met het Presidium, diepingrijpende maatregelen kunnen, mogen en moeten voorstellen. Als hij het niet doet, wie doet het dan wel?

Ten slotte nog dit. Bekend met de uitspraak van Tjeenk Willink over Baron von Münchhausen, en omdat ik de ontreddering van de commissie zag toen Weisglas elke interventie van zijn kant afwees, heb ik de dag erna contact gezocht met de twee motie-indieners, aanbiedend – indien op prijs gesteld – om ze te helpen zelf dan een plan voor een ingrijpende cultuurverandering te ontwerpen. Na een gesprek met een van hen, is daarna verder niks meer gebeurd. Ook weer een symptoom van de politieke cultuur: snel op zoek naar iets anders, opgejaagd door de media en zichzelf.

⁴¹ In het weekend van 8-10 april 2006 brachten diverse dagbladen, als ook het radionieuws op 11 april, dit bericht.

Wat is er feitelijk in de bovenbouw van de orde van de staat gebeurd?

2. Wat is er feitelijk in de bovenbouw van de orde van de staat gebeurd?

2.1 Inleiding

Het is dus onjuist om te veronderstellen dat er geen besef bij de Kamer zelf is over de ernst van de situatie. Noch dat er geen pogingen zouden zijn gedaan om de kwaliteit en geloofwaardigheid van overheidsoptreden op peil te houden. Integendeel.

In de afgelopen vijftien - twintig jaar zijn vele ingrijpende veranderingen doorgevoerd om de relatie tussen overheid en samenleving te optimaliseren. Die hebben echter allemaal één ding gemeen: het zijn instrumentele, niet fundamentele aanpassingen. Daarmee bedoel ik dat die ingrepen zich hebben afgespeeld op het terrein van de instrumentele structuren en procedures⁴² van de staat, en niet op dat van de fundamentele orde van de staat. In een vergelijking: het huis van de staat is voorzien van een steeds uitdijend stelsel van extra verdiepingen, balkons, dakkapellen, liften, trappenhuisen, intercoms, zaaltjes, toiletten, crèches, bedienend en onderhoudspersoneel, open haarden, keukentjes, dakterrassen, schoorstenen, en verwarmingsinstallaties, zonder acht te slaan op de vraag of de fundamentele dragers dat wel allemaal kunnen dragen. Op dat fundamentele vlak is veel achterstallig onderhoud. Uitstel daarvan leidt op den duur tot instorting van het gebouw.

Ter toelichting het volgende.

2.2 De uitbouw van de instrumentele positie van het bestuursrecht

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 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 toeloos in instrumentele zin.⁴³ Men is toen het recht gaan zien als – voornamelijk – een middel om politieke en beleidsdoelen te realiseren en men verloor de eigenstandige waarde van recht, met zijn daaraan ondergeschiktheid van het bestuur, uit het oog. Deels zat dat besloten in de cultuur van een steeds meer naar voren tredende overheid

⁴² Ter voorkoming van mogelijke misverstanden: sturen op structuren en procedures, door middel van instrumentele ingrepen, is geen probleem, mits een heldere analyse laat zien dat problemen hun oorzaak vinden in verkeerde of verouderde structuren en procedures. Dan mag en moet men in dat oorzakelijk complex ingrijpen.

⁴³ 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.

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.⁴⁴ Correct is de algemene vaststelling dat vanaf de jaren zeventig een ongekeerde hoeveelheid bestuursrecht is geproduceerd dat overwegend tot doel heeft politieke doelen te verwezenlijken.

Omdat dit direct de gedragsopties 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 uitgebreid 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? Twan Tak⁴⁵, hoogleraar bestuursrecht in Maastricht, vertolkt in het dikste boek⁴⁶ dat ooit over bestuursrecht(spraak) is geschreven de visie van een toenemend aantal mensen, zeker ook binnen de bestuurskunde, dat de ongekeerde groei van het aanbod van rechtszekerheid aan de samenleving (als reactie op de ongekeerde 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 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 hoogste 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 pijn.⁴⁷

⁴⁴ Zijn grootvader, de staatsrechtgeleerde A.M. Donner, was ongetwijfeld geen instrumentalist. Mocht zijn kleinzoon zich toch in die richting ontwikkelen dan valt de appel deze keer verder dan gedacht van de boom.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ A.Q.C. Tak, *Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers 2005.

Sommigen komen daartegen in opstand. We noemen hier alleen maar de stellingname van mensen als Van Kemenade c.s.⁴⁸, 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.

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 waarden⁴⁹ de staat en de verhouding tussen staat en samenleving, en tussen overheid en burger, zijn gebaseerd. Om die reden is de opdracht van het kabinet aan de Nationale Conventie, om uitspraken te doen over de inhoud en positie van de Grondwet in het constitutionele bestel, alleszins op zijn plaats.

2.3 De uitbouw van de instrumentele positie van de ondersteunende organisaties

Wat zich voordeed in de context van de bestuursrechtelijke regelingen, dus procedures, zagen we parallel plaatsvinden in de organisatorische sfeer. Dus op het vlak van structuren. In een proces van liberalisering, privatisering en verzelfstandiging⁵⁰, gecombineerd met een vernieuwde vorm van centralisatie, opschaling en collectivisering, heeft de staat een niet aflatende reeks efficiencymaatregelen⁵¹ doorgevoerd. Of we het nu hebben over de constructie van een opgeschaalde UWV annex CWI, 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 dragen.

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

⁴⁷ De Nederlandse regering is wat dat betreft al zover afgegleden dat zij zich als vijand opstelt tegenover de meest hulpbehoevende medelander. Uitgeprocedeerde asielzoekers, waarlijk toch de meest beklagenswaardige mensen in onze huidige samenleving, ervaren het optreden van de staat – wiens primaire taak is herbergzaamheid te bieden aan de meest hulpbehoevendsten – als louter vijandschap. Als gevolg daarvan nemen de kerken en de gemeenten – al dan niet in strijd met de wet – deze bovenwettelijke menselijke opdracht over.

⁴⁸ Zie J.A. van Kemenade en C.J. Verstedden, *Bestuur in geding*, Provincie Noord-Holland, november 1997.

⁴⁹ Dit symboliseert een heropleving van de behoefte om van Webers Zweckrationalität, die in de afgelopen jaren het denken en handelen van de overheid heeft beheerst, weer een beweging te maken in de richting van Wertrationalität.

⁵⁰ Wij gaan korthedshalve 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.

⁵¹ Wij blijven buiten de discussie of dit daadwerkelijk tot efficiency heeft geleid.

werking van de staat een instrumentele taak en rol vervullen. En dienen om die reden een gezonde en werkbare aanhechting met de fundamenteën 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 organisaties roept de Tweede Kamer de desbetreffende minister ter verantwoording, hoewel deze rehtens niet langer tot het afleggen van politieke verantwoording gehouden is. En als zich een gebeurtenis voordoe die wel onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt, behoort het niet langer tot de staatkundige 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.

Met honderden voorbeelden valt te duiden hoezeer de instrumentele vernieuwing⁵² 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 Willink⁵³: 'Het is 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

⁵² Ik blijf 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.

⁵³ Uit een gesprek met Tjeenk Willink op 9 maart 2005.

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 enige functie het is om lek geschoten te worden, bevat dit document 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 over de orde van de bestuurlijke organisatie van het land, sinds de inwerkingtreding van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen 1950⁵⁴. 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 wildeweg 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. Weinigen hebben door dat de gedachte achter de dualisering is: 'Gedraag je als een volksvertegenwoordiger en niet als een bestuurder'. Welnu, daar heb je geen wet voor nodig, dat is een kwaliteits- annex gedragsvraagstuk, dat zijn oplossing moet vinden in vernieuwing van de werving, selectie, opleiding en coaching van volksvertegenwoordigers van rijk, provincies en gemeenten.

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 de relatie tussen raden/staten en burgers, het ultieme doel van de dualisering. Raden en staten gaan de provincie en de

⁵⁴ Ik ga voorbij 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.

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 fundamenteën van dat type staatsorde, dat het ook allemaal zijn beoogde werking zal hebben.

Al 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 organisatie⁵⁵, inclusief een besluit over een weloverwogen procesgang voor bijvoorbeeld een Randstadautoriteit, dringend gewenst. Wat de dualisering aangaat ligt er een taak om de kwaliteit van raden, en staten aanzienlijk te verhogen.

2.4 De positie en het functioneren van de politieke partijen

Dat alles raakt de positie en het functioneren van politieke partijen. Daar spelen drie hoofdproblemen: de wijze van werving en selectie van potentiële volksvertegenwoordigers, de excessieve mate van bezetting van hogere functies door personen die lid zijn van een politieke partij, en de zogeheten kartelde-mocratie. Alleen door aan die drie hoofdproblemen te werken kunnen politieke partijen terugkeren naar de burgers en de democratie.

Een volk leiden terwijl maar 2%⁵⁶ van de samenleving lid is van een politieke partij, maar die 2% intussen wel de overgrote meerderheid van de hogere functies in politiek, bestuur, ambtenarij, wetenschap adviesorganen en maatschappelijke organen controleert, is een te zwakke basis voor demo-

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Zie S.W. Couwenberg, *Opstand der Burgers*, *Civis Mundi* Jaarboek 2004, Damon 2004, p. 18-19. In het artikel *Verdeel en Heers* in de *Volkskrant* van 13 mei 2006, handelend over dit fenomeen zegt Rinus van Schendelen: 'Het probleem is dat de politieke top niet geworteld is in de maatschappij, maar wel zijn takken over die hele maatschappij heeft hangen.'

cratisch bewustzijn. Niet alleen dienen partijen zich ten principale te herbezinnen op de kandidaatsstelling (alleen 'wijze democraten' zouden voor een verkozen functie in aanmerking mogen komen, zie Bijlage 2), maar ook dient de Algemene wet gelijke behandeling een zodanige toepassing te krijgen dat partijloze personen, veel meer dan nu het geval is, in aanmerking komen voor hogere functies.

Voorts dient de 'karteldemocratie' te worden aangepakt: bestaande partijen verdelen onderling de macht, de posities en de door het rijk voor partijen ter beschikking gestelde financiële middelen. Nieuwkomers op die markt hebben het zeer moeilijk. Pas als ze een of meer kamerzetels halen, ontvangen ze ook subsidie. Een van de mogelijkheden voor het doorbreken van die 'karteldemocratie' (een taak waarvoor de NMa, noch zijn Europese counterpart bevoegd lijkt) is het verstrekken van subsidie, ook aan politieke partijen die nog geen zetels hebben. De vraag is natuurlijk: welke partij komt daarvoor in aanmerking, en welke niet? Daarvoor zijn verschillende modellen te ontwikkelen. Een daarvan zou kunnen zijn om partijen uit te kiezen die hun ideologie niet baseren op begrippen als sociaaldemocratie, christendemocratie, liberale democratie, maar op een op zichzelf staande waarde. Ik denk daarbij aan de onlangs opgerichte Partij van de Kinderen, die haar grondslag vindt in het Verdrag van de rechten van het kind. En ook aan de Partij voor de Dieren. Kenmerkend voor dergelijke partijen is dat eigenlijk niemand daar iets tegen heeft, dat zelfs elke gevestigde partij bereid zou kunnen zijn om specifieke aandacht aan het kind of het dier te schenken, maar dat daar in de praktijk niets van terecht komt. Ondergesneeuwd in debatten over sociaal-economische thema's, militaire uitzendingen en stelselwijzingen. Ik bepleit daarom twee zaken: breek de 'karteldemocratie' open door onder meer aan partijen die nog geen zetels hebben toch een subsidie te verschaffen, en begin met twee partijen: die van de kinderen en die voor de dieren.

2.5 Kiezen, knopen doorhakken, een doorbraak forceren, is de belangrijkste opgave

Het ontbreken van een tijdige herijking van de fundamenteën 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 ieders anders primus inter pares. De bestuurlijke dichtheid met een onvoorstelbare hoeveelheid spelers op een klein speelveld, heeft als extra complicatie dat ze allemaal nevenschikt 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

Er is alles mis als niet helder is wie van de spelers de finale besluitvorming heeft. Dat geldt vooral ook voor de (positie van de) minister-president: eens een goede deuk in een pakje boter slaan is ook die hoogst geplaatste politieke ambtsdrager niet vergund, anders dan via zeer omzichtig opereren. Waar rechtens sprake is van enige hiërarchie, is die in de praktijk helemaal 'weggepolderd'.⁵⁷ 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 instituties⁵⁸ van de staat, is dringend geboden. Daarmee wordt niet bepleit om de vrijzinnige, soms zelfs anarchistische cultuur van ons land in te perken, laat staan om de soevereiniteit van het individu met centralistische-collectivistische maatregelen te beknotten, maar om duidelijkheid te verschaffen over de vraag wie de politieke, bestuurlijke en ook ambtelijke leiding in dit land hebben.⁵⁹

Dat staat overigens in geen enkel opzicht haaks op de gedachte dat wijs bestuur start bij de menselijke maat, en dus van onderop tot stand komt. Integendeel, waar onderin de samenleving bijdragen worden geleverd aan betekenisvolle beleidsvorming ontstaan diepgewortelde frustraties als er 'bovenin' niemand zit die zegt: 'En zo gaan we het dan ook doen.'

Alles is al een paar keer geanalyseerd en opgeschreven. De Nationale Conventie ontkomt er mijns inziens echter niet aan om een aantal zaken over te doen. Verwijzen naar de inhoud van voorgaande pogingen om de orde van de staat te vernieuwen is niet voldoende. Dus moet het nog een keer worden opgeschreven. Maar de belangrijkste vernieuwing die bevochten moet worden is niet van inhoudelijke aard. Zij ligt op het vlak van besluitvaardigheid. Of van politiek leiderschap. Inzicht in de noodzaak tot aanpassing van de staatsorde, alsook wetenschap over de inhoudelijke aspecten daarvan, is er voldoende. De moed om te besluiten dat het nu dan maar eens moet gebeuren, die is echter tot dit moment afwezig. Voor de Nationale Conventie ligt hier de belangrijkste opgave: naast het produceren van een inhoudelijk gezaghebbend document met een sluitende keten van aanbevelingen, het creëren van een proces dat tot een doorbraak kan leiden.

Het belang van een doorbraak, eindelijk eens de orde van de staat op orde brengen, kan ook beredeneerd worden vanuit de geschiedenis van de mensheid. Waar politiek leiderschap ontbreekt wacht men doorgaans op een calamiteit voordat er knopen worden doorgesneden. Achter de steeds vaker voorkomende pleidooien voor betekenisvolle vernieuwde politieke leiding gaat de roep om een 'sterke man' schuil. Een samenleving die de fundamentele orde van de staat laat verglijden koerst rechtstreeks af – wij zagen dat een kleine eeuw geleden in de Weimar republiek – op chaos en dus de op de komst van iemand met een verkeerd kapsel, een snorretje en een opgeheven rechterarm.

⁵⁷ Bijvoorbeeld aanwijzingen vanwege ministers of provincies zijn rechtens gelegitimeerd, maar worden in de praktijk zelden of nooit toegepast.

⁵⁸ Dit is sinds jaren het repeterend thema in de Algemene Beschouwingen van de Jaarverslagen van de Raad van State.

⁵⁹ En het zou op prijs worden gesteld als die leiding zich tot die taak zou beperken en niet tevens zou verlagen tot steeds weer handelingen verrichten op het laagst denkbare uitvoeringsniveau. Bijvoorbeeld een Tweede Kamer die zich bemoeit met een ruzie tussen de directies van twee te fuseren ziekenhuizen. Een ander voorbeeld van hoe bij de centrale overheid denken in termen van uitvoering de plaats heeft ingenomen van werken op basis van politieke doelstelling is de wijze waarop van regeringswege, gesteund door de Tweede Kamer, voor de val van Balkenende II, plannen bestonden voor gedetailleerd ingrijpen in het omroepsysteem: de regering als programmamaker.

Een oproep tot hernieuwing van de hiërarchie van bestuur, in het verlengde van het geërodeerde primaat van de politiek, vereist tegelijk een nieuwe kijk op de rol en positie van de Europese burger in staatsverband. Burgerschap als publiek ambt, een geliefkoosd thema van onder meer de vice-President van de Raad van State, vraagt een hoge notering op de agenda van de Nationale Conventie.

Ingrijpen in de machine-kamer van de democratie

3. Ingrijpen in de machinekamer van de democratie

Dit hoofdstuk bevat aanbevelingen in de vorm van concentrische cirkels: reeksen aanbevelingen, geput uit de lijst van achterstallig onderhoud van de staat, geplaatst in cirkels van binnen naar buiten.

Anders dan wellicht gebruikelijk is, zijn de aanbevelingen niet geplaatst in het licht van politieke haalbaarheid. Hun legitimatie is gebaseerd op de onderliggende diagnose, die mede berust op inzichten van geraadpleegde personen (Bijlage 0). Velen van hen staan achter het ingrijpende karakter van de aanbevelingen.⁶⁰ Een enkeling vindt ze overdreven zwaar aangezet. Sommigen steunen de aanbevelingen, maar achten de haalbaarheid daarvan nihil, omdat dit soort voorstellen voor staatkundige vernieuwing gevestigde posities aantast.⁶¹ Voor de agendasetting vindt men ze echter van wezenlijk belang. Hoe dat ook zij, als adviseur ben ik alleen verantwoordelijk voor de kwaliteit van mijn advies. Wat de geadviseerde daarmee doet, is voor verantwoordelijkheid van de geadviseerde.⁶²

Hiervoor heb ik gesteld dat het Nederlandse politieke systeem omstreeks 2000 aan het einde van een politieke levenscyclus is gekomen. Begonnen in 1945, heeft het politieke organisme zijn in zo'n vijftig jaar de drie stadia van opgang, stabiliteit en neergang meegemaakt. De vraag is: wanneer richt dat organisme zich weer op? Wanneer begint een nieuwe betekenisvolle politieke levenscyclus?

Wellicht vormen de onderstaande aanbevelingen enkele basisvoorwaarden waaronder een nieuwe politieke levenscyclus kan beginnen.

3.1 De steen in de vijver: de eerste concentrische cirkel

De Kamer kan zich niet op eigen kracht bevrijden van die politieke cultuur. Dat is eigen aan de catch-22 situatie. Het door Tjeenk Willink geschilderde beeld van de Baron van M. is weliswaar duidelijk, maar tegelijk ook ontmoedigend. Mensen kunnen zichzelf nu eenmaal niet aan hun haren uit hun eigen ellende optrekken. Daarom is een ingrijpen van buitenaf nodig. De Nationale Conventie kan daarin een betekenisvolle rol spelen.

⁶⁰ Een geraadpleegde persoon stelde dat de geloofwaardigheid van het product van de Nationale Conventie – mede – afhangt van de moed waarmee ingrijpende aanbevelingen worden gepresenteerd. Degenen die op het pluche zitten hebben altijd wel argumenten om te beweren dat dit niet in het algemeen belang is. Burgers zien daar doorgaans doorheen, maar het is de vraag of ze van dergelijke aanbevelingen kennis mogen nemen. Een ander zei: 'Als zelfs maar eenderde van de aanbevelingen zou worden overgenomen, zou Nederland er enorm van opknappen.'

⁶¹ Wellicht kunnen we in dat opzicht troost vinden in een uitspraak van Frank Rijkaard – in een onbewuste poging om Crujffs aforismen te evenaren – in een tv-programma op 13 mei 2006: 'Als je weet dat iets moeilijk is, is het eigenlijk ook weer gemakkelijk.'

⁶² De normatieve relatie tussen een adviseur en zijn geadviseerde is het onderwerp van het filosofieherking-syndroom, een geliefkoosd thema in de filosofie. Natuurlijk wil een adviseur graag gelijk krijgen, maar velen miskennen dat de meest zuivere relatie tussen beiden berust op erkenning van scheiding van beider verantwoordelijkheden.

Aanbeveling 1

De Nationale Conventie moet voorstellen dat de Kamer 180 graden draait: met het gezicht naar de samenleving en met de rug naar de regering. Dat is een ingrijpende daad, maar elke chiropractor kan uitleggen hoe noodzakelijk een hardhandige ingreep in een lichaam soms nodig is als dat vele jaren is scheefgegroeid. Tot dat doel, een draai van 180 graden, dienen de volgende maatregelen, als schakels van één keten samen te nemen, en dus niet gefaseerd in de tijd:

1.1 Schaf het stelsel van de vaste, departementaal/sectoraal georganiseerde commissies in de Tweede Kamer af.⁶³

Toelichting:

- Specialisatie moest de kracht van de Tweede Kamer versterken. Het tegendeel is door de werking van *positive feedback* in combinatie met *withinput-overload*, bereikt. Het heeft geleid tot versluiering van de functies van de Kamer. Men dook onder in het specialisme, zich verschansend achter lawines van papier in commissiekamers. De algemene representatieve en de controlerende functie verdwenen. Die krijgen door deze maatregel, in combinatie met aanbeveling 1.2, weer een kans.
- Afschaffing van het op specialisatie-atomisme opererende systeem van vaste commissies maakt een einde aan de werving en werking van specialisten voor de Tweede Kamer en creëert een verschuiving naar generalisme.
- Deze maatregel maakt een einde aan de departementalisering van, en de instrumentele-ambtelijke-technocratische debatten in de Tweede Kamer. Dat maakt tevens een einde aan misplaatste ideologische debatten over orderingsvraagstukken. Orderingsvraagstukken oplossen is ambtelijk werk.⁶⁴
- 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 de ongeremde neiging van Kamerleden om – in de context van de ‘dramademocratie’ – voor dat meebesturen publiciteit te zoeken.
- Dat verandert de span of control van de Kamer in de richting van een duaal bestel. Alleen door alle energie te richten naar de vanouds bedoelde duale positie kan de controlerende en representerende functie weer terugkeren. Het reëel bestaande dualisme kan aldus realistisch dualisme worden.
- Deze welbewuste structuuringreep maakt een einde aan het gepalaver dat het de slechte politieke cultuur is die van alles de schuld is. Die slechte politieke cultuur is slechts een symptoom van een sinds medio jaren zeventig verkeerd gegroeide manier van werken. Alleen met het verplaatsen van schotten en hekken (zie ook bij andere punten) kan aan die cultuur iets worden gedaan. En op één punt moet alsnog een stevig hek geplaatst

⁶³ Een stelsel van vaste commissies werkt uit zijn aard sterk bureaucratiserend. Onze voorvaders hadden dat al door toen ze in de Staatsregeling voor het Bataafse Volk (onze eerste Grondwet) in 1798 in artikel LXIII de volgende bepaling opnamen: ‘Geene der beide Kamers benoemt, immer, uit derzelver midden, eenige aanblijvende Commissie. Elke Kamer kan, tot een voorlopig onderzoek van zekere zaken, personele Commissien, uit hare Leden benoemen; doch deze Commissien zijn ontbonden, zoodra op derzelver Rapport een besluit gevallen is.’

⁶⁴ 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 orderingsvraagstuk, 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 orderingsvraagstuk 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.’

(niet verplaatst) worden, namelijk tussen de wetgevende en uitvoerende macht. Het legislatief en het executief dienen uit elkaar te worden gehaald.⁶⁵ Door de huidige gemengde regeringsvorm houden die twee elkaar in een wurggreep waarbij de wetgevende steeds het onderspit delft.

- Voorts mag als argument meespelen dat een handvol gemeenten 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.

1.2 Voer een stelsel van een beperkt aantal Themacommissies voor de tijd van de zittingsperiode in. Verander het Reglement van Orde in die zin dat een Themacommissie haar product aanbiedt namens de Kamer, en dus niet aan de Kamer.⁶⁶ (zie voor een gedetailleerde toelichting op het fenomeen 'Themacommissie' Bijlage 4).

Toelichting:

- De Tweede Kamer staat dan niet langer met de rug naar de samenleving, gaat de logica van de agenda van de samenleving volgen en versterkt daarmee zijn representatieve functie: dat is 100% winst voor de burger.
- Het product van een Themacommissie is een bericht van de samenleving. De betrokken samenleving is mede de drager van de integrale politieke visie op middellange en lange termijn.
- De Tweede Kamer gaat werken van onderop, van buiten naar binnen en ontwerpt integrale politieke visies op middellange en langere termijn. En herstelt daarmee zijn representatieve en controlerende functie. Dat maakt een duaal bestel mogelijk.
- Deze werkwijze versterkt het wij-gevoel tussen Kamerleden. In het componeren van een integrale politieke visie ligt besloten dat men er samen uit moet komen.
- Het fenomeen Themacommissie verzoent – 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.
- Met het aanbieden van een integrale politieke visie wordt het meebesturen ingedamd, komt er ruimte voor een normale cyclus van politieke doelen stellen, bestuurlijk uitvoeren en op de derde woensdag in mei (de zogeheten 'woensdag gehaktdag') te evalueren, waardoor er eindelijk echte politieke controle gaat plaatsvinden. Zie daarvoor ook aanbeveling 3.5.
- Het reduceert aanzienlijk de overmaat aan beleidsinitiatieven van de kant van de departementen.

⁶⁵ In *Echte democratie vergt ontvlechting politiek en bestuur*, in Het Financieel Dagblad, dinsdag 11 maart 2003 bepleiten Hans Adriaansens en Rien Rouw een eigen democratische verantwoordingsstructuur voor het bestuur. Ook zij zijn sterk voorstander voor een ontvlechting van beide machten, het legislatief en het executief.

⁶⁶ Een aantal jaren geleden kende de Kamer bijzondere commissies die thema's, verspreid over enkele departementen, behandelden. Wegens wildgroei en onbepaaldheid van de tijdsduur zijn die afgeschaft. Ook de onduidelijkheid in de relatie met de vaste commissies speelde daarbij een rol. Het is echter niet verwonderlijk dat behoefte aan een dergelijke integrale aanpak opnieuw opduikt. Het fenomeen Themacommissie lijkt namelijk op de bijzondere commissie, maar in de voorgestelde constructie, ook door aanbeveling 1.1 die de vaste commissies wil doen verdwijnen, is er geen vrees voor wildgroei, of duur zonder einde, of een collisie met het vaste commissiestelsel.

- De instelling en werking van Themacommissies mitigeert het rigide en ondemocratische karakter van het regeerakkoord.⁶⁷
- De Themacommissie kan iets wat de administratie door de sectorale/verkoerde indeling van ministeries nooit kan: een integrale visie ontwerpen. De administratie kan dat alleen door zeer veel water bij elke sectorale wijn te gieten.
- De Themacommissie overbrugt een democratisch gat. De geraadpleegde samenleving ziet de Themacommissie als DE Tweede Kamer. De leden van de Themacommissie worden namelijk 'gedwongen' om hun representerende functie in extremis waar te maken. Enerzijds moeten ze er samen uit zien te komen, hetgeen een depolitiserende, tot compromissen bereid zijnde, houding vereist. Anderzijds moeten ze hun eigen politieke waarden laten doorklinken om herkend te kunnen worden door dat deel van de samenleving dat die waarden deelt. Dus zit dat noodzakelijke politiserende element er ook in. In die zin is een Themacommissie, mits bevolkt door leden die over dergelijke kwaliteiten beschikken, een gesublimeerde vorm van representatieve democratie.
- Themacommissies doorbreken het stelsel waarbij coalitiepartijen – tegen beter weten in – de regering steunen. Daardoor komt er meer ruimte voor daadwerkelijke controle.
- Themacommissies lossen een agenderingsprobleem van de Tweede Kamer op. Bovendien weet het volk dan waar de Kamer het over heeft, namelijk over de maatschappelijke agenda.
- Op dit moment volgt de Tweede Kamer met zijn commissiestelsel de verkokering van de rijksdienst. Met de introductie van een stelsel van Themacommissies wordt dit omgedraaid: de rijksdienst moet dan de integrale aanpak van Themacommissies volgen. Deze maatregel dwingt de regering dus om het integrale product van een Themacommissie te behandelen met een integraal team van bewindslieden en ambtenaren. Dat is een verantwoorde opmaat voor een herindeling van het departementale systeem, op basis van het adagium structure follows policy⁶⁸, met het oogmerk flexibiliteit in te bouwen en verkokering weg te werken. Zie daarvoor aanbeveling 3.2 en Bijlage 6.
- Mogelijke Themacommissies: armoede, veiligheid, bevolkingsdaling, samenleven (ipv inburgeren⁶⁹), Europese immigratie, Europese integratie, de toekomst van gehandicapten in onze pluriforme samenleving. Een diepgaande beschouwing van de problematiek rond de zelfstandige bestuursorganen zou ook zeer wel tot het werkkterrein van een Themacommissie kunnen behoren. Zie daarvoor aanbeveling 2.3.

⁶⁷ Het regeerakkoord is een grote twistappelp geworden, met extreme standpunten. De een verdedigt de stelling dat onder de werking van een regeerakkoord de Tweede Kamer net zo goed vier jaar naar huis kan gaan. De beslissingen zijn immers genomen, dus waar is die Kamer dan nog voor nodig? De ander acht een regeerakkoord als een vorm van geformaliseerd monisme noodzakelijk om fracties te binden aan ingrijpende stelselwijzigingen: 'anders krijg je nooit wat voor elkaar.' Het is overigens een wonderlijke zaak dat een regeerakkoord meestal wel op zijn economische, maar niet op zijn juridische merites wordt gecheckt voordat de handtekeningen eronder gaan. Dat tekent de neerwaartse appreciatie die het recht als louter beleidsinstrument – in de sfeer van 'moet kunnen' – allengs heeft gekregen. Dat is ten koste gegaan van de eigenstandige waarde van het recht.

⁶⁸ Eerst een andere politieke werkwijze, dan pas een structuuringreep in de rijksdienst. Opvolging van deze aanbeveling verschaft het Programma Andere Overheid (PAO) de politieke titel voor een herindeling van het departementale stelsel.

⁶⁹ 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.'

- De nieuwe Tweede Kamer kan in zijn eerste vergadering na de verkiezingen een debat houden over ongeveer tien thema's waarvoor een Themacommissie zou kunnen worden ingesteld, om het resultaat vervolgens bij e-mailreferendum aan de samenleving voor te leggen, waarna de vijf hoogst scorende thema's daadwerkelijk van een Themacommissie worden voorzien. Op die manier wordt een Referendum verheven tot een Preferendum. Waar een referendum altijd een nare smaak achterlaat omdat de ja-nee structuur chagrijn oproept en een vacuüm creëert, zorgt een Preferendum altijd voor een positieve uitkomst.

1.3 Schaf het systeem van fractie-assistenten af. Ondersteun Kamerleden door griffiers. Kamerleden die op zoek zijn naar meer kennis dan verschaft door griffiers moeten weer, net als vóór het kabinet Kok, het recht hebben vrijelijk met ambtenaren te verkeren. Voorts verwerven zij kennis via andere, hierna te noemen, maatregelen.

Toelichting:

- Dat creëert verschuiving van het werk van de Kamer richting generalisme.
- Dat creëert een rem op bureaucratisering van het contact Kamerleden-samenleving.
- Dat geeft rust en ruimte op de dagelijkse agenda van Kamerleden. Minder bewerktuiging van de Kamer duwt de Kamer via een andere span of control in de richting van een werkelijk dual bestel: de leden kunnen zich dan alleen nog maar met hoofdzaken, en dus generale visies, bezighouden. Zoals ik in Bijlage 2 beschrijf hadden voormalige Kamerleden als Voogd en Walburg voortdurend direct contact met burgers van alle gezindten. Juist door afwezigheid van die bewerktuiging. Zodra Kamerleden gingen beschikken over 'personeel' bureaucratiseerde het contact met de samenleving.
- Deze maatregel beantwoordt *inputoverload* met inputreductie, niet met het accommoderen van nog meer input; dus geen 'parkeerplaatssyndroom'.
- Vrij contact tussen Kamerleden en ambtenaren mitigeert oneigenlijk gebruik van de ministeriële verantwoordelijkheid in die zin, dat regelmatig contact over en weer werkt als 'bekend maakt bemind'.

1.4 Creëer voor het behandelen van de voorstellen van de kant van de regering één vaste Kamercommissie met maximaal twee personen per fractie. Laat griffiers het voorbereidende werk doen.

Toelichting:

- Deze maatregel creëert een opening, hoewel een zeer nauwe, om voorstellen van de regering in de Kamer te blijven behandelen. Het remt de bandeloze⁷⁰ stroom beleids- en reguleringsvoorstellen af tot een noodzakelijk minimum, maar stelt de Kamer niettemin in staat zaken te blijven doen met de regering. Deze maatregel moet overigens worden gecombineerd met een nieuw Grondwetsartikel, bij voorkeur in een hoofdstuk algemene bepalingen, dat de staat alleen beleid en regels mag maken die strikt nood-

⁷⁰ De overproductie van beleid is inmiddels een door velen – met name ook door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling – gesignaleerd verschijnsel. Het lijkt goed om ook nog eens te wijzen op de behartenswaardige opmerkingen daarover in het Sociaal en Cultureel Rapport 1990 van het Sociaal en Cultureel Planbureau, met name op p. 14. Zie ook *Tussen regels en realiteit* van de Kamerleden Jeroen Dijsselbloem en Ella Kalsbeek, PvdA, augustus 2005.

zakelijk zijn voor het algemeen belang. Zonder een dergelijke bepaling is er onvoldoende greep op de voortdurende stroom van onuitvoerbaar beleid en niet handhaafbare regelgeving.

- Het maakt het mogelijk om de huidige positie van de Tweede Kamer met de rug naar de samenleving en het gezicht naar de regering, 180 graden om te draaien zonder het contact met de regering te verliezen.
- Het dwingt de Kamer op hoofdlijnen, dus generaal en dual te opereren. Het dwingt de regering zich te beperken tot wat het volk nodig heeft.
- Deze maatregel staat overigens in nauw verband met de in 3.2 genoemde aanbeveling om de rijksdienst anders in te richten.⁷¹ De maandenlange behandeling van de departementale budgetten, met zijn ongekennde stroom vragen en moties van specialisten, als ook de wurgende regel- en beleidsproductie kan alleen maar tot een minimum worden teruggebracht door ook naar de rijksdienst te kijken, maar dan vanuit het adagium *structure follows policy*: eerst een ingreep in het politieke systeem, daarna pas een nieuwe kijk op de rijksdienst.

1.5 Schaf de 'amenderingsmotie', een instrument dat de Tweede Kamer gebruikt bij het aanpassen van beleidsnota's, af.

Toelichting:

- Door afschaffing van het sinds 1974 gehanteerde ongrondwettig instrument 'amenderingsmotie' ontstaat grondwettelijke zuiverheid op het vlak van amendementen en moties.

1.6 Beperk het aantal schriftelijke en mondelinge vragen per fractielid tot 10 per jaar. Er mogen alleen vragen worden gesteld over aantoonbaar structurele problemen en niet over hypes en incidenten. De voorzitter beslist. Werkt deze beperking niet, schaf dan het vragenuurtje geheel af.

Toelichting:

- Tweede Kamerleden worden gedwongen om zich met hoofdzaken bezig te houden.
- Dat beperkt hypes, incidentele persoonlijke stokpaardjes en via media willen meebesturen: Kamerleden zijn geen minister, noch beleidsambtenaar.
- Ter nuancering het volgende. De hausse aan vragen en moties is wellicht verklaarbaar uit het feit dat de politiek als collectief systeem de snelle ontwikkelingen van de afgelopen tien-twintig jaar in de samenleving niet heeft gevolgd wegens zijn overmatige oriëntatie op de agenda van de regering. Om toch als Kamer te demonstreren dat men 'contact en voeling' heeft met de samenleving is het stellen van vragen en het indienen van moties ontaard tot substituut van dat (defecte) onderdeel van het politieke systeem dat de representerende functie zou moeten waarmaken. Strikt genomen is daarom deze aanbeveling 1.6 overbodig, mits de aanbevelingen

⁷¹ Dit wordt tevens ingegeven door mijn overtuiging dat in deze tijd van permanente turbulentie de (top van de) rijksdienst meer dan het huidige politiek-bestuurlijke systeem garantie biedt voor kwaliteit en continuïteit. Niet alleen voor het beheer, maar ook voor het stimuleren van nieuwe initiatieven. Dat laat onverlet de noodzaak van voortdurende bezinning op de mobiliteit/roulatie en de vereiste onderliggende kwaliteit/benoembaarheid van het topmanagement in de rijksdienst. Het is wenselijk eens een periode van vijf jaar te experimenteren met het geven van invloed aan de minister-president en de vice-premier op het benoemen van de ambtelijke top. Nu ligt die bevoegdheid bij de minister van BZK, in overleg met de betrokken vakminister. Meer invloed van de premier op dat benoemingsbeleid hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot meer politiekgeïndiceerde aanstellingen (*spoil system* versus het gangbare *merit system*), maar kan juist voorkomen dat de toppen van ministeries worden onthoofd ten faveure van de introductie van politieke leiding in de ambtelijke top, of van de komst van politieke kabinetten.

1.1 t/m 1.5 daadwerkelijk worden uitgevoerd. De assumptie is namelijk dat bij een draai van 180 graden richting samenleving de representerende functie in volle grootte herleeft, waardoor de behoefte aan de overstelpende hoeveelheid vragen en moties niet langer nodig is.

1.7 Verklein de Tweede Kamer tot 100 leden.⁷²

Toelichting:

- Een dergelijke stap laat zien dat de beoogde vernieuwing serieus genomen wordt, als een variant op de zegswijze: 'De trap moet van bovenaf worden schoongeveegd.' De kern van het overgrote deel van onze samenlevingsproblemen, zich uitend in verschijnselen van ontwrichting en verval, begint in het hart van de representatieve democratie. Het openbaart zich onder meer door politici die zelf hakken op de politiek, die ambtenaren zien als een hindermacht, die zich oordelen aanmatigen over gerechtelijke uitspraken. Dat geeft de burger geen vertrouwen in de politiek: de kwalen van het openbaar bestuur zijn gerelateerd aan de kwalen van de mensen die erin werken. Die moet je behandelen, maar niet met regels. Niet willen ingrijpen in dat hart impliceert bestendiging van de structurele ongeloofwaardigheid van het politieke systeem: men haalt wel de samenleving overhoop, maar weigert te kijken naar het eigen functioneren. Op die manier krijgt de politiek de samenleving die zij verdient.
- Verkleining versterkt het aanzien van de Tweede Kamer als institutie van de staatsorde. Een kleiner aantal Kamerleden biedt ook de mogelijkheid om de werkwijze van de Kamer te verschuiven van werken op details door specialisten, naar werken op hoofdlijnen door generalisten.⁷³
- Het trekt een ander type Kamerleden aan: minder ambtelijk-technocratisch en meer samenlevingsgericht. Dat creëert een verschuiving van instrumentele debatten naar waarden-georiënteerd beraad. Dat versterkt mogelijkheden tot een duaal bestel.
- Met 50 Kamerleden minder komt er meer geld vrij voor andere zaken.
- Al met al wordt het aanzien en de machtsbasis van de Tweede Kamer versterkt.

Nota bene: Hiervoor stelde ik dat het belangrijk is om de aanbevelingen te zien als schakels in één keten. Dat impliceert dat men er niet zomaar een of twee kan uitplukken die toevallig sympathiek ogen of politiek haalbaar zijn. Wel Thema-commissies invoeren, maar niet de vaste commissies afschaffen, niet de fractie- en persoonlijke assistenten afschaffen, en niet de Tweede Kamer terugbrengen tot honderd leden, zal tot desastreuze effecten leiden.

⁷² Een van de geraadpleegde personen is van mening dat het niet uitmaakt voor het functioneren van de Tweede Kamer hoeveel leden die telt. Of het er nu 150, of 100 of 50 of 200 zouden zijn, dat zou er in zijn zienswijze niet toe doen. Het gaat om de vraag waarom je zo'n verkleining zou willen doorvoeren. Bijvoorbeeld om het aantal partijen in de Kamer te verminderen? Immers, bij een afslanking van 150 naar 100 is het denkbaar dat enkele kleine partijen – D66, Groen Links, en de christelijke partijen – het dan niet halen? Eerst die vragen beantwoorden is zijn standpunt. Het is voor mij echter de vraag of zo'n maatregel invloed zal hebben op de positionering van kleine partijen.

⁷³ Ik bestrijd de tegenwerping dat een kleinere Kamer het voor kleine fracties onmogelijk zou maken hun werk te doen. Kamerleden als Gert Schutte (voormalig lid) en André Rouvoet bewijzen keer op keer dat juist doordat hun fractie klein is zij zich een andere span of control aanmeten en daarmee boven de details uitstijgen om vervolgens zowel in de Kamer als in het land met respect te worden aangehoord.

1.8 Noem de voorzitter van de Tweede Kamer de eerste burger van het land, en laat deze functionaris wekelijks met de pers praten.

Toelichting:

- Dat versterkt het gezag van de Tweede Kamer als institutie van de staatsorde en van de politieke samenleving. De voorzitter van het parlement als 'eerste burger van het land' is het model in België.
- De Tweede Kamer is belangrijker dan de regering. Dat moet o.m. blijken uit het feit dat zijn voorzitter wekelijks de media op de hoogte brengt van het opereren van de Tweede Kamer.

1.9 Kies als voorzitter van de Tweede Kamer een persoon met onbetwist gezag. Gebruik daarvoor niet langer een partijpolitieke verdeelsleutel van functies en machtsposities. Geef de voorzitter de bevoegdheden en middelen die tot dat doel nodig zijn.

Toelichting:

- Dat versterkt het gezag van de Tweede Kamer als institutie van de staatsorde. Er is één kapitein op het schip. En die is als zodanig voor iedereen herkenbaar.
- De kwalen van het openbaar bestuur zijn gerelateerd aan de kwaliteit en het gezag van de mensen die er werken. Dat vereist investeren in rusteloos en compromisloos streven naar topkwaliteit, te beginnen bij de eerste burger van het land, en diens gezellen.
- Kwaliteit is het stellen van normen, en daarin streng zijn. Het is het uitsluiten van een compromis op wezenlijke punten.

1.10 Verklein de Eerste Kamer tot 50 leden.

Toelichting:

- Dat creëert een verschuiving richting Chambre de Réflexion. Een dergelijke stap laat zien, evenals het geval is bij de Tweede Kamer, dat de beoogde vernieuwing serieus is. Het versterkt het aanzien van de Kamer als institutie. Een kleiner aantal Kamerleden biedt ook de mogelijkheid om de werkwijze van de Kamer toe te spitsen op een vernieuwende taak, namelijk die van reflectie.
- Met 25 Kamerleden minder komt er meer geld vrij voor andere zaken.

1.11 Geef de Eerste Kamer van 50 leden een terugzendingsrecht.

Alternatief: maak een einde aan de wildgroei van amendementen in de Tweede Kamer. Bouw een verplicht systeem van reflectie in opdat de kwaliteit van de wetgeving aanzienlijk verbetert.

Toelichting:

- Dat dwingt de Tweede Kamer om haar werk over te doen, met inachtneming van de overwegingen van de EK. Dat versterkt zijn functie als Chambre de Réflexion.
- Dat creëert de plicht van de Tweede Kamer om opnieuw ten principale naar

zijn eigen productie te kijken en daarmee versterking van de representatieve kwaliteit van het werk van de Tweede Kamer.

- Dat verkleint ruimte voor oneigenlijke partijpolitieke druk op besluitvorming van de Eerste Kamer zoals in 'de nacht van Wiegel'.
- Terzake van het alternatief: het is een vorm van disfunctioneren van de Tweede Kamer, door zich ongeremd met amendementen te storten op wetsvoorstellen en deze zodanig te verminken dat de Eerste Kamer die voorstellen eigenlijk moet afwijzen. Vervolgens krijgt de Eerste Kamer de schuld, terwijl de oorzaak ligt in de kwaliteit van het functioneren van de Tweede Kamer als medewetgever.
- Terzijde: als conform het alternatief de wetgevende kwaliteit van de Tweede Kamer aanzienlijk wordt verhoogd rijst de vraag of het nodig is constitutionele toetsing⁷⁴ in de Grondwet op te nemen.

1.12 Zet in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer de regel: 'Uit de fractie, dan ook uit de institutie.' Pas dezelfde regel toe voor provinciale staten en gemeenteraden. Pas indien dat nodig is daartoe de Kieswet aan. Regel ook het omgekeerde: 'Gekozen in de volksvertegenwoordiging, dan ook zitting nemen in de volksvertegenwoordiging.'

Toelichting:

- Het schept geen vertrouwen bij kiezers als Kamerleden, die met steun van hun kiezers en met behulp van hun partij in de Kamer zijn gekomen, hun fractie verlaten. De kiezer moet er op kunnen rekenen dat de gekozen Kamerleden en de fractie er alles aan doen om gezamenlijk datgene te bewerkstelligen waarvoor zij door hen gekozen zijn.
- Deze maatregel verhoogt het aanzien en stabiliteit van Tweede Kamer. Dienovereenkomstig ook die van staten en raden.
- Dat versterkt ook het gevoel van invloed van de kiezers op de samenstelling van de Tweede Kamer.
- Deze maatregel maakt een einde aan lijstduwers die op persoonlijke titel worden verkozen maar daar niet de consequenties van aanvaarden en bij hun oorspronkelijke mandaat of ambteloos burgerschap blijven.
- Het versterkt waarschijnlijk de fractiediscipline en beperkt daarmee de vrijheid van mening van individuele Kamerleden. Dat is echter altijd al een moeilijk oplosbaar probleem. Alleen bij een strikte scheiding van de uitvoerende en legislatieve macht – door invoering van het stelsel van de gekozen minister-president – komen Kamer als collectief en individuele leden afzonderlijk, geheel vrij te staan ten opzichte van de regering. Zie aanbeveling 3.1, met name het daarin geboden alternatief.

⁷⁴ Op het punt van de constitutionele toetsing (het toetsen van wetten aan de Grondwet) nemen twee geraadpleegde personen geheel uiteenlopende standpunten in. De een zegt: 'Als je rechters wetten laat toetsen aan de Grondwet hol je de kwaliteit van de (mede)wetgevende macht uit.' De ander zegt: 'Ik betwist de juistheid van die redenering niet, maar wetten, hoe goed ook gecomponeerd, kunnen door maatschappelijke ontwikkelingen achterhaald worden als gevolg waarvan er onrechtvaardige situaties ontstaan. Dan moet een beroep op een rechter mogelijk zijn om dat onrecht rustig en voornamelijk uit de wereld te helpen. Dat is dan geen terechtwijzing van de wetgever.' Deze argumentatie acht ik relevanter dan de eerste. Daarbij komt het volgende. Het streven moet zijn dat de Kamer wordt bevolkt door topkwaliteit. Als dat lukt is er geen enkele bezwaar tegen invoering van constitutionele toetsing. Topkwaliteit laat zich niet uithollen. Mocht het niet lukken om de Kamer te bezetten met topkwaliteit, dan is er ook niets aan de hand met die constitutionele toetsing. Immers, wat er niet is, kan niet worden uitgehold.

1.13 Omschrijf in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer duidelijk welke taken en verantwoordelijkheden er rusten op het politieke ambt van volksvertegenwoordiger. Doe hetzelfde voor gemeenteraden, provinciale staten. Verscherp hiermee het dualisme.

Toelichting:

- Dat schept duidelijkheid naar burgers over wat zij van volksvertegenwoordigers mogen verwachten, en het versterkt het verantwoordelijkheidsbesef van die volksvertegenwoordigers.
- Bij een heldere duiding van taken en verantwoordelijkheden wordt de werkwijze tussen Kamer en Kabinet (Raad en B&W, Europese en GS) ook helderder.
- Het maakt een einde aan het meebesturen door Kamerleden, alsook aan hun behoefte om voor dat meebesturen publiciteit te zoeken. Kamerleden zijn geen minister.
- Het bevordert het dualisme.

1.14 Leg vast in de Grondwet dat alle Nederlanders weliswaar op gelijke voet in de openbare dienst benoembaar zijn, maar dat politieke partijen kandidaten voor de verkiezingslijst moeten laten toetsen door een burgerpanel op het criterium: 'Is deze kandidaat een wijze democraat?'⁷⁵ Omschrijf in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer de kwaliteitseisen die bij dergelijke taken en verantwoordelijkheden behoren. Doe hetzelfde voor gemeenteraden, provinciale staten. Leg ook vast in de Grondwet dat Kamerleden een hoger salaris hebben dan de minister-president.

Toelichting:

- Voor nagenoeg elke 'baan' in onze samenleving bestaan functiebeschrijvingen, selectiecriteria en kwaliteitseisen. Niet voor de politiek. Politieke partijen zijn inmiddels geworden tot de 'bijeengeraapte uitzendbureaus voor een tijdelijk baantje als opstap naar een invloedrijke en financieel aantrekkelijker positie'.⁷⁶ Deze maatregel doet de rekrutering van kandidaten verdwijnen uit de achterkamers.
- Alle Nederlanders zijn weliswaar op gelijke voet in openbare dienst benoembaar (art. 3 Grondwet). Maar het publieke domein, waar het gaat om publieke zaken en belangen, vereist ook een publiekelijk vastgestelde omschrijving van de functies met de daarbij behorende criteria voor selectie en kwaliteit.
- De maatregel schept duidelijkheid voor burgers over wat ze van volksvertegenwoordigers mogen verwachten, en het versterkt het verantwoordelijkheidsbesef dat volksvertegenwoordigers dienen te hebben, gezien de aard en inhoud van hun functie en de belangen die daarbij spelen in het publieke domein.

⁷⁵ De Staatsregeling van 1798 spreekt over 'den braafsten en kundigsten tot zulk eenen aanmerkelijken post'. Een van de geraadpleegde personen stelt dat deze aanbeveling hem doet denken aan de praktijken van 'zuivering' van vertegenwoordigende lichamen in revolutionaire tijden, ook in ons land overigens (mei-juni 1798). Dit voorstel zou wellicht ook in strijd zijn met de in o.m. het EVRM en IVBP neergelegde eis van vrije verkiezingen en vrije kandidaatsstelling. Ik deel die visie niet. Er is geen verschil of een kandidaat op zijn merites wordt beoordeeld in een achterkamer, dan wel in een voorkamer: de kandidaatsstelling als zodanig blijft vrij. Of men na de kandidaatsstelling ook daadwerkelijk op de lijst komt is een andere zaak, afhankelijk van factoren die nu in achterkamers worden doorgenomen, waarbij de verkiesbaarheid al te zeer is komen te staan in het teken van de vraag of de kandidaat het goed zal doen op de tv; in de krant komen is nauwelijks voldoende. Kandidaten moeten tegenwoordig opvallen door hun uiterlijk, of door hun extreme uitspraken, of door beide. Men krijgt aldus verkozenen op basis van niet-politieke elementen, zoals de showelementen van de dramademocratie. Aan de zorg van een propere politiek moet echter de zorg voor een goede politiek voorafgaan. Vandaar deze aanbeveling.

⁷⁶ Vrij naar Bart Tromp, van wiens uitspraak ik verder geen bron heb.

- De kwaliteit van de volksvertegenwoordigers dient onbetwist te zijn. Deze aanbeveling creëert nieuwe geloofwaardigheid en vertrouwen. Dat bevordert de representatieve kwaliteit, de betrouwbaarheid en de geschiktheid van de volksvertegenwoordigers.
- Dat leidt tot meer betrokkenheid van burgers bij de oorsprong van het politieke systeem: de rekrutering van representanten; in het Grieks: demos cratein, het volk regeert.
- Dat maakt het aantrekkelijk voor kandidaten, nu men weet dat er kwaliteit gevraagd wordt en dat daarvoor goed wordt betaald.
- Dat maakt het minder riskant voor kandidaten die nu wel graag willen maar vaak het afbreukrisico van de politiek te groot vinden.
- Dat verschaft politieke partijen wellicht een nieuwe legitimatie voor het feit dat ze met slechts 2% aangesloten leden zo'n 80% van de topfuncties in de samenleving controleren.
- Met de bepaling dat leden van de Tweede Kamer een hoger salaris dienen te genieten dan de minister-president wordt tot uitdrukking gebracht dat zij het hoogste ambt van de staat uitoefenen. Tegelijk schept dat verplichtingen op het vlak van kwaliteitseisen.

1.15 Leg in de Grondwet vast dat volksvertegenwoordigers hun identiteit ontleenen aan (de wensen van) het volk, en niet aan (de agenda van) het dagelijks bestuur. Overweeg de wettelijke regelingen inzake het provinciale en gemeentelijke dualisme af te schaffen.

- Dat plaatst volksvertegenwoordigers met het gezicht naar het volk in plaats van naar de dagelijkse besturen.
- Dat creëert een grondwettelijke basis voor (een scherper) dual handelen, en dat is voldoende. Andere wetgeving is niet nodig.
- Op deze manier kan dualisme een kans krijgen in die zin dat de gekozen organen zich verheffen boven de agenda van de dagelijkse besturen en een eigenstandig politiek kader ontwerpen, richtinggevend voor de uitvoerende taak van dagelijkse besturen.
- Dan houdt het geruzie tussen provinciale en lokale volksvertegenwoordiging en hun respectievelijke dagelijkse besturen op.
- Dan lopen wethouders en burgemeesters niet meer in zo grote getale weg.
- Dat draagt bij aan het beëindigen van de door velen veroordeelde politieke cultuur van hijgerig achter meebesturen en publiciteit aan te hollen.

1.16 Richt het werk van adviescolleges niet langer naar de regering maar naar de Tweede Kamer. Dus verplaats de stroomrichting van de advisering naar de Tweede Kamer.

Toelichting:

- De stroomrichting van alle adviesorganen, uitgezonderd de Hoge Colleges van Staat, te richten naar de Tweede Kamer, versterkt de prospectieve functie van de Tweede Kamer en zijn rol in het kader van het dualisme. Het is immers aan de Kamer om met politiek kaderstellende ideeën en

concepten te komen. Het gaat hier om de SER, Europese, CBS, CPB, SCPb, RMO⁷⁷, ... als ook de departementaal georganiseerde adviesraden.

- Het Onderzoeks- en Verificatiebureau van de Kamer kan worden omgebouwd tot kanalisator van de stroomrichting en feitelijke opdrachtgever, namens de Kamer, van onderzoek en advies.
- Met deze maatregel verwerft de Kamer een nieuw, ander en beter inzicht in wat er in de samenleving speelt, welke trends en ontwikkelingen, ook in het buitenland, spelen, en kan op die manier zijn duale positie, in de zin van het ontwerpen van politieke visies, beter waar maken.
- De adviesorganen zullen dan ook anders gaan werken omdat de Kamer andere vragen zal stellen dan de regering.
- Een organische sanering van het adviesstelsel zal mede het resultaat van deze maatregel zijn. Er zijn namelijk veel te veel adviesorganen, die ook nog eens regelmatig op elkaars terrein opereren. Als de aansturing van de vraagbehoefte (mede gebaseerd op de integrale aanpak door Thema-commissie) vanuit de Tweede Kamer zelf start wordt snel duidelijk aan welk type adviesorgaan het meeste behoefte bestaat. Dat levert dan overtuigende argumenten op om andere af te schaffen. Ook op die manier – dus door het aanzienlijk inperken van het aantal adviesorganen via een verplaatsing van de stroomrichting van hun adviezen – kan een sterke reductie van beleidsinitiatieven van de regering worden bereikt.

1.17 Ontwerp een nieuwe, eigentijdse materiële Grondwet, met een Preamble die de waarden van onze staatsorde bevatten, met een hoofdstuk Algemene Bepalingen dat de grondslagen van onze natie aanduidt, met een duidelijke identificatie van de bron van de politieke macht, en die de grondrechten en -plichten helderder beschrijft dan nu.

Toelichting:

- Soms is de noodzaak tot vernieuwing een doel in zichzelf. Zoals het christendom in de loop van de geschiedenis regelmatig durft de bijbel opnieuw te interpreteren, zo moet een staat durven zijn allesomvattende staatkundige basis tegen het licht te houden van nieuwe inzichten.
- Op dit moment is de Grondwet eigendom en bezit van een kleine kring van staatsrechtgeleerden die het graag hebben over 'de Grondwet is van ons'. De Grondwet is echter van alle Nederlanders, inclusief de 'inwijkelingen'. De bestaande tekst is echter bij lange na niet adequaat voor de huidige pluriforme samenleving die tendeert naar een nieuw soort verzuiling, maar dan op etnische basis.
- Dat kan van de huidige Grondwet – als verzameling/ratjetoe/juristenbreiwerkje van zeer heterogene onderwerpen (historische verworvenheden, organisatorische bepalingen, fundamentele rechtsnormen, idealen, en politieke keuzen) – een gehomogeniseerd en materieel document maken voor de 21^e eeuw, waarbij rekening is gehouden met de groeiende pluriformiteit van de Europese samenleving, en die duidelijk aangeeft waar de bron van de politieke macht ligt.

⁷⁷ De omstreeks 38 adviezen van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zijn juweeltjes, schitterend in het doffer wordende publieke domein. Het is een kwaliteitsverlies van de hoogste orde dat de RMO wordt, of dreigt te worden, opgeheven.

- Dat creëert geheel nieuwe mogelijkheden om de samenleving te betrekken bij een dialoog over de fundamenteën van de staatsorde.
- Dat geeft aan dat burgerschap niet alleen bestaat uit rechten, maar ook uit plichten.
- Met vernieuwing van de Grondwet wordt het mogelijk dit fundament van de staatsorde een ziel te geven, met een betekenisvolle relatie ten opzichte van de Europese Unie en het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens. In het licht van dat Europees Verdrag van de Rechten van de Mens is de huidige Grondwet een muurbloempje.
- Bij een herschikking van de Grondwet kan een einde worden gemaakt aan de onzin dat sociale grondrechten voor de rechter invorderbare rechten zouden zijn. Quod non. Het zijn slechts onhandig geformuleerde beginselen van behoorlijk bestuur die overigens blijkens onderzoek begin jaren negentig, niet of nauwelijks worden waargemaakt.

1.18 Pak de 'karteldemocratie' aan door het verstrekken van subsidie aan politieke partijen die nog geen zetels in de Tweede Kamer hebben en start dit experiment met de Partij van de Kinderen en de Partij voor de Dieren.

Toelichting:

- Deze aanpak schudt het bed van de politieke partijen op, doet de gevestigde politieke partijen nadenken over hun rol en positie, en geeft nieuwkomers op de politieke markt een kans om zich te bewijzen.

3.2 De tweede concentrische cirkel

Aanbeveling 2

Aanbeveling 1 bevatte maatregelen die de Tweede Kamer 180 graden moeten doen draaien. De maatregelen van Aanbeveling 2 zijn bedoeld om die positie te consolideren.

2.1 Laat de Tweede Kamer aan alle adviesorganen, die zich conform aanbeveling 1.16 niet langer richten naar de regering maar naar de Kamer, allemaal tegelijk dezelfde opdracht geven: 'Onderzoek, gezien door de bril van uw adviesorgaan, de oorzaken van de bandeloze beleidsenergie met zijn onuitvoerbaarheid van beleid, van het doodlopen van beleid in een verstikkende bureaucratie met collisie van regels, als ook de oorzaken van niet handhaafbaarheid van regels, en kom met fundamentele voorstellen tot bestrijding van die oorzaken.' Richt een zelfde verzoek aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Benoem – rechtstreeks opgehangen aan de minister-president – een staatssecretaris/minister met de opdracht om op basis van de uitkomsten van al die studies ingrijpende en daadwerkelijke maatregelen te treffen om overtollig recht, beleid en administratieve last aanzienlijk te reduceren (model van de federale regering in België).

Toelichting:

- Dat maakt, door de gelijktijdigheid én verschil in de benaderingswijzen, helder wat de samenleving in het algemeen, en de uitvoerende professional (concrete personen zowel als lagere overheden) in het bijzonder, in de afgelopen tien-twintig jaar is aangedaan op het vlak van onuitvoerbaarheid van beleid en niet handhaafbaarheid van regels. Het maakt ook helder welke zware administratieve lasten op bedrijven, maatschappelijke organisaties en private personen zijn komen te rusten.
- Het maakt ook helder welke verkeerde afslagen zijn genomen tijdens de terugtocht van de staat uit het publieke domein, op weg naar het beloofde land van het private domein.
- Het versterkt verder de rol van de Tweede Kamer in het duaal stelsel, nu de Tweede Kamer zelf de verantwoordelijkheid neemt om politieke sturing te geven aan de samenleving op hoofdlijnen en die verantwoordelijkheid ook zichtbaar maakt.
- Dat compenseert de afwezigheid van enige bereidheid van politieke ambtsdragers om verantwoordelijkheid te nemen voor wat er allemaal fout gaat in onze samenleving.
- Dat maakt een einde aan de 'Sorry-democratie' en daarmee aan de erosie van vertrouwen. Die erosie is net zo erg als het kappen van bomen op een berg. Waar onzekerheid heerst is vertrouwen het kompas waarop men dient te koersen.
- Dat herstelt het besef dat vertrouwen het weefsel is dat de samenleving bijeenhoudt en doet de staat ophouden te veronderstellen dat men strafeloos dat weefsel kan beschadigen door vertrouwen te verruilen voor regels. Regels zijn geen vertrouwen. Regels zijn gestold wanvertrouwen, dat uit zijn aard afglijdt naar een formaliseren van dat wantrouwen, dat op zijn beurt een zichzelf versterkend proces van nog meer, steeds gedetailleerdere, regels oproept. Waarna een anomalie zoals 'afrekenen'⁷⁸ in het vocabulaire van de overheid opduikt. De overheid staat voor de enorme taak nieuw vertrouwen te organiseren, te beginnen met het afschaffen van verkeerde woorden.
- Het doet hen die te pas en te onpas schreeuwen 'regels zijn regels' wellicht beseffen dat er nog een ander gezegde is: 'meer regels, meer vlegels'.
- Het maakt zichtbaar wat er in een samenleving gebeurt onder de werking van summum ius, summa iniuria: de individuele rechtvaardigheid verdwijnt.
- Door de benoeming van een staatssecretaris of minister naar Belgisch model, belast met de uitvoering van de aanbevelingen van al die studies, kan eindelijk een begin worden gemaakt met een echte opschoning van de overmaat aan regels, beleid en administratieve lasten.

⁷⁸ Afrekenen doe je in een winkel of in het criminele circuit. Niet in de relatie overheid-samenleving, noch binnen overheden. Door de introductie van dat vreselijke woord 'afrekenen' is niet het vertrouwen dat de gedragsalternatieven van mensen bepaalt, maar de vraag of de regels zijn nageleefd. Die regels, in een afrekencultuur, dwingen mensen steeds verder buiten de werkelijkheid te treden, en die werkelijkheid naar hun hand te zetten, desnoods door te liegen. Menig asielzoeker kan daarover meepraten. De overheid is op een hellend vlak gekomen door vertrouwen te substitueren door regels, gestold wantrouwen, en vernietigt daarmee vanzelfsprekendheden tussen mensen. Dat uit zich onder andere in het steeds kleiner wordende tolerantie voor zaken die fout gaan. Dat versterkt op zijn beurt weer het 'afrekenen'. Vertrouwen verruilen voor regels werkt op precies dezelfde manier als het kappen van bomen op bergen: er zijn geen wortels meer die de zaak bij elkaar houden, de aarde spoelt weg.

2.2 Wijzig het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. De kern moet zijn dat de in de praktijk bestaande vertrouwensregel wordt gecodificeerd, dat een minister verantwoording aflegt over het gevoerde beleid en beheer van het ministerie, en dat de Kamer bij incidenten topambtenaren (de 70 leden van de Topmanagementgroep van de Algemene Bestuursdienst) moet kunnen horen in een besloten zitting. Laat dit ook gelden voor de leiding van agentschappen. (Bijlage 5 bevat een voorstel daartoe met een toelichting op het stelsel van de Algemene Bestuursdienst).

Toelichting:

- De verantwoordelijkheidsvraag is verdwenen in een mist van ongrijpbaarheden. Die moet helemaal opnieuw gedefinieerd worden. Dit voorstel is een poging duidelijkheid en zuiverheid in de interpretatie en werking van het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid te brengen. Het maakt een einde aan de verspilling van energie rond steeds wisselende interpretaties van de reikwijdte en diepte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het maakt tevens een einde aan de ‘Sorry-democratie.’
- Dat voorkomt parlementair misbruik van de huidige verantwoordelijkheidsregel: bij een gecodificeerde vertrouwensregel gaat het niet langer over ‘schuld’ maar over politieke opportuniteiten die de Kamer relevant acht.
- Het maakt een einde aan de afrekenbaarheid van ministers voor fouten binnen hun departement, zoals tegenwoordig gepraktiseerd door de Tweede Kamer. Tot op de laatste detailniveaus een minister laten uitleggen, liefst nog binnen een half uur na het incident, wat er allemaal heeft plaatsgevonden is een waste of energy die niet opweegt tegen het principiële aspect dat een minister aanspreekbaar moet zijn. Door codificatie van de vertrouwensregel komt hierin rust en zuiverheid.
- Dat geeft ambtenaren de kans hun verhaal te vertellen over de werkelijke gang van zaken, zonder dat zij gevaar lopen geslachtoffer te worden. Loyaliteit (in de zin van elke minister kunnen dienen, ongeacht de politieke kleur) is een sterke kwaliteit van de Nederlandse ambtelijke top. Hen kunnen horen in een besloten zitting maakt de feitelijke verantwoordelijkheden meer zichtbaar in de beheerssfeer.
- Dat geeft de Kamer meer inzicht in, en invloed op de werking van de rijksdienst.
- Dat maakt topambtenaren en leidinggevendenden aan de top van het publieke of semi-publieke domein zichtbaar, aanspreekbaar en accountable en daarmee niet langer net zo onschendbaar als de Koningin.
- Dat maakt een einde aan het sterker wordende misverstand van de politiek dat ambtenaren eigenlijk alleen maar een hindermacht vormen.
- Dat voorkomt een heilloos pad om de ambtelijke top van ministeries en organisaties op het publieke en semi-publieke terrein te politiseren.
- Dat komt tegemoet aan de onder (top)ambtenaren levende groeiende wens om zich in de publieke/politieke arena te verantwoorden over de gang van zaken.
- Dat maakt de Tweede Kamer sterker in haar taak van monitoren en evalueren van wetgeving.

- Dat geeft gelegenheid om rechtstreeks de kwaliteit van de werkwijze van topambtenaren en topleidinggevenden in het publieke en semi-publieke terrein te toetsen. Het gaat immers in alle gevallen om belangen van burgers.
- Dat maakt de werkwijze van de Tweede Kamer ook democratischer en de controlefunctie van de Tweede Kamer scherper en kleurrijker.
- Dat voorkomt dat ambtenaren het nodig vinden om te lekken naar pers en Tweede Kamer als ze vinden dat een minister de zaken anders voorstelt dan ze in werkelijkheid zijn (geweest). Tevens voorkomt het de noodzaak om voor ambtenaren een informatieplicht in te voeren als zij weten dat de vork anders in de steel zit dan de minister in de Kamer vertelt. Ambtenaren horen niet in de positie van klokkenluider te worden gebracht, ook al omdat dit kan afglijden naar ambtenaren die rechtens oppositiepartij van de minister worden.
- Dat geeft een opening naar een MV-vrije⁷⁹ periode (een periode waarin de Tweede Kamer zich inhoudt om bij elke oprisping tijdens de bouw en initiële toepassing van een megaproject de minister naar de Kamer te roepen) voor het bekwaam en professioneel opzetten en afhandelen van megaprojecten.

2.3 Stel een parlementair onderzoek in (zo mogelijk door een Themacommissie) met de opdracht staatkundige zuiverheid te formuleren op het vlak van wat tot het publieke, en wat tot het private domein behoort. Motto: 'De staat is geen bedrijf, de ambtenaren zijn geen werknemers en de burger is geen klant.'⁸⁰ Plaats wat niet tot de kern van beleid behoort uit in zelfstandige organen (toezichthouders, ZBO's, private instellingen met een publieke taak) en laat deze jaarlijks verantwoording afleggen over het gevoerde beleid en beheer aan de Tweede Kamer. Breng ZBO's die beter onder de vigeur van de overheid kunnen opereren terug onder het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Toelichting:

- Dat creëert een rem op de onafzienbare stroom stelselwijzingen, regelzucht, bureaucratisering, neoliberalisme en neofeodalisering van de samenleving.
- Dat creëert rust en duidelijkheid in het domein van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ministers worden niet langer door de Tweede Kamer, in strijd met de wetgeving die voormalige publieke organen op afstand heeft geplaatst, verantwoordelijk gehouden voor deze in betrekkelijke zelfstandigheid opererende organen. En het brengt organen die beter onder de ministeriële verantwoordelijkheid kunnen werken terug in het huis van de overheid.
- Het creëert zuiverheid en duidelijkheid in het domein van wat publiek en wat privaat is.

⁷⁹ De afgelopen jaren hebben regeringen megaprojecten ingezet. Bijvoorbeeld de ombouw van CWI en UWV, of de Belastingdienst tot taak geven om zorg- en huurtoeslagen uit te betalen. Dat zijn bijzonder grote en gecompliceerde projecten. Daarin gaat altijd wel iets fout. Vaak wordt dat veroorzaakt doordat onder te grote tijdsdruk, met te weinig middelen en te hoge politieke aspiraties ambtenaren voor onmogelijke opdrachten worden gesteld. Het is alleszins aan te bevelen om te denken aan MV-vrij perioden, inhoudende dat tijdens de ontwikkelings- en initiële fase van zo'n megaproject de Tweede Kamer uiterst terughoudend is om ministers voor elk wisselwase dat fout gaat naar de Kamer te roepen.

⁸⁰ Idem Hans Berg, t.a.p., p. 44-46. Zijn notie over de verschillen tussen burger en klant is zeer overtuigend. Een klant kan een relatie beëindigen, de burger niet; een klant is niet verplicht af te nemen (consumptievrijheid) maar de burger wel; een klant heeft keuzemogelijkheden inzake prijs en kwaliteit, de burger niet. Een klant heeft geen recht op levering, maar de overheid heeft jegens de burger wel een leveringsplicht; bij de klant is er een band tussen genot en betalen, bij de burger niet; een leverancier weet goed wat de klant wil, de overheid kent de preferenties van burgers niet of slecht.

- Dat geeft de Kamer meer inzicht in, en invloed op de werking van de zelfstandigde organen met een publieke taak. Dat creëert de broodnodige duidelijkheid en zuiverheid tussen wat publiek en wat privaat is.
- Dat herstelt vertrouwen in de instituties.
- Dat ontdoet de staat, de staatkunde en het staatsrecht van bedrijfsmatige concepties die er niet in thuis horen.
- Dat geeft inzicht in criteria en voorwaarden waaronder de staat zijn terugtocht uit het private domein kan legitimeren en kan garanderen zonder nog meer schade aan te richten.
- Dat biedt de burger eindelijk duidelijkheid waarom oude hoofdpijndossiers van de verzorgingsstaat nu op zijn bord zijn gedumpt met de mededeling dat hij nu zelf maar zijn boontjes moet doppen, en dat dit zo hoort bij mondig burgerschap.
- Dat geeft de burger het vertrouwen dat de staat niet alleen maar bezig is met (overigens contraproductief en destructief werkende) efficiencyoperaties en het afschuiven van bezuinigingen naar de lagere overheden.
- Dat maakt een einde aan het antiparlementaire, op quasi bedrijfsmatige en economische motieven gebaseerde technocratische, regeringsoptreden van de afgelopen tien jaren.

2.4 Leg in de Grondwet vast dat de Tweede Kamer jaarlijks een intensief beraad houdt over de Jaarverslagen van de Hoge Colleges van Staat.

Toelichting:

- Dat versterkt de institutionele waardigheid en kwaliteit van de Hoge Colleges van Staat.
- Dat brengt de Tweede Kamer met de voeten op de grond omtrent de fundamenteën van de staatsorde, de rechtstatelijkheid van de overheid en de doelmatigheid van het overheidshandelen.

3.3 De derde concentrische cirkel

Aanbeveling 3

In aanbeveling 3 staan maatregelen om de positie van de uitvoerende macht zuiverder en sterker te maken.

3.1 Versterk de positie van minister-president conform de aanbevelingen van het scenario 'Nu-plus' van de Visitatiecommissie Winsemius⁸¹ van 17 juni 2005: a) invloed op keuze ministers die voor benoeming/ontslag worden voorgedragen om de juiste ploeg te kunnen samenstellen, b) aanwijzingsbevoegdheid⁸² richting ministers om knopen te kunnen doorhakken, c) agenderingsbevoegdheid⁸³ om beleid te sturen en te coördineren net zoals een burgemeester en een Commissaris van de Koningin dat kunnen.⁸⁴ Alternatief: kies de minister-president.

Toelichting:

- Dat versterkt de coördinatie van het regeringsbeleid, de eenheid van beleid van de regering en het collegiaal bestuur van het kabinet.
- Dat bevestigt de trend die al meer dan tien jaar speelt, namelijk dat de minister-president de leider van de coalitie is en vanuit die verantwoordelijkheid bijpassende bevoegdheden moet hebben.
- Dat verschaft de MP een betere positie in het debat over de verdere uitbouw⁸⁵ van de Europese Unie.
- Dat zou een andere cultuur met zich meebrengen in de coalities. Voor versterking van de bestuurbaarheid zou de lijn moeten zijn: de beoogde (of gekozen) minister-president stelt, in samenspraak met de vice-premier, de ministersploeg samen, schrijft een regeerakkoord en bezegelt dat met de fracties die de coalitie steunen, doet datzelfde nog eens met een beperkt aantal ministers, waarbij men weet dat als een van die ministers sneuvelt het kabinet valt (zie ook aanbeveling 3.2).
- Terzake van het alternatief, de gekozen minister-president:
 - Dat realiseert de zo belangrijke ontvlechting van de legislatieve en uitvoerende macht en completeert daarmee de bedoeling van aanbevelingen 1.1 en 1.2, te weten de 180 graden draai van de Tweede Kamer.

⁸¹ Dit betreft een door de Commissie Winsemius overgenomen oordeel van de Departementale Takenanalyse van het ministerie van Algemene Zaken.

⁸² De aanwijzingsbevoegdheid is in het bestuursrecht bekend, maar wordt slechts bij uitzondering gehanteerd. Veelal omdat men in onze polderdemocratie vreest voor een averechts effect. Mogelijk zal ook een aanwijzingsbevoegdheid voor de MP een dergelijk effect opleveren. Immers, als het lekker loopt in een ministersploeg heb je zo'n bevoegdheid niet nodig. Als het daarentegen slecht loopt zou het wel eens verkeerd kunnen werken. Dat zou pleiten tegen opname van de aanwijzingsbevoegdheid. Maar het is vergelijkbaar met het dienstwapen van een agent. Die hoopt er nooit gebruik van te hoeven maken, maar het is wel een rustig bezit voor het geval dat. Daarom lijkt het uit een oogpunt van een zuivere verhouding tussen verantwoordelijkheden en bevoegdheden nuttig om ook deze bevoegdheid een juridische grondslag te geven in het Reglement van Orde van de ministerraad. Daarbij is het nog een groot verschil of je met gebruikmaking van de aanwijzingsbevoegdheid een dossier een zetje geeft, dan wel een minister een dienstopdracht verstrekt.

⁸³ Nu bestaat er een mengvorm van enerzijds de ouderwetse praktijk dat ministers hun zaken zelf rechtstreeks op de agenda van de ministerraad (kunnen) plaatsen, zonder overleg met de voorzitter over de opportuniteit daarvan, en anderzijds een informeel soort bevoegdheid van de minister-president (zeker als hij al enige jaren aanzit) om toch enige invloed op de agenda te kunnen uitoefenen.

⁸⁴ Ik spreek hier alleen over de drie genoemde bevoegdheden. Te overwegen zou zijn om alles wat men het constitutionele bestel te maken heeft onder te brengen bij de minister-president. Dat zou passen in een rustige en vanzelfsprekende evolutie van de positie van de minister-president. Sinds 1922 kennen we die als permanente voorzitter van de ministerraad hoewel die informeel al bestond sinds 1874. Via het primus inter pares niveau van de afgelopen tientallen jaren evolueert zijn positie via coördinatie van het regeringsbeleid, mede onder invloed van nieuwe omstandigheden als de uitbouw van Europa, in de richting van regeringsleider met een eigenstandig stel bevoegdheden. Daar ook de constitutionele zaken onderbrengen zou een realistische afronding van die positie zou kunnen zijn. Of het ooit zover komt is de vraag. We zijn immers in institutionele zaken uiterst conservatief. Na 1848 is er institutioneel niet iets wezenlijks aangepast.

⁸⁵ Zij die bang zijn voor die uitbouw dienen te beseffen dat het slechts een instrument is voor een van de belangrijkste doelen van de EU, namelijk een zodanige betekenisvolle schaal van vertrouwen creëren voor het bedrijfsleven dat daar banen uit voortkomen. Brussel, noch de lidstaten zelf scheppen banen. Zij creëren slechts de omstandigheden waarbinnen het kan gebeuren dat politiek, bestuurlijk en economisch vertrouwen herleeft. Een terugtrekken op de eigen nationalistische agenda is dodelijk voor dat proces.

- Daarmee houdt het meebesturen door de Tweede Kamer op en richt deze zich op de samenleving.
- De Tweede Kamer als collectief, en individuele Kamerleden afzonderlijk, komen vrij te staan ten opzichte van de regering: fractiediscipline is dan niet langer nodig.

3.2 Voer de aanbeveling uit van de Visitatiecommissie Winsemius van 17 juni 2005 om een klein aantal 'rijksmariniers' opdracht te geven (met een groot politiek mandaat) de huidige dertien ministeries om te bouwen tot kern-departement⁸⁶, en beperk de ministeriële verantwoordelijkheid tot dat wat binnen die ministeries plaatsvindt.⁸⁷ Tref tijdig voorzieningen voor werk en inkomen voor ambtenaren die afvloeien. Kijk daarbij naar de manier waarop de Vlaamse regering dit doet middels het programma Beter Bestuurlijk Beleid. (Bijlage 6 bevat een beschrijving van de voorgestelde heroriëntatie op de rijksdienst).

Toelichting:

- Dat creëert een rem op de onafzienbare stroom stelselwijzingen, regelzucht, bureaucratisering, neoliberalisme en neofeodalisering van de samenleving.
- Dat ontdoet de staat, de staatkunde en het staatsrecht van bedrijfsmatige concepties die er niet in thuishoren.
- Het verleidt de Tweede Kamer niet langer tot meebesturen en het slaafs volgen van de logica van de agenda van de regering.
- Dat geeft eindelijk uitvoering aan wensen tot een andere rijksadministratie zoals al bepleit door de Commissie van Veen (jaren zeventig), Commissie Vonhoff (omstreeks 1980) en de Regeringscommissaris voor de Rijksdienst (jaren tachtig), met dien verstande dat eerst een ingreep in het politieke systeem plaatsvindt voordat men aan de structuur van de rijksdienst gaat morrelen: *structure follows policy*.
- Het schept nieuwe zuiverheid op het vlak van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat maakt een einde aan de verspilling van energie rond steeds wisselende interpretaties van de reikwijdte en diepte van de ministeriële verantwoordelijkheid.
- Het creëert na vele jaren debatteren het systeem van een kernkabinet (5-7 ministers) waarbij het kabinet valt als een van zijn ministers sneuvelt, maar waarbij onderministers kunnen komen en gaan zonder de noodzaak tot aftreden van de regering. Er ontstaat een grotere collegialiteit in een kleiner kabinet en dat kan de bestuurbaarheid aanzienlijk vergroten.

3.3 Maak conform het genoemde scenario 'Nu-plus' de secretaris-generaal van Algemene Zaken voorzitter van het Overleg van SG's, en leg bij die functionaris het secretariaat van de ministerraad.

Toelichting:

- Dan is er eindelijk een formele *linking pin* tussen het kabinet en de top

⁸⁶ Zie ook R. Pans en T. Horrevorts, *Kerndepartementen, een nieuwe overheid, ook aan de top*, Mets en Schilt Uitgevers 2005.

⁸⁷ Kijk voor de titel van een dergelijke operatie ook nog eens naar artikel LXVI van de Staatsregeling voor het Bataafse Volk in 1798: 'Het Bestuur is verplicht tot eene verstandige bezuiniging in alle opzigten. Het schaft onnodige Ambten en Uitgaven af, en evenredigt de belooning van Ambtenaaren en Bedienden naar het gewigt van derzelver werkzaamheden. Alle Administratieve Lichamen zullen, jaarlijks, voorstellen doen van die huishoudelijkheid, welke onder hun bereik vallen.'

van de rijksdienst. Dat versterkt de coördinatie van beleid, de eenheid van beleid van de regering en het collegiaal bestuur van het kabinet.

- Dat voorkomt misverstanden die na een vergadering van de Ministerraad in omloop komen als de minister, terug op zijn ministerie, aan de hand van zijn eigen referentiekader vertelt wat daar is afgesproken, waarna blijkt dat het toch soms wel eens anders is vastgelegd in de notulen.

3.4 Laat het Beraad van Secretarissen-generaal jaarlijks een rapport opmaken over hun zienswijze op de staat van de staat. Laat dat rapport gericht zijn op het nu en op de toekomst, zowel beleidsmatig als financieel. Laat dit door hen worden toegelicht in de Tweede en Eerste Kamer. Pas de Grondwet eventueel hierop aan.

Toelichting:

- Dat creëert bij politiek verantwoordelijken het besef dat ambitie in verhouding moet staan tot dat wat mogelijk is.
- Dat geeft de Tweede Kamer inzicht in de uitvoerbaarheid en in de feitelijke uitvoering van gestelde doelen.

3.5 Leg in de Grondwet vast, door een aanpassing van het derde lid van artikel 105, verwijzend naar een nieuw tweede lid van artikel 65, dat op de derde woensdag in mei door of namens de Koning verantwoording wordt afgelegd over de uitgaven en ontvangsten. Als staatshoofd kan de Koningin een uiteenzetting geven van de politieke doelen die zijn bereikt, of niet, uiteraard onder ministeriële verantwoordelijkheid.

Toelichting:

- Afschaffing van het huidige VBTB-systeem⁸⁸ (de verantwoordingsdag, 'woensdag gehaktdag', in mei) maakt een einde aan de gênante vertoning dat zich nauwelijks Kamerleden en vertegenwoordigers van de regering op die dag melden.
- Dit maakt een einde aan het cijferfetisjisme en boekhoudkundig geneuzel waarin het huidige VBTB-systeem is vervallen.⁸⁹ Het moet gaan over de manier waarop beleid is gevoerd over politieke hoofddoelen, met complimenten en met uitbranders, met leerervaringen en toekomstverwachtingen. Deze maatregel levert een antwoord op de vraag van burgers: 'Welke waar krijg ik voor mijn geld?'
- Een dergelijke revival van de Verantwoordingsdag brengt de controletaak van de Kamer op de voorgrond. In aanwezigheid van het hele kabinet, fractievoorzitters en andere leden van de Tweede Kamer wordt dan eindelijk gesproken over de oorspronkelijke doelen achter het VBTB-systeem: een politiek debat voeren over de cyclus van politieke doelen stellen, deze uitvoeren, evalueren en bijstellen.⁹⁰

⁸⁸ Bij een nauwkeurige analyse van doel en achtergronden van het VBTB-systeem blijkt dat het een replica is van de doelstellingenanalyse van de Commissie voor de Beleidsanalyse (COBA) uit de jaren zeventig. De huidige minister van Financiën was toen werkzaam in de directie beleidsanalyse, de ambtelijke ondersteuning van de COBA. Zie voor de methodologische fout van het COBA-denken L. Klinkers, o.c. p. 32 e.v. Hoeveel sympathie ik ook heb voor VBTB, diezelfde fout ligt ten grondslag aan het falen van het huidige VBTB-systeem. Daarom deze aanbeveling.

⁸⁹ Zie ook het rapport *Staat van de beleidsinformatie 2006* van de Algemene Rekenkamer, opgemaakt ten behoeve van de VBTB-dag in mei 2006.

⁹⁰ Tot dat doel kan de Commissie voor de Rijksuitgaven worden omgebouwd tot een Controlekamer, ondersteund door het Onderzoeks- en Verificatiebureau van de Tweede Kamer.

- Het maakt het mogelijk dat fracties ook 'eigen' ministers ter verantwoording roepen, een moment om even te ontsnappen aan fractiediscipline en de dwang van het regeerakkoord.
- Het maakt het mogelijk dat zich een nieuwe ongeschreven regel van staatsrecht ontwikkelt, namelijk dat de minister, die er op die dag het slechtste uitkomt, een jaar de kans krijgt voor een herkansing, maar bij gebleken 'recidive' geacht wordt niet langer het vertrouwen van de Tweede Kamer te bezitten.

3.6 Kijk in de context van de uitvoering van alle aanbevelingen tezamen op-nieuw naar het doel en karakter van het regeerakkoord. Het regeerakkoord oude stijl is in die constructie niet langer denkbaar.

Toelichting:

- Al deze voorstellen tezamen genomen mitigeren het rigide en onparlementaire karakter van het regeerakkoord.

3.7 Leg als punt 1 in elk regeerakkoord nieuwe stijl vast dat elke wetgevende maatregel een horizonartikel⁹¹ (*sunset*) dient te bevatten met criteria inzake kwaliteit en innovatie. Indien dat niet mogelijk is dient een dergelijke maatregel een bijzondere procedure te volgen die erop gericht is voor de samenleving overtuigend te motiveren dat die maatregel onmisbaar is en niet aan een tijdsbepaling kan worden onderworpen. Dit geldt m.m. ook voor algemene maatregelen van bestuur.

Alternatief: geef de minister van Justitie volmacht om te bepalen welke wetten en algemene maatregelen van bestuur in het belang van het land zijn.

Toelichting:

- Dat zet een rem op de bandeloze stroom onuitvoerbaar beleid en niet handhaafbare regelgeving.
- De huidige arrangementen ter toetsing of een wet of algemene maatregelen van bestuur wenselijk of nodig is kunnen dan – wegens hun gebleken onbruikbaarheid – vervallen.
- Dat verhoogt het kwalitatief en innovatief handelen van de overheid, en maakt dat handelen ook meer toets- en corrigeerbaar.
- Dat stelt uitvoerders beter in staat hun werk te doen.
- Dat vermindert de bureaucratisering, regelzucht en toenemende administratieve lasten.
- Dat dwingt tot een drastische herziening van het verkokerde sectorale departementale systeem.
- Dat vereist een aanpassing van het curriculum van de Academie voor de Wetgeving in die zin dat wetgevingsjuristen ook moeten leren hoe ze wetten e.d. kunnen afschaffen: kennis op dat vlak moet een belangrijke nieuwe competentie van wetgevingsjuristen worden.
- Terzake van het alternatief: dat houdt in dat alle sectorale ministeries hun wetgevende productie ter goedkeuring moeten voorleggen aan Justitie. Waarschijnlijk is een dergelijke rigoureuze maatregel nodig om ons te be-

⁹¹ Zo legde men al in de Staatregeling van 1798 onder artikel LXX het volgende vast: 'Eene wet, ten gevolge van een onverwijld besluit vastgesteld, behoudt, in geen geval, haare kracht langer dan één jaar, en moet alsdan, om in werking te blijven op nieuw, en in de gewoone orde, door het Vertegenwoordigend Lichaam overwogen en bekrachtigd worden.'

vrijden uit de ijzeren greep van het beleidsinstrumentele gebruik van recht, en een heropleving te creëren van de eigenstandige waarde van recht. De wetgevende kwaliteit, alsmede de kwaliteit om onnodige regelgeving te elimineren, mag – bijvoorbeeld in de context van de Academie voor de Wetgeving – de komende tien jaar extra zwaar worden aangezet.

3.4 De vierde concentrische cirkel

Aanbeveling 4

Aanbeveling 4 bevat maatregelen voor de bestuurlijke organisatie van Nederland.

4.1 Leg het zwaartepunt van gezag, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de gemeenten.⁹²

Toelichting:

- Dat herstelt de vele gaten die de centrale overheid heeft geslagen in het tere weefsel van het grondvlak van de samenleving.
- Versterking van de basisdemocratie is een noodzakelijk te vervullen voorwaarde voor versterking van de landelijke democratie.
- Gemeenten houden de samenleving bijeen. Daar liggen de belangrijkste afwegingen, dus daar moeten dan ook de belangrijkste bevoegdheden en middelen liggen.
- Uitvoerders die jarenlang het gedoogbeleid zijn ingeschopt en in radeloosheid hun eigen weg hebben moeten zoeken in onuitvoerbaar beleid en niet handhaafbare regelgeving kunnen dan weer hun professionele werk verrichten.

4.2 Richt de afgeslankte en verkleinde centrale overheid meer op Europa en andere internationale (supranationale) organisaties en onderhoudt daarbij de voor Nederland zo belangrijke bilaterale en mondiale relaties.

Toelichting:

- Dat doet recht aan een belangrijke rol van de feitelijke en juridische positie van de centrale overheid, namelijk een bestuurslaag die veel, en in de toekomst nog meer, soevereine bevoegdheden heeft afgestaan naar boven, naar supranationale organen.
- Nederland is allang af (maar zeker nog niet vol). Een centrale overheid die maar door blijft gaan met beleid en regels voor een af land ramt de samenleving kapot. Het absorptievermogen van de samenleving om nog meer beleid en regels te incasseren is op.
- Europa is nog lang niet af. Daar hoort alle beschikbare politieke energie in gestopt te worden, en die ligt voornamelijk bij de rijksoverheid.
- De Nederlandse economie is al voor meer dan 75% gericht op het buitenland. De Nederlandse rol en mogelijkheden in het buitenland zijn van essentieel belang. Nederland zonder buitenland gaat dood.
- In de context van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat zou het gemeen-

⁹² Voor de goede orde: aanbevelingen die hiervoor zijn gedaan voor de relatie tussen parlement en regering gelden mutatis mutandis ook voor de verhoudingen op lokaal en provinciaal niveau.

telijk niveau het zwaarste moeten zijn. De rijksoverheid tendeert steeds meer naar een intermediërende functie richting Europa en internationale organisaties. Daar ligt in de toekomst de belangrijkste toegevoegde waarde van de rijksoverheid.

4.3 Blijf het proces van gemeentelijke herindeling bevorderen. Wacht rustig op het moment dat het aantal gemeenten zo klein is geworden dat de noodzaak tot herindeling van provincies evident is. Stel dan circa vier⁹³ provincies in, waaronder een voor de Randstad, en schrap dan tegelijk het gehele WGR-systeem waardoor we weer drie bestuurslagen hebben. Voor intergemeentelijke en interprovinciale samenwerking heb je geen WGR nodig, maar goede volksvertegenwoordigers en bestuurders. Steun in dat verband de Discussienota 'Maatwerk in het Middenbestuur' van de minister van BZK van 2 mei 2006.⁹⁴

Toelichting:

- Dan komt er procesmatig vanzelf een einde aan de impasse over de bestuurlijke organisatie van het land.
- Dan verdwijnt veel bestuurlijke drukte en komt er met minder spelers rust op het speelveld. Dan komt er ook meer ruimte voor rustige overwegingen op het vlak van een opschaling van de provincies, mogelijk, onder meer, leidend tot een Randstadautoriteit.
- Dan wordt er geïnvesteerd in versteviging van het grondvlak van de samenleving, daar waar burgers wonen, werken en recreëren.
- Dan houdt de bandeloze beleidsenergie van de rijksoverheid op, krijgen de gemeenten rust, en bevoegdheden naast de overmaat van verantwoordelijkheden: bij finale verantwoordelijkheden horen finale bevoegdheden.
- Dan keert de centrale overheid zich eindelijk richting Europa en verder.

4.4 Laat wetgeving die moet worden uitgevoerd door provincies of gemeenten ontwerpen door provincies of gemeenten.

Toelichting:

- Alleen dan wordt de stroom van niet-werkbare, colliderende regelgeving gestopt. Wetgeving die door provincies of gemeenten moet worden uitgevoerd, moet deze passen als een handschoen. De uitvoerder bepaalt wat hij nodig acht voor een uitvoering die beantwoordt aan de menselijke maat.
- Dit voorkomt anomalieën als de WMO die wel finale verantwoordelijkheden aan gemeenten geeft maar niet de daarbij horende finale bevoegdheden en middelen.

⁹³ Ik ben dus geen voorstander van het elimineren van het fenomeen provincie omdat het dan gecreëerde tweelagensysteem uit de aard der zaak leidt tot een uitbreiding van de ambtelijke diensten van de rijksoverheid. Die moet zich juist minder gaan bemoeien met de lagere overheden en zijn toegevoegde waarde bewijzen op het intermediaire vlak richting Europa en de rest van de wereld. De uitbouw van Europa is een novum dat op zichzelf al een heroriëntatie van de landelijke overheid legitimeert. Het zwaartepunt dient (eindelijk) te (gaan) liggen op gemeentelijk niveau. Dat provincies naar elkaar toegroeien blijkt niet alleen uit het openlijke pleidooi van de vier CdK's en vier burgemeesters (de zogeheten Holland Acht) die de Randstadautoriteit promoten, maar bijvoorbeeld ook uit het gemak waarmee Limburg en Noord-Brabant hun energievoorziening hebben gebundeld, mogelijk straks ook hun waterbedrijven gaan concentreren, en mogelijk krachtens de Kaderrichtlijn Water tot stroomgebiedsbenadering gaan komen. Hoe een eventuele fusering van provincies ook gaat uitvallen, laten we hopen dat men niet in de valkuil stapt van een uniforme aanpak. Structuurringrepen binnen een uniform totaalconcept plegen te mislukken. De totaliteit vraagt nooit om dezelfde soort maatregelen: de altijd aanwezige diversiteit van problemen en kansen vraagt om maatwerk.

⁹⁴ Op 2 mei 2006 lanceerde minister Remkes een Discussienotitie 'Maatwerk in het Middenbestuur'. Dat stuk is te zien als een opmaat voor een opschaling van de provincies, inclusief de constructie van een Randstadautoriteit, en een nieuwe golf van herindelingen op gemeentelijk vlak. Dit zal veel bestuurlijke drukte gaan reduceren.

3.5 De vijfde concentrische cirkel

Aanbeveling 5

Aanbeveling 5 bevat de maatregel die nodig is voor de uitvoering van de voorgaande aanbevelingen.

5.1 Draag de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de aanbevelingen op aan een team van drie personen: de voorzitter van de Tweede Kamer, van de Eerste Kamer en de minister-president. De leiding berust bij de voorzitter van de Tweede Kamer. Voor de feitelijke uitvoering machtigen zij elk een persoon om namens hun op te treden.

Toelichting:

- Alleen dan komt er iets van terecht.

Geraadpleegde personen

Bijlage 0 Geraadpleegde personen

Observaties van de volgende geraadpleegde personen zijn verwerkt in het document zonder herleidbaar te zijn op te persoon. Een en ander impliceert niet dat iedere geraadpleegde het met alles in dit stuk eens is. Enkel en anderszins het stuk maar hebben verzocht hun naam niet op de lijst te plaatsen.

H. Adriaansens, voormalig voorzitter Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
E. Baldewijns, adjunct-secretaris-generaal Benelux
H. Bakkerode, raadsadviseur ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport
A.H. Berg, overheidsadviseur
J. van den Berg, hoogleraar politicologie Leiden en Maastricht
L. van den Berg, secretariaat Benelux Unie
A. Buyse, diplomatiek vertegenwoordiger Vlaamse regering in Nederland
W. Couwenberg, emeritus hoogleraar staatsrecht Rotterdam
W. Davids, president Hoge Raad
N. Dubbelboer, lid Tweede Kamer
H. Dijkstal, voormalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
G. Enthoven, directeur Instituut voor Maatschappelijke Innovatie
H. Fabius, overheidsadviseur
H. Goedkoop, presentator NPS-programma Andere Tijden
J. Hendriks, voormalig Commissaris van de Koningin in Overijssel
M. Herold, ambtenaar ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
F. Hoendermis, voormalig ambtenaar Verkeer en Waterstaat
P. Hovens, bestuurskundig adviseur
F.L.J.F. Jadoul, directeur PR Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
D.M.F. Jongen, gemeentesecretaris Den Haag
N. Kroes, Eurocommissaris
W. Kuijken, secretaris-generaal ministerie Algemene Zaken
W. Lemstra, lid Eerste Kamer
J. Meesen, voormalig ambtenaar Verkeer en Waterstaat
M. Mootz, adjunct-secretaris Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
R. Niessen, hoogleraar Overheid als arbeidsorganisatie Amsterdam
N. van Oerle, lid Tweede Kamer
J.A. Peters, adviseur Nationale Conventie
G. van der Ploeg, overheidsadviseur
S. de Ronde Bresser, adviseur Nationale Conventie
G. Schutte, voormalig lid Tweede Kamer
E. Spaans, overheidsadviseur
B. Staal, Commissaris van de Koningin in Utrecht
F van der Steen, Haags Milieucentrum

A. Tak, hoogleraar bestuursrecht Maastricht
G. van der Tang, adviseur Nationale Conventie
H. Tjeenk Willink, vice-president Raad van State
G. Verbeet, lid Tweede Kamer
B. van der Vlies, lid Tweede Kamer
P. van Walsum, emeritus ambassadeur bij de Verenigde Naties
J. W. Weck, directeur-generaal Algemene Bestuursdienst
H. van Wijnen, emeritus hoogleraar geschiedenis van de pers Erasmus
Universiteit Rotterdam
Y. de Wolf, voormalig ambtenaar Verkeer en Waterstaat
R. van Zwol, plv. secretaris-generaal ministerie Algemene Zaken

Bijlage 1

Bijlage 1 De oorsprong en werking van het meebesturen van de Tweede Kamer

Het Reglement van Orde als instrument voor de werkwijze van de Tweede Kamer

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.' Procedures vaststellen is politiek bedrijven. En omdat het hier gaat om de orde van ons hoogste staatsorgaan – de institutie die de gedragsalternatieven 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. Zij bepaalt hoe de democratische besluitvorming, en de voorbereiding daarvan, in zijn werk gaat. Dit lijkt een procedurele, vormelijke zaak, 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.

Radicale veranderingen in de werkwijze vanaf medio jaren zeventig⁹⁵

Vanaf de Tweede Wereldoorlog tot medio jaren zeventig bepaalde het Reglement van Orde de toenmalige politieke cultuur van een Tweede Kamer met drie hoofdtaken: het vertegenwoordigen van het volk, wetgeving maken samen met de Kroon, en het controleren van het beleid van de regering.⁹⁶ Discussies binnen en buiten de Kamer over de regeling der werkzaamheden werden in de jaren vijftig en zestig wel eens gevoerd, maar die bleven binnen het toen geldende patroon van die drie taken.

Tot medio jaren zeventig vond de controlerende functie hoofdzakelijk achteraf plaats: de regering vertelde wat ze deed of gedaan had. De Kamer gaf daar dan een oordeel over en stuurde met vragen, moties, amendementen en (in zeldzame uitzonderingsgevallen) het budgetrecht, eventueel bij. Tot medio jaren zeventig lag de productie van de regering voor meer dan 90%

⁹⁵ Zie voor een gedetailleerde beschrijving L. Klinkers, *Beleid begint bij de samenleving. Een zoektocht naar de menselijke maat*, Lemma 2002, hoofdstuk 6.

⁹⁶ Door Tweede Kamerlid Rouvoet tijdens de conferentie over de Trias Politica op 27 januari 2006 genoemd: de trias parlementaria.

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 zeventig. 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 amenderen⁹⁷ van beleidsnota's. Tegelijk vroegen ze om meer van die nota's.

Dat laatste was het gevolg van de uitkomst van een debat tussen twee PvdA-parlementariërs – Ed van Tijn versus Huub Franssen – uiteindelijk uitgevochten in *Socialisme en Democratie*⁹⁸ – ontlokt door een fundamenteel artikel van Harry van Wijnen (NRC-redacteur) in *S&D*⁹⁹ 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 gedachtengang, maar verloor.

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

⁹⁷ 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.

⁹⁸ *Socialisme en Democratie*, maart 1976 en september 1976.

⁹⁹ *Socialisme en Democratie*, maart 1975.

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 voege, 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 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 gelijk. 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.

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 daardoor 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 ministers¹⁰⁰: 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 (en daarmee de - soms felle - strijd binnen fracties wie welke taak mag bekleden). Fractie-assistenten werden aangetrokken om delen van het werk - en ook het eerste lijnscontact 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

¹⁰⁰ L. Klinkers, *Tweede Kamer met 150 ministers*, BB 1981, nr. 10.

aan en begon steeds meer zijn schouders op te halen over de politieke geloofwaardigheid van de Tweede Kamer.

Er zijn meer invloeden geweest die dat proces van meebesturen hebben aangejaagd. De betrekkelijke jonge leeftijd van veel parlementariërs, en daarmee hun baan als carrièreperspectief in plaats van rustig eindstation, hun herkomst, veelal uit ambtelijke kringen, de veel te lage salarissen om topkwaliteit te verlokken zich verkiesbaar te stellen, het ellebogenwerk binnen fracties om zich in de kijker te spelen, er is meer. Maar de kern van de zaak is dat er een direct causaal verband is tussen het loslaten van de oorspronkelijke volksvertegenwoordigende en controlerende functie, de sprong naar het primaat van het beleid voor de Kamer, het daarna in overmaat meebesturen door de leden van de Tweede Kamer, het om die reden niet langer in staat zijn te fungeren als de wijze democraat die het volk vertegenwoordigt, met het gevolg van een erosie van de representatieve democratie, waarna voortschrijdend verlies van geloofwaardigheid van de Kamer het vertrouwen van de samenleving in die Tweede Kamer als sneeuw voor de zon heeft doen wegsmelten.

De verkeerde regeling van de werkwijze van de Kamer in het Reglement van Orde is daarin een cruciale factor geweest. Vondeling had moeten luisteren naar Franssen, Kappeijne van de Copello en Van der Lek, en niet naar Van Thijn. Hij had behoud van staatsrechtelijke zuiverheid in de relatie Kamer-regering hoger dienen te achten dan het machtspeel dat in de context van de toenmalige regering Den Uyl-van Agt tot nog meer ontregeling van de staatsorde heeft geleid.¹⁰¹

Hoe dat ook zij, de in het Reglement van Orde geregelde structuur en procedures deugen niet. In dat oorzakelijke complex zal dus een ingreep moeten plaatsvinden. Welke? Dat wordt uitgelegd in de Bijlage 4 over het verschijnsel 'Themacommissie'.

¹⁰¹ Zie Peter van Walsum, *Verder met Nederland. De kritische terugblik van een topdiplomaat*, Balans 2001.

Bijlage 2

Bijlage 2 De voorbeeldige volksvertegenwoordiger

Als het gaat om de vraag wat burgers willen dan is het antwoord: voor alles en vooreerst ware democraten, voorbeeldige lieden, mensen met liefde voor de burger en daarmee voor de democratie, leraren en zendelingen die rusteloos en compromisloos menselijke waarden overdragen in een menselijke uitvoering en toepassing van de democratie.

Zulke mensen bestaan. Lieden die de democratie kunnen overdragen, die burgers weten te begeisteren. Maar wie kent nog de eenvoudige antirevolutionair uit de jaren zestig en zeventig, majoor Walburg, Tweede Kamerlid en Fries, die elke vrijdag in zijn 'kiesdistrict' spreekuur hield voor alle gezindten? In de Kamer viel hij niet op, behoorde hij tot de *back-benchers*, zonder te excelleren of publiciteit te zoeken. Als vertegenwoordiger van zijn district verwierf hij zich echter onbetaalbare verdiensten voor de democratie. Er waren er meer. Joop Voogd van de PvdA was ook zo iemand. Die liep achter elk verzoek om hulp aan. Ook hij was geen wegloper maar een opzoeker. Hij zocht rustig en zonder vertoon het publiek en stond mensen bij. Zij hielpen mensen, dat was ook de bedoeling. Burgers kwamen niet op zo'n spreekuur met het verzoek om voorgelezen te worden uit het verzameld werk van Vestdijk.

Dit type politieke mens is er nog steeds, maar hij is met uitsterven bedreigd door de disfunctionerende werkwijze van de Tweede Kamer met zijn woordvoerderschappen, specialisaties, te ver doorgetrokken bewerktuiging, vaste sectorale commissies et cetera. Er is steun nodig voor het in ere herstellen van deze 'voorbeeldige' volksvertegenwoordigers. Zij kennen geen kloof tussen burger en politiek, want zij vormen zelf de brug.

Op dit punt zou Nederland kunnen leren van het politiek dienstbetoon België en Vlaanderen. Politiek dienstbetoon in twee opzichten: enerzijds door in nauw contact met inwoners weten wat onder hen leeft zodat er niet snel een emotionele en intellectuele kloof ontstaat tussen kiezers en gekozenen; anderzijds in de zin van hulp bieden als volksvertegenwoordiger, aan burgers die daarom vragen. Dat is daar lange tijd een onverbreekelijk deel geweest van

¹⁰² Tot die tijd werden in plaatselijke of landelijke bladen 'zitdagen politieke dienstbetoon' aangekondigd, met vermelding van plaats, tijdstip en persoon van politicus die aanwezig zou zijn. Op die manier kwamen parlementariërs (al dan niet 'op café') regelmatig op gemeentelijk niveau in contact met de zorgen en wensen van hun burgers. De afschaffing daarvan werd vergezeld van het onderschrijven van een deontologische code (wij zouden zeggen 'gedragscode') door politiek verkozenen. Er zijn natuurlijk ook in Nederland politici die voortdurend contact met de bevolking organiseren, die als een soort detective onderzoeken hoe wetten en beleid in de praktijk werken, die via hun websites laten weten wanneer ze waar aanspreekbaar zijn. Stelselmatig politiek dienstbetoon in de zin van het voortdurend opzoeken van 'het volk', weten wat er op het grondvlak van de samenleving speelt, dossiers van mensen bijhouden en problemen oplossen, is in Nederland echter geen vanzelfsprekende zaak en taak van elke verkozenen. Dat is gebleken een van de verklarende factoren te zijn van het mislukken van het Europa-referendum in de zomer van 2005: de politiek kende het volk niet, en was daarom verbijsterd over de uitslag.

¹⁰³ Men denke hierbij aan zaken als het laten verdwijnen van processen-verbaal, het toewijzen van woningen zonder inachtneming van de voorgeschreven sociale criteria, het afgeven van bouwvergunningen in strijd met de voorschriften en dergelijke. Terzijde: het bestuurlijk dienstbetoon (bv. de spreekuren van burgemeesters en schepenen) is in België niet afgeschaft.

de invulling van het representatieve ambt. Begin jaren negentig is in België het politieke dienstbetoon officieel afgeschaft¹⁰² wegens aberraties op het vlak van cliëntelisme en favoritisme¹⁰³. Maar informeel bestaat het nog steeds, doorgaans in de positieve uitvoering van zijn doel: mensen die tussen de wielen van de administratie terechtkomen hulp bieden.

Politiek is liefde, herbergzaamheid, zorgzaamheid, rust, vrede en veiligheid. Alleen mensen die dat in zich hebben kunnen dat uitstralen, en dat is wat de samenleving eerst en vooral wil. Behalve om lieden die de democratie door hun gedrag 'uitdragend' vertegenwoordigen, gaat het om democraten in wie mensen vertrouwen kunnen hebben, op wie ze aankunnen, aan wie ze een gevoel van veiligheid kunnen ontleenen. Democratie zal altijd worden beoordeeld naar de mate waarin ze het volk vertrouwen en veiligheid biedt. Er is wat dat betreft waarschijnlijk geen beter voorbeeld van de wil van burgers en van de ware werking van de democratie dan het optreden van het Engelse volk aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog en na het succesvol winnen daarvan. Aan Winston Churchill vertrouwde men het politieke leiderschap toe om de problemen van de oorlog te overwinnen. Na afloop daarvan koos men een ander, in de overtuiging dat Churchill niet de persoon was die hen door de problemen van de vrede zou kunnen heen helpen. Zo functioneert een optimale democratie. Maar besef dat die alleen zo functioneert als er ook politieke ambtsdragers zijn met kwaliteiten die het uitbrengen van een stem rechtvaardigen.

De staat heeft een permanente invloed op vele aspecten en gedragsalternatieven van het leven. Om die reden gaat onze staatsorde er van rechtswege van uit dat burgers de beslissende stem moeten willen hebben in de samenstelling van en de controle¹⁰⁴ op dat bestuur. Dat is in onze tijd en in ons deel van de wereld een breed gedeeld uitgangspunt. Dat daarvoor in de praktijk met 16 miljoen inwoners enige vorm van (volks)vertegenwoordiging nodig is, heeft brede instemming. De wil om een beslissende stem te hebben in de samenstelling van de volksvertegenwoordiging is echter aan erosie onderhevig. De opkomst bij verkiezingen is soms verontrustend laag. De sterk op prikkels levende burger van vandaag heeft steeds hevigere stimulansen nodig om de gang naar de stembus te maken. Het zit niet als een vanzelfsprekendheid in het genetisch materiaal van de huidige burgers om met minstens 90% van de stemgerechtigden uiting te geven aan de van rechtswege aanwezig geachte wil om een stem uit te brengen. Zeker niet als het op de verkiezingsdag regent. Het feit dat degenen die daar het eerste belang bij hebben, namelijk de te verkiezen personen, zich slechts eenmaal in de vier jaar in bochten wringen om de burger naar de stembus te krijgen, doet daaraan niet veel goed.

Maar in wezen zou het ook niet tot de partijpolitieke folklore moeten behoren om mensen te bewegen te gaan stemmen. De wil om een volksvertegenwoor-

¹⁰⁴ Ik ga hier korthedshalve voorbij aan de zorgwekkende ontwikkeling dat wegens internationale terroristische dreigingen het bestuur van ook ons land inmiddels zodanige bevoegdheden heeft verworven dat het er op lijkt dat een van de grondslagen van ons staatsbestel, namelijk dat de burger de staat controleert, althans in dit opzicht in zijn tegendeel is komen te verkeren: steeds meer, vaker en ingrijpender controleert de staat de burger.

diger te kiezen zou vanzelfsprekend moeten zijn. En die vanzelfsprekendheid ontbeert voeding. Het ontbreekt op dat vlak aan een fundamentele benadering. Die was er nog in de jaren vijftig en zestig toen politieke partijen structureel, en niet eenmaal per vier jaar, aandacht schonken aan (de educatieve aspecten van) burgerschap. De toenmalige ARP, KVP, CHU, PvdA en VVD waren voortdurend bezig met zaken van staatsburgerschap, met het uitdragen van de boodschap dat het zijn van burger niet onverplichtend en onverbindend is, dat de politiek een taak had op het vlak van burgerschapskunde. Op dit moment lijken alleen de kleine politieke partijen nog fundamentele aandacht hieraan, en aan kadervorming, te besteden.

Vernieuwing van de werving, selectie, opleiding, kwaliteit van volksvertegenwoordigers dient hoog op de agenda van de politieke partijen te staan. Bij steeds meer politici overstijgt het persoonlijke het geheel. De individualisering van de politiek is een uitwas die het politieke ambt verarmt. Het lijkt er steeds meer op dat het selectiecriterium voor verkiesbare personen beperkt is tot de vraag of betrokkene het goed zal doen op de televisie, in plaats van het hebben van een aan de samenleving dienstbare attitude. Naarmate ze langer wachten om op dit punt spijkers met koppen te slaan komt de dag dat de 'politieke partijen over zijn'¹⁰⁵ steeds dichterbij.

¹⁰⁵ Men vindt dit thema in de boeken van Paul Frissen: *De virtuele staat*, Schoonhoven: Academic Service, 1996; en in *De lege staat*, Amsterdam 1999.

Bijlage 3 De vergadering van de Commissie voor de Werkwijze van de Kamer op 15 maart 2004.

Inleiding

Op 15 maart 2004¹⁰⁶ heeft een aantal Kamerleden zich met de Commissie voor de Werkwijze van de Kamer een hele dag gebogen over de problematiek van de politieke cultuur van de Kamer. De vergadering werd voorgezeten door het Kamerlid Verburg, terwijl de voorzitter van de Tweede Kamer, Weisglas, namens het Presidium 'achter de regeringstafel' zat om het commentaar en de moties in ontvangst te nemen.

Versterking van de bewerktuiging van de Kamer

Alles wat al vele malen in de Kamer als versterking van de bewerktuiging aan de orde is geweest passeerde ook nu weer de revue. We hebben het dan over instrumenten als:

- het aantal moties (meer dan 1200 per jaar) en vragen (meer dan 1500 per jaar) quoteren, of juist niet quoteren, maar geheel vrijlaten onder invoering van een *blaming*-prijs voor de slechtste motie of vraag van het jaar;
- herordening van de procedures inzake spoeddebatten, interpellatiedebatten, hoofdlijndebatten, interruptiedebatten, algemeen overleg, (openbaarheid van) procedurevergaderingen en actualiteitenoverleg;
- wel of geen verkiezingsdebat invoeren in de Kamer, met een burgerjury;
- nieuwe instrumenten zoals het recht van initiatief (initiatiefnota's) om signalen in de samenleving op te sporen en op de agenda van de Kamer te zetten;
- de introductie van codes inzake integriteit en de omgang met lobbyisten;
- versterking van het Bureau wetgeving van de Kamer;
- versterking van het Onderzoeks- en Verificatiebureau van de Kamer;
- aanpassing van de procedures voor hoorzittingen;
- aanpassing van het soort debatten in het plenum en in commissies;
- het inbouwen van evaluatiemomenten;
- het introduceren van intercollegiale intervisie;
- betere coaching en training van Kamerleden;
- verbetering van het agendabeheer;
- training van de voorzitters in vergadertechniek;
- introductie van discussienota's over wetsontwerpen voorafgaande aan schriftelijke voorbereiding;
- introductie van thematisch ingestelde Kamercommissies;
- aanpassingen in de procedure van ambtelijke toetsing;
- afschaffing of verandering in de opzet van het vragenuurtje;
- verminderen van het aantal van 18 weken reces plus verlof per jaar;
- meer levendigheid aanbrengen in de debatten; rantsoenering van spreek-tijden;

¹⁰⁶ Handelingen Tweede Kamer, 2003-2004, 29 262, nr. 8

- het invoeren van een spreek- en verschijningsplicht voor ambtenaren;
- herordening van de procedure inzake het horen van de minister-president tijdens het vragenuurtje;
- herordening van de procedure van omgaan met brieven van een of meer ministers;
- herordening van de procedures inzake parlementaire enquêtes en parlementair onderzoek;
- positionering van de Kamer in Brussel;
- herordening van de structuur van de bureaus van de Kamercommissies.

Het gesprek over deze zaken stond voortdurend in het teken van de vraag of je het probleem van de politieke cultuur kunt of mag bestrijden met ingrepen in structuren en procedures. Het antwoord daarop was steeds ontkennend, maar de realiteit van de hierboven geschetste onderwerpen laat zien dat na-genoeg alles wat ter tafel kwam, te maken heeft met structuren en procedures. Het bleek bijzonder moeilijk te zijn om vol te houden dat je de cultuur kunt veranderen zonder in te grijpen in het systeem zelf. De grens tussen cultuur en structuur is te dun en te vaag om overtuigende cultuuringrepen te bedenken. Slechts Eerdmans durfde dat hardop te zeggen. Dus ging het gehele overleg voorwaarts in de paradoxale sfeer van ‘cultuur moet je veranderen met cultuuraanpassingen, maar intussen kunnen we alleen maar ingrepen in structuren en procedures bedenken.’

Er werden zes moties ingediend

De commissie nam zes moties aan. Achtereenvolgens:

- verzoek aan het Presidium om te starten met een experiment bij vier commissies om openbare procedurevergaderingen te houden;
- verzoek aan de Commissie voor de Werkwijze om met voorstellen te komen tot verbetering van de werking van het vragenuurtje;
- verzoek aan de Commissie voor de Werkwijze om met een voorstel te komen om mensen onder ede te kunnen horen;
- *verzoek aan het Presidium om binnen drie maanden met voorstellen te komen die gericht zijn op veranderingen in de cultuur van de werkwijze van de Kamer;*
- verzoek aan het Presidium om in de toekomst de agenda van de Kamer zodanig in te richten dat het aantal recesweken per kalenderjaar niet meer dan 12 bedraagt;
- *verzoek aan het Presidium om voorstellen te doen tot herindeling van de vaste Kamercommissies met een meer thematische samenhang.*

De twee gecursiveerde moties zijn in deze context het meest van belang. Het verzoek aan het Presidium om zelf een strategie met voorstellen te ontwerpen tot verandering van de politieke cultuur van de Kamer is – zoals reeds gezegd – door Weisglas verworpen (p. 50). Ook op het voorstel om themacommissies in te stellen stelde hij (p. 51): ‘Ik geef een negatief advies bij deze motie.’ Dat het fenomeen Themacommissie inmiddels is geïntroduceerd en blijkens de werkzaamheden van de Themacommissie Ouderenbeleid voortreffelijk functioneert, wordt beschreven in Bijlage 4.

Bijlage 4 De kracht van het nieuwe staatkundige verschijsel 'Themacommissie' in de Tweede Kamer¹⁰⁷

De instelling en doel van het verschijsel Themacommissie

De Tweede Kamer heeft op 15 april 2003 een wijziging van het Reglement van Orde doorgevoerd¹⁰⁸ die het mogelijk maakte – voor de zittingsperiode van de Kamer – zogeheten Themacommissies in te stellen. De doelomschrijving van zo'n commissie wordt op verschillende manieren uitgedrukt. Een kleine bloemlezing lijkt hier op zijn plaats. Het doel van een Themacommissie is:

- Visieontwikkeling en streven naar samenhang en coördinatie.
- Politieke meningsvorming over belangrijke maatschappelijke vraagstukken bevorderen, inzake onderwerpen die meer dan één ministerie aangaan en/of toekomstgerichte politieke kaderstelling vereisen.
- Anticiperend, initiërend en daardoor agendabepalend bij de oordeelsvorming over (nieuwe) technologische of maatschappelijke ontwikkelingen.
- Nieuwe kaders voor beleid creëren en daarmee zoeken naar coördinatie en samenhang.
- Activiteiten en resultaten neerleggen in een of meer richtinggevende documenten.

Het Presidium heeft gekozen¹⁰⁹ voor de instelling van twee Themacommissies: een voor ouderenbeleid en een voor technologiebeleid.

De werkwijze en instrumenten van een Themacommissie

Een Themacommissie mag experimenteren met nieuwe werkwijzen. Het Presidium gaat ervan uit dat zulke commissies een duidelijke meerwaarde krijgen als groepen uit de samenleving nadrukkelijk worden betrokken bij de visieontwikkeling. Voorts mag een Themacommissie bij het ontwikkelen van een toekomstvisie het 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 commissie wordt bijgestaan door een griffier, stafmedewerkers en medewerkers van verschillende diensten.

¹⁰⁷ Zeer interessant is het feit dat thematisch bezig zijn met politiek ineens tot ontwikkeling lijkt te komen. Zo vindt men ook in het Jaarbericht 2004-2005 van de Eerste Kamer op p. 26-27 een positieve evaluatie van enkele door die Kamer gehouden themadebatten.

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ Tweede Kamer 2002-2003, 28 923, nr. 1.

De werkwijze van de Themacommissie Ouderenbeleid

De Themacommissie Technologiebeleid heeft het niet gered. Op de een of andere manier is die niet goed van de grond gekomen. De Themacommissie Ouderenbeleid wel. Ingesteld in november 2003 heeft die in december 2005 een voortreffelijk rapport¹¹⁰ aan de Kamer aangeboden.

Zij had als concrete taak 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 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 zijn 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

¹¹⁰ Onder de titel *Lang zullen we leven*, Tweede Kamer, 2005-2006, 29 549, nrs. 4-5.

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.

En na indiening van haar rapport in december 2005 is het fout gegaan. Hoe dat in elkaar zit volgt nu.

De constructiefout in het Reglement van Orde

Tussen september 1976 en vandaag heeft 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. In Bijlage 1 is de oorsprong en werking van dat mechanisme uitgelegd. Die Bijlage veroordeelt deze werkwijze ten principale.

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, qua aard en doel niet principieel verschillend van gesprekken die een Themacommissie ook met anderen in de samenleving mag voeren.

Natuurlijk heeft het Presidium zich gerealiseerd dat dit wringt maar bezweert dat met (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.'

De gang van zaken zit dus als volgt in elkaar:

- 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.
- De Kamer heeft echter een heilige angst voor competentieproblemen met zo'n Themacommissie.
- 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.'

Het stelsel van vaste, sectorale commissies moet plaatsmaken voor een stelsel van Themacommissies

Een van de noodzakelijk te vervullen voorwaarden voor herstel van de representatieve taak en controlerende taak van de volksvertegenwoordiging is het geheel en al afschaffen van het stelsel van vaste commissies. De sectorale systematiek voedt het op meebesturen gerichte specialisme en daarmee de naar binnen gerichtheid van het overgrote deel van het werk van de Tweede Kamer.

In plaats daarvan dient een stelsel van Themacommissies te komen, mits werkend conform de aanpak van de Themacommissie Ouderenbeleid. 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.

Bijlage 5

Bijlage 5 Een voorstel tot herijking van het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid

Frank Ankersmit
Leo Klinkers

Dit is een eerste versie van een poging om het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid bij de tijd te brengen.

Artikel 42

- 1. De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers.*
- 2. De Koning is onschendbaar. De ministers zijn verantwoordelijk voor het handelen van de Koning.*

Toelichting:

Lid 1 is ongewijzigd.

Lid 2 beperkt, zoals in 1848/1866-1868 de bedoeling was, de ministeriële verantwoordelijkheid tot het handelen van de Koning. Daarmee vervalt hier de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van ambtenaren. Dat wordt verder in artikel 44 geregeld.

Artikel 43

- 1. De minister-president en de overige ministers worden bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen.*
- 2. Een minister die het vertrouwen van de Tweede Kamer verliest dient zijn ontslag in.*

Toelichting:

Lid 1 is ongewijzigd.

Lid 2 codificeert de in de praktijk gegroeide vertrouwensregel. Voorts dat het ontslagrecht bij gebleken afwezigheid van vertrouwen alleen bij de Tweede Kamer, en niet ook bij de Eerste Kamer ligt.

Artikel 44

- 1. Bij koninklijk besluit worden ministeries ingesteld. Zij staan onder leiding van een minister.*
- 2. Ook kunnen ministers en staatsecretarissen worden benoemd die niet belast zijn met de leiding van een ministerie.*
- 3. 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.*
- 4. De Tweede Kamer kan nader bij wet omschreven ambtenaren horen in een besloten zitting. De Tweede Kamer beslist over de aanwezigheid van de minister.*
- 5. Jaarlijks hoort de Tweede Kamer het Overleg van secretarissen- en inspecteurs-generaal over hun visie op de staat van de staat.*

6. *Jaarlijks hoort de Tweede Kamer het bevoegd gezag van zelfstandige bestuursorganen, toezichthoudende organen en geprivatiseerde instellingen met een publieke taak.*

Toelichting:

Lid 1 is ongewijzigd.

Lid 2 heeft de toevoeging van staatssecretarissen. Dit vereist aanpassing van artikel 46.

Lid 3 is nieuw. Ambtenaren vanaf schaal 11 worden reeds enige jaren benoemd in Algemene Dienst en daarna tewerkgesteld in een ministerie. Het is die vakminister die verantwoordelijk is voor het doen en laten van zijn ambtenaren. Voor de 70 topambtenaren van de Topmanagementgroep¹¹¹ (TMG) van de Algemene Bestuursdienst (ABD) gelden afwijkende procedures bij de benoeming, de rechtspositie en de beloning. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de uiteindelijke benoeming, de rechtspositie en de arbeidsvoorwaarden. Voor de inhoudelijke aspecten van de functie is de vakminister verantwoordelijk. De bedoeling van lid 3 is om de ongeschreven regel, dat de minister verantwoordelijk is voor zijn ambtenaren, te codificeren. Maar om die in relatie met het vierde lid tegelijk nader te duiden. Een dergelijke bepaling moet overigens wel worden afgestemd op artikel 68. Lid 4 is nieuw. Zowel bij de Tweede Kamer als bij een toenemend aantal topmanagers bestaat behoefte om topambtenaren in een besloten zitting te kunnen horen. Daarmee worden verschillende doelen nagestreefd. In de eerste plaats komt het tegemoet aan de grote behoefte om bij incidenten in alle rust de feitelijke gang van zaken te kunnen uitleggen. Ook brengt dit rust en duidelijkheid op het vlak van wie waarvoor verantwoordelijk is of was. De beslotenheid garandeert dat ambtenaren in alle openheid kunnen spreken en niet als aangeschoten wild door de media worden achtervolgd. Voorts bepaalt dit lid dat het horen van die ambtenaren, anders dan het geval is bij het huidige artikel 69, lid 3 Grondwet, kan geschieden buiten aanwezigheid van een minister. Lid 5 is nieuw. Het creëert door het jaarlijks horen van de visie op de staat van de staat van de secretarissen- en de inspecteurs-generaal rust op het front van aantijgingen van de politiek jegens de administratie dat deze laatste alleen maar een hindermacht vormt. Tegelijk geeft dat veel meer inzicht in het functioneren van de rijksdienst, als gevolg waarvan het horen van ambtenaren bij incidenten veel beter in context begrepen en besproken kan worden. Lid 6 is nieuw. Het geeft door het jaarlijks horen van het bevoegd gezag van organen die buiten ministeries publieke taken uitvoeren de Kamer inzicht in, en invloed op dat functioneren. Bovendien ontlast het ministers die voor elk wissewasje in die organen naar de Kamer worden geroepen en daar alleen maar kunnen zeggen dat ze er niet meer over gaan.

¹¹¹ Behorend tot de ABD zijn alle managers bij het rijk met integrale eindverantwoordelijkheid over mensen en middelen: secretarissen-generaal, directeuren-generaal, inspecteurs-generaal en directeuren van de ministeries en bij de ambtelijke diensten van een aantal Hoge Colleges van Staat. Dit zijn ruim 800 managers. Binnen de ABD is er een afzonderlijke topmanagementgroep (TMG) die bestaat uit de 70 zwaarste functies. Die omvat de secretarissen-generaal, directeuren-generaal, inspecteurs-generaal en enkele hiermee gelijkgestelde bijzondere functies: Thesaurier-generaal, Hoofd Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst, Directeur Centraal Planbureau, Directeur Sociaal Cultureel Planbureau en Directeur Bureau voor de Industriële Eigendom.

Verdere discussiepunten

Artikel 64 Grondwet gaat over het recht van de Koning om bij koninklijk besluit elk der Kamers te kunnen ontbinden. De vraag is of dat artikel moet blijven bestaan nu het voorgestelde artikel 43 het politieke primaat op nationaal vlak geheel bij de Tweede Kamer legt. Deze vraag geldt temeer als conform het alternatief van aanbeveling 3.1 een stelsel van de gekozen minister-president wordt ingevoerd. Bij een dergelijke scheiding der machten is een ontbindingsrecht niet langer functioneel: een conflict tussen parlement en regering waarbij de regering wordt heengezonden leidt uit de aard der zaak tot nieuwe verkiezingen.

Artikel 69, lid 3 zegt nu: 'Zij (=ministers en staatssecretarissen) kunnen zich in de vergaderingen doen bijstaan door de personen, daartoe door hen aangewezen.' Dat lid kan vervallen.

De Eerste Kamer beschikt over het budgetrecht. Het voorstel is om dit aan de EK te ontnemen en in plaats daarvan aan de EK het terugzendrecht te verlenen.

Bijlage 6 Ombouw van de rijksdienst

De ernst van de situatie nader beschreven

Net zoals de bestuurlijke organisatie van ons land is de structuur van de rijksdienst al tientallen jaren onderwerp van discussie. In de jaren zeventig hield de Commissie van Veen zich er mee bezig. Bekender is de Commissie Vonhoff, rond 1980 en de daarna volgende reeks geschriften van de regeringscommissaris voor de rijksdienst, Tjeenk Willink, die in 1986 daarmee ophield.

Tussen toen en nu is het niet stil gebleven. Diverse modellen, van het Zweedse tot en met dat van Nieuw Zeeland, hebben regelmatig de vakbladen gehaald. Nu is er dan de Visitatiecommissie Winsemius die in 2005 op dit vlak behartenswaardige voorstellen heeft gedaan. Deze commissie gaat uit van een stelsel van vijf tot zes kleine departementen.

Een van de verklarende oorzaken dat het nooit is gelukt om de verkokerde rijksdienst om te bouwen tot een meer integraal opererende administratie is gelegen in de omstandigheid dat het steeds als een op zichzelf staande operatie is benaderd, veelal ook vanuit de veronderstelling dat de rijksdienst een hindermacht is die gekortwiekt zou moeten worden. Het nieuwe is dat dit voorstel tot drastisch aanpassen van de rijksdienst niet langer een doel in zichzelf is, maar een uitvloeisel van de hieraan voorafgaande aanbevelingen die beginnen bij een ingrijpende aanpassing van het politieke systeem. Bij afschaffing van het stelsel van vaste Kamercommissies en de intrede van Themacommissies verschuift de verkokerde, op specialisten drijvende werkwijze van de Kamer naar een werkwijze die – gestuurd door een duale invulling van de Kamertaak – integrale politieke visies ontwerpt. Dan moet de rijksdienst mee in die slag van 180 graden: *structure follows policy*. Op die manier is het ook mogelijk om de managementstaat, een staat die voornamelijk drijft op bedrijfsmatige in plaats van politieke motieven, weer te doen werken op basis van politieke waarden.

De ernst van de huidige situatie komt goed tot uitdrukking in een vijf pagina's tellende brief van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) van 28 februari 2005, in antwoord op het verzoek van de leiding van het Programma Andere Overheid om knelpunten in de organisatie en het functioneren van de rijksdienst aan te geven. Het voert te ver om de hele brief te citeren, dus hier volgt hier slechts een kleine selectie:

'Het eerste knelpunt is dat de organisatorische variëteit van de rijksdienst slecht aansluit op de variëteit waarin maatschappelijke problemen zich voordoen.

De rijksdienst mist de flexibiliteit en organisatorische lichtheid om adequaat te reageren op complexe maatschappelijke vraagstukken die de grenzen van beleidssectoren overschrijden of die geheel andere vormen aannemen dan de weerspiegeling van maatschappelijke vraagstukken in de bestaande organisatiestructuur. Vraagstukken worden dan noodzakelijkerwijs 'verknipt' tot ze passen in de logica van de departementale indeling en de mal van de daar heersende beleidsvertogen. Alleen zo krijgen ze een duidelijke probleemeigenaar of verschillende probleemeigenaren toegewezen. Lukt dat niet, dan raken problemen 'verweesd'. Dat heeft de raad waargenomen bij veel van de complexe en gelaagde sociale vraagstukken waarmee hij te maken heeft. Die vraagstukken bereiken de politiek-bestuurlijke agenda niet, omdat er geen probleemeigendom in de departementale indeling is te vinden.

Is er wel een probleemeigenaar, dan treedt in veel gevallen reductie van variëteit op een andere manier op, namelijk door verkokering. Problemen worden gedefinieerd vanuit bestaande regimes van wetgeving, beleid en organisatie.'

Terzijde: Uit een van de boeken van Mintzberg¹¹² komt de volgende vergelijkbare beschrijving uit de medische wereld. De moderne geneeskunde ziet het menselijk lichaam niet zozeer als een geïntegreerd systeem van onderling afhankelijke delen, maar meer als een verzameling losjes met elkaar verbonden organen die overeenkomen met de verschillende specialismen. Er ontstaan geen coördinatieproblemen bij de patiënt wiens ziekte keurig binnen een van de specialismen past. Maar voor anderen – bijvoorbeeld de patiënt die tussen psychiatrie en interne geneeskunde in valt – betekent dit dat er herhaaldelijk met hem wordt geschoven op zoek naar de juiste afdeling. Dat proces neemt veel tijd in beslag, terwijl er misschien geen tijd te verliezen is.

Ik vervolg nu het citeren van de brief van de RMO:

'In een aantal opzichten lijkt in de rijksdienst eerder sprake van een trend van verticalisering en centralisatie. Zo neemt de aandacht voor toezicht en controle toe, zodanig dat er een stapeling optreedt. Deze verticalisering brengt een sterke interne gerichtheid met zich op alle niveaus van de rijksdienst. (-) Interne gerichtheid resulteert in een heel eigen beleidsdynamiek waarin weinig oog is voor neveneffecten, binnen maar vooral ook buiten de grenzen van een beleidssector. Bovendien komt er veel beleidsaccumulatie uit voort, in sommige sectoren in een heel hoog tempo¹¹³. Vaak wordt immers de ineffectiviteit van beleid of de hoge frequentie van onbedoelde effecten vastgesteld. De remedie daarvoor is doorgaans beleidsverfijning en beleidsuitbreiding.'

'Juist deze verbinding met en fundering in het politieke primaat maakt duidelijk dat een herontwerp voor de rijksdienst geen instrumentele en neutrale aangelegenheid is. Het is een politieke kwestie die alles te maken heeft met het zelfbeeld van de politiek en met de relatie tussen politiek en ambtelijk apparaat. Dat verklaart het moeizame proces dat het herontwerp van de rijksdienst sinds

¹¹² Henry Mintzberg, *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. 1993, Prentice-Hall, Upper Saddle River, NJ.

¹¹³ Dit thema komt ook weer terug in rapport *Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*, van de RMO, 2006. De noodzaak tot beleidsbeëindiging wordt daarin nog eens stevig aangezet.

jaar en dag doorloopt, maar maakt tegelijkertijd duidelijk dat wie aan het politieke karakter ervan voorbijgaat en alleen redeneert vanuit de organisatorische rationaliteit, wezenlijke knelpunten niet zal oplossen.'

Structure follows policy

Tegen de geciteerde achtergrond is de RMO huiverig voor een traditioneel pleidooi voor een departementale herindeling met minder ministeries of met een kernkabinet. Men vreest dan toch weer nieuwe fixaties, versmallingen en verkokeringen. Echter, ik ben ervan overtuigd dat een departementale herindeling, zoals gepositioneerd in de context van alle aanbevelingen tezamen, voldoet aan het aloude adagium dat structuuringrepen een uitvloeisel dienen te zijn van een fundamentele politieke afweging, die in het hart van de democratie moet beginnen.

De aanbevelingen in dit document hebben allemaal één doel en dat is om het politieke systeem te richten naar de samenleving, om vanuit een waarachtig duaal bestel – zo mogelijk trilateraal¹¹⁴ – integrale politieke visies te doen ontwerpen via een stelsel van Themacommissies. Gevoegd bij de aanbeveling om de sectorale vaste Kamercommissies af te schaffen is het ondenkbaar dat de traditionele sectorale departementale organisatie kan blijven bestaan. Langs deze lijn van denken lijkt mij het bezwaar van de RMO tegen een departementale herindeling opgelost te worden.

Voorstel voor zeven ministeries en dertien departementen

Vergun mij – tegen de achtergrond van het voorstel van de Visitatiecommissie Winsemius om over te gaan tot vijf tot zes departementen – een klein spel met woorden, ter duiding van een verschil tussen een ministerie en een departement.

Laat de huidige dertien departementen nog even bestaan maar breng ze onder bij zeven ministeries; geef de leiding van elk departement in handen van een onderminister; werk zo rustig toe naar een daadwerkelijke vermindering en inkrimping van het aantal ministeries. Wat die noodzaak én mogelijkheid tot inkrimping betreft, is relativering overigens op zijn plaats. Er zijn altijd factoren die op dat punt belemmerend werken. De Belastingdienst, de Dienst Justitiële Instellingen en de Rijkswaterstaat bijvoorbeeld, omvatten vele tienduizenden ambtenaren die niet zomaar kunnen afvloeien zonder staatstaken in gevaar te brengen.

¹¹⁴ Met de komst van de wet op het burgerinitiatief is de burger een volwaardige partij geworden in de politieke besluitvorming. Wellicht doen we er goed aan om te wennen aan de idee dat we niet langer een duaal, maar een trilateraal bestel hebben.

Laat zeven ministers leiding geven aan de volgende zeven groepen van ministeries, waarbij de dagelijkse leiding per departement voorlopig berust bij een onderminister:

- LNV, VROM en VenW
- EZ en OCW
- SZW en VWS
- BZK en Justitie
- Buza en Defensie
- AZ en Financiën.

De verwijzing naar Vlaanderen

De verwijzing in de aanbeveling naar Vlaanderen is als volgt verklaarbaar.

In 2000 heeft de Vlaamse regering opdracht gegeven aan twee secretarissen-generaal om een nieuw ministerieel bestel voor Vlaanderen te ontwerpen met verkleinde departementen en verzelfstandiging van uitvoerende diensten. Men had één Vlaamse *regering* met zeven *departementen* en dertien ministers. Die ministers stuurden kruiselings (delen van) de departementen aan. De twee betrokken secretarissen-generaal Eric Stroobants en Leo Victor klaarden die klus in een half jaar in de vorm van een voorstel onder de titel 'Beter Bestuurlijk Beleid.' De kern daarvan is een onderscheid tussen kleine kerndepartementen en uitvoerende agentschappen, die overigens onder de ministeriele verantwoordelijkheid blijven vallen. Na enkele besluitvormende trajecten in de afgelopen jaren is dit model volop in een fase van uitvoering gekomen.

Het is theoretisch denkbaar dat wat men in Vlaanderen kan, ook in Nederland zou kunnen: opdracht geven aan twee secretarissen-generaal, of als alternatief aan de secretaris-generaal van Algemene Zaken samen met de directeur-generaal van de Algemene Bestuursdienst, om een rijksdienst te ontwerpen conform de genoemde aanbeveling. Grondige kennisneming van de Vlaamse aanpak verdient daarbij aanbeveling.