

# HET STAATSRECHT VERSUS DE POLITIEKE PARTIJ

## Het euvel van de ministeriële verantwoordelijkheid

F.R. Ankersmit\*)

'De heer de Bruin: "Is de minister genegen inlichtingen te geven omtrent het incident in de Lagere School te Gouda?". De heer Bas, Minister van Onderwijs: "Nee". De heer de Bruin: "Wat zegt U?" De heer Bas: "Ik zei: nee". De heer Jakobs: "Ongehoord... En ik voeg eraan toe: zou de minister dan zo goed willen zijn te verklaren, waarom hij daartoe niet genegen is?". De heer Bas: "Omdat ik van het incident niets afweet" (gelach).'

G. Bomans, *Memoires of gedenkschriften van minister Pieter Bas*, Utrecht, 1950, 185.

### 1. De toekomst van de politieke partij

De politieke partij staat er beroerd voor - zowel nationaal als internationaal is men het daarover eens. Volgens C.W. de Vries, directeur van het wetenschappelijk bureau van D66, zijn de Nederlandse politieke partijen - en met hen de hele parlementaire democratie - 'op sterven na dood'.<sup>1</sup> K. van der Malen schreef in *NRC-Handelsblad* dat onze politieke partijen 'aangevreten zijn door de dood'.<sup>2</sup> Niet minder pakkend is ook de formulering van F. Becker (PvdA) dat de partijen 'hersendood' zijn.<sup>3</sup> Het sterk gedaalde ledental is in de ogen van velen een niet mis te verstaan symptoom van die aanstaande dood van de politieke partijen.<sup>4</sup> Het DNPP becijferde dat de afgelopen tien jaar het ledenaantal van de grote politieke partijen terugliep van 343.000 naar 295.000. Gaat men er voorts van uit dat een tien procent van de leden zich ook daadwerkelijk actief met de politieke gang van zaken bemoeit, dan betekent dit dat de Nederlandse politiek op slechts 30.000 mensen een beroep kan doen. Dat is ongeveer evenveel als het totaal aantal

---

\*) Graag zou ik de medewerkers van het DNPP - en met name dr. P. Lucardie en drs. G. Voerman - van harte willen bedanken voor hun onmisbare hulp bij de totstandkoming van dit opstel. Zij behoedden mij voor menige fout en hun literatuursuggesties bleken steeds uiterst waardevol.

banen dat op de verschillende niveaus in het Nederlandse politieke bestel (inclusief de partijen) *überhaupt* te vergeven is. Hieraan viel de sombere conclusie te verbinden dat van selectie geen sprake meer zou kunnen zijn: iedereen die de politiek in wil, zal daar dan ook onmiddellijk terecht kunnen.<sup>5</sup> Voor de minister van Binnenlandse Zaken was dit een belangrijke reden om in december 1997 de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) advies te vragen over op wat voor manier men het aanzien van de politieke partij zou kunnen verbeteren.<sup>6</sup>

Vanzelfsprekend suggereert dit gedaalde ledenaantal niet alleen een gedaalde belangstelling voor de politieke partij, maar evenzeer een afname van onze interesse voor heel de politiek. Daarvan blijkt evenwel geen sprake te zijn. Uit recent kiezersonderzoek bleek dat die belangstelling eerder toe dan afnam. En daaraan valt de conclusie te verbinden dat het de politieke partij niet gegeven is om hier de vruchten van te plukken - wat wederom het vermoeden versterkt dat de politieke partij uit de tijd aan het raken is. De Vries constateert voor onze tijd een algehele crisis in wat hij aanduidt als 'het politieke', dat wil zeggen in het besef dat de politiek er werkelijk toe doet en dat de openbare besluitvorming voor individu en samenleving een verschil maken kan.<sup>7</sup> Wij geloven blijkbaar niet langer - of althans veel minder - in het vermogen van de politiek om vorm, sturing of richting te geven aan de ons omringende sociale werkelijkheid. En als dat geloof in de scheppende kracht van de politiek verdwenen is, degenerereert heel het politieke mechanisme dat we van het verleden hebben geërfd tot een duur, zinloos en irrelevant mechanisme dat weinig meer dan louter zichzelf in beweging houdt. Tegen die achtergrond kunnen we van harte instemmen met A. Schoeps, lid van de CDA-jongerenbeweging Confrontatie met de Toekomst, wanneer hij zich de retorische vraag stelt 'Zijn volksvertegenwoordigers nog nodig?' en wanneer hij die vraag vervolgens ontkennend beantwoordt met de constatering dat 'de politiek een aparte industrietak geworden is', getekend door bureaucratische 'inteelt en verambtelijking' en dat de 'Haagse kaasstolp' zich steeds verder verwijderde van de Nederlandse samenleving.<sup>8</sup> Ook zijn partijgenoot C.J. Klop, adjunct-directeur van het wetenschappelijk bureau van het CDA, maant ons aan tot de erkenning dat de politiek maar weinig meer vermag en dat in het bijzonder de politieke partij een veel minder belangrijke rol speelt dan 'de handboeken' suggereert.<sup>9</sup> P. Kalma, directeur van de Wiardi Beckman Stichting van de PvdA, is eveneens van mening dat de politieke partij de weg van het openbaar bestuur naar de samenleving niet meer weet te vinden. Voor de hand liggende oplossingen hiervoor wijst hij af. Zou men de politieke partij aanbevelen om de oren meer open te houden voor wat er zich in de samenleving afspeelt, dan verwordt de politieke partij tot een willoze speelbal van de waan van het moment. En de omgekeerde strategie om de oren dicht te houden voor de waan van de dag zal de vervreemding tussen politiek en samenleving slechts verder versterken. De enige uitweg uit dit dilemma ziet

hij in een politieke partij die tot de politieke verbeelding van de burger weet te spreken door 'iets uit te dragen' en die dat doet door de moed op te brengen om op een zelfstandige en onafhankelijke wijze de eigen positie te bepalen.<sup>10</sup> Maar juist tot dat laatste schijnen politieke partijen niet langer in staat te zijn. Wat dat betreft is Kalma's aanbeveling meer een herformulering van het probleem, dan een oplossing ervoor.

Internationaal is het beeld zo mogelijk nog treuriger. *The Economist* wijdde in de zomer van 1999 een serie artikelen aan de toestand van de politieke partij - wat op zich al een indicatie is dat we hier met een zorgelijk fenomeen in onze Westerse democratieën van doen hebben. In de eerste aflevering van deze serie werden de resultaten gepubliceerd van een door Putnam en anderen geschreven studie.<sup>11</sup> Daaruit bleek dat over de laatste twintig jaar het vertrouwen in politieke instituties en in de volksvertegenwoordiging in alle Westerse democratieën, inclusief Japan, sterk is afgenomen. De enige uitzondering op deze algemene regel is Nederland - en als wij ons in ons land al zulke zorgen maken over de toekomst van de politieke partij en van de democratie, hoeveel reden te meer moet daarvoor dan niet zijn in al die andere landen?<sup>12</sup> In deze serie wordt wereldwijd die afname geconstateerd van het ledenaantal van de politieke partijen die, zoals we zagen, ook al voor Nederland werd vastgesteld. Politieke partijen weten de kiezer niet meer aan zich te binden en krijgen meer en meer te maken met de zwevende kiezer. De politieke partij heeft haar vroegere vermogen om als een soort van maatschappelijke kerk te functioneren verloren en krijgt meer en meer het karakter van een 'kiesvereniging', zoals J. Simons terecht constateert.<sup>13</sup> De maatschappelijke band die kiezer en partij verbond werd doorgesneden en de verhouding tussen beide verkreeg gaandeweg het karakter van die tussen de consument en de producent van een bepaald artikel. En waarbij de producent van dat artikel van alle hem ter beschikking staande nette en minder nette commerciële middelen gebruik maakt om zijn product aan het publiek op te dringen.

Al deze ontwikkelingen werden in de Verenigde Staten het eerst geconstateerd en zijn daar dan ook het beste onderzocht. M.P. Wattenberg wijst in dit verband op de merkwaardige paradox dat de bereidheid van het electoraat om zich met een van de beide grote Amerikaanse partijen te identificeren weliswaar stabiel bleef, maar dat dit gegeven voor het feitelijke kiesgedrag van het electoraat van geen betekenis is. Hieraan valt de conclusie te verbinden dat iedere overtuigingskracht achter deze intuïtieve identificatie verdween. En dat betekent weer, zo gaat hij verder, dat de Amerikaanse kiezer niet zozeer vijandig staat tegenover politiek en tegenover de politieke partij, alswel dat hij politiek onverschillig geworden is.<sup>14</sup> Een extra argument voor die onverschilligheid is het fenomeen van het zogeheten 'ticket splitting', dat wil zeggen het feit dat men vaak voor een Democratische president maar voor een Republikeins congreslid kiezen zal (of omgekeerd). Partijkleur werd minder belangrijk dan het imago van de kandidaat.<sup>15</sup> Zoals F. Sorauf

het uitdrukt: 'it is the candidate, not the party who is sold'.<sup>16</sup> En reeds twintig jaar geleden hield W. Dean Burnham de uiterst zwakke profilering van de beide Amerikaanse politieke partijen verantwoordelijk voor dit verlies aan greep van de partij op het electoraat. Alleen een meerpartijensysteem had hier verbetering in kunnen brengen: 'one may speculate that, if electoral law and political tradition in the US allowed, we would have seen the emergence some time ago of an explicit multi-party system. As it is now, we find party-decomposition instead'.<sup>17</sup> Al deze auteurs delen de verwachting van J. Dennis dat de toekomst de dood van de Amerikaanse politieke partij te zien zal geven.<sup>18</sup> Zonder de politieke partij, geen politiek en geen democratie.

## 2. De-ideologisering en ideologische convergentie

Velen zijn van mening dat de-ideologisering de voornaamste oorzaak van het betekenisverlies van de politieke partij geweest is.<sup>19</sup> Sinds 1989 zijn er geen grote ideologische meningsverschillen meer en er is daarom veel minder dan vroeger dat partijen onderling nog verdeelt en waaraan zij nog een eigen identiteit zouden kunnen ontleen. Heel het bestaansrecht van de politieke partij komt daarmee in het geding, zo redeneren sommigen. Ongetwijfeld heeft K. von Beyme gelijk wanneer hij schrijft: 'there is a schematic element in the traditional distinction between ideology and patronage parties. Over the long term only parties based on an ideology have succeeded in establishing themselves in Europe'.<sup>20</sup> Een politieke partij zonder ideologie lijkt een *contradictio in terminis* te zijn. R. Koole is het daarom met Von Beyme eens dat de ideologie het belangrijkste bezit van een politieke partij is: de ideologie functioneert intern als de scheidsrechter waarop men een beroep doet in het geval van conflicten over de politieke koers van de partij en extern waar het gaat om het bepalen van de eigen positie ten opzichte van andere partijen.<sup>21</sup> Kortom, met de ideologie verliest de politieke partij zowel haar hart als haar hoofd.

Maar het proces van ideologie-verlies dateert al van ver voor 1989. Dat blijkt uit de wijze waarop men de geschiedenis van de politieke partij gewoonlijk periodiseert. De eerste, veelal nog negentiende-eeuwse partijen duidt men vaak aan als 'kaderpartijen'. De kaderpartij is een groep van politiek gelijkgezinden (doorgaans een groep van zelfstandig denkende notabelen) die gezamenlijk opereert, maar zonder bereid te zijn om zich aan een sterke partijdiscipline te onderwerpen. De 'kaderpartij' werd opgevolgd door de 'massapartij'. Hier is sprake van een partij met een sterke ideologische inhoud waarmee een omvangrijk partijkader zich met graagte en enthousiasme identificeert. In een latere fase zoekt de partij niet zozeer het eigen ideologische gelijk uit te dragen, maar bovenal een zo groot mogelijke aanhang in het electoraat te verwerven. Een geprononceerde politieke ideologie is daarbij eerder ballast dan winst. Dat leidt tot wat O. Kirchheimer

dertig jaar geleden al aanduidde als de zogeheten 'catch all party', die zich van de massapartij onderscheidt door een 'drastische vermindering van de ideologische bagage'.<sup>22</sup> Dit soort partij representeert iedereen, maar niemand in het bijzonder.<sup>23</sup> En de laatste fase, de fase waarin wij ons nu bevinden is die van de zogeheten 'kartelpartij', dat wil zeggen van de partij die deel uitmaakt van een systeem waarbinnen de bestaande partijen voor zichzelf tezamen het mandaat van de kiezer gemonopoliseerd hebben.<sup>24</sup> Deze soort partij heeft zowel de eigen identiteit als die van de andere partij(en) nodig om zichzelf voor de kiezer zichtbaar en herkenbaar te maken. Kartelpartijen zijn daarom deelgenoten binnen een pervers bondgenootschap met de andere partijen en waarbinnen ieder de ander(en) behoeft voor de eigen identiteit. De kartelpartij is 'intertextueel', om het met een hier zeer toepasselijke Derridiaanse metafoor uit te drukken.

De ontwikkeling van de partij over de afgelopen honderd jaar laat daarom een beweging zien van elkaar ideologisch bestrijdende partijen, die via een volgende fase van verlies aan ideologische inhoud gaandeweg leiden zou tot een systeem waarbinnen de ideologie door de partijen *gezamenlijk* gebruikt wordt ten behoeve van de instandhouding van dat systeem en van henzelf. De ideologie degenereert aldus van de inzet van de politieke strijd tot een aan de kiezer gepresenteerde fopspeen, die geen ander doel heeft dan te voorkomen dat de kiezer door zijn politieke keuzes de bestaande partij-politieke verhoudingen in gevaar zou kunnen brengen. Het bevroren van die verhoudingen leidt vanzelfsprekend ook tot een bevrozing van de bestaande sociale orde, althans voor zover de politiek daar vorm aan geven kan. De ideologie transformeerde zich aldus van een intellectuele rechtvaardiging van de sociale strijd tot een krachtig instrument ter behoud van het bestaande politieke orde. Sociologisch dynamiet werd politiek cement. Waar de ideologie vroeger een instrument was om de kiezer bij de politiek te betrekken, daar is zij in het ideologische convenant van de karteldemocratie een instrument geworden om de politiek slechts voor de politici te behouden. Inderdaad, de burger, niet op de hoogte met de subtiliteiten van die intertextualistische verweving van kartelpartijen, heeft in de wereld van de politiek ook niets meer te zoeken (en te vinden).<sup>25</sup>

Het feit dat deze ontwikkeling van massa- naar kartelpartij zich over al meer dan een eeuw uitstrekt, suggereert dat die trek naar de-ideologisering ook mede liggen moet in de logica van het systeem van de Westerse politieke representatie als zodanig. Zeker zal alles wat we met 1989 zijn gaan associëren aan dat proces van de-ideologisering een extra impuls gegeven hebben, maar ook zonder 1989 had die ontwikkeling van de-ideologisering en van een convergentie van ideologieën zich voorgedaan, zij het wellicht minder snel. Dat die ontwikkeling inderdaad in de logica van ons politieke systeem ligt, is toe te lichten met de stelling van H. Hotelling.<sup>26</sup> Stel men wil twee winkels vestigen tussen een rij van honderd huizen, genummerd van 1 tot en met 100, en wel op een zodanige manier dat die winkels voor de bewoners

van die huizen het gemakkelijkst te bereiken zijn. Uiteraard komt men dan terecht op de plaats tussen de huisnummers 33 en 34 en de huisnummers 66 en 67. Maar stel nu dat de beide winkels met elkaar wensen te concurreren. Dan zullen ze allebei zich rond huisnummer 50 willen vestigen. Wanneer we nu de huisnummers 1 tot en met 100 laten corresponderen met het politieke spectrum, lopend van uiterst links naar uiterst rechts, dan zijn, met Hoteling, aan bovenstaande vergelijking de beide volgende conclusies te verbinden. In de eerste plaats, de voor de huisbewoners (of burgers van verschillende politieke kleuren) meest wenselijke verdeling tussen de winkels (of partijen) is niet identiek met wat voor die winkels (of partijen) zelf het meest wenselijk is. In de tweede plaats, wanneer een situatie van concurrentie intreedt, is de trek naar het midden even logisch als onweerstaanbaar. Kortom, zodra het hierboven genoemde proces op gang gekomen is, is het slechts een kwestie van tijd om uiteindelijk terecht te komen bij dat systeem van kartelpartijen. Het gebrek aan ideologische lading, de ideologische convergentie, de divergentie tussen het politieke spectrum in het electoraat en dat in de bestaande politieke partijen, het door velen betreunde 'ondiepe zelfbeeld van politieke partijen', de 'verkoop' van de politieke partijen met behulp van het charisma van de leider, de groei naar wat J.W. Oerlemans een tiental jaren geleden aanduidde als de 'éénpartijstaat Nederland', dat alles voltrekt zich haast met dezelfde noodzakelijkheid en onvermijdelijkheid waarmee de dag op de nacht volgt.<sup>27</sup> En voor zover de partijen het spectrum van de politieke meningsvorming bewust of onbewust bepalen, heeft dit alles zijn tegenhanger in de de-ideologisering van de kiezer zelf.<sup>28</sup>

Kortom, de groeiende afstand tussen kiezer en politieke partij is een onafwendbare realiteit in onze hedendaagse Westerse democratieën. Dat betekent dat gevoelens van '*Parteienverdrossenheit*' weliswaar even terecht als goed te begrijpen zijn, maar dat het even weinig zin heeft om terug te verlangen naar die vroegere intieme relatie tussen kiezer en politieke partij als te hopen dat op de nacht niet de dag volgt. De ontwikkeling naar wat men aanduidt als de 'Amerikanisering' van de politiek, en waarbij de politiek het karakter aanneemt van een 'product' dat men zo goed mogelijk en met dezelfde middelen zoekt te 'verkoppen' als een automerk of een biersoort, ligt daarom in de logica van onze Westerse democratieën. En het heeft even weinig zin om zich daarover op te winden als over het feit dat ijzer oplost in zoutzuur.

### 3. Vorm en inhoud

Een van de meest wezenlijke eigenschappen van de parlementaire democratie is haar respect voor de vorm. Alle wetgeving dient volgens vaste procedurele regels tot stand te komen - en is aan die voorwaarde niet voldaan dan is wetgeving niet rechtsgeldig, hoe verdienstelijk die wetgeving in de ogen van iedereen ook zijn mag. Anders gezegd, alle inhoud is gebonden aan procedurele vormgeving. Uiteraard legt dat bepaalde beperkingen op aan de 'in-

houd': 'inhouden' die zich niet laten, of willen voegen naar de correcte vorm zullen hun weg naar hun geldigheid binnen politiek en samenleving niet weten te vinden. Wetten bijvoorbeeld die inhoudelijk tot de aanvaarding van rechtsongelijkheid tussen twee (identieke groepen van) individuen zouden nopen, zijn reeds formeel onmogelijk. Want dat zou impliceren dat de toepassing van dezelfde vorm in identieke gevallen verschillende resultaten (inhouden) op zou kunnen leveren - hetgeen strijdig is met de notie van regel of procedure. De toepassing van een en dezelfde regel op identieke situaties moet ook identieke resultaten opleveren. Twee conclusies zijn hieraan te verbinden. In de eerste plaats dat de 'vorm' zekere implicaties heeft voor de 'inhoud' - en wat dat betreft kunnen we met H.V. White zeker spreken van 'the content of the form'.<sup>29</sup> En dat betekent, in de tweede plaats, dat er een continuïteit is tussen vorm en inhoud en dat beide zich niet volledig van elkaar laten scheiden.

Welnu, in de vorige paragraaf constateerden we dat de evolutie van onze Westerse democratieën een verlies aan (ideologische) inhoud te zien geeft. En dat betekent dat we in onze democratieën een shift van inhoud naar vorm mogen verwachten. Ook de bestuurskundige R.J. in 't Veld constateert die ontwikkeling en hij duidt haar als volgt:

'het politieke proces is op deze wijze gekanteld. Het openbaar bestuur bestormt niet langer de samenleving met uitgewerkte oplossingen en een vleugje inspraak, maar benut de in de samenleving aanwezige normatieve lading en expertise naast belangen om rijke oplossingen met voldoende draagvlak voor implementatie in interactie tot stand te brengen. De oplossing gaat niet vooraf aan het communicatie proces maar is daarvan het voornaamste product'.<sup>30</sup>

Anders gezegd, inhoud is in sterkere mate dan vroeger het geval was het resultaat van vorm en procedure. En bepalend voor de gang van zaken in onze hedendaagse democratie zijn nu niet langer normatieve of ideologische inhouden, maar de procedures die wij hanteren om beleidsbeslissingen te nemen.

Soortgelijke gedachten treffen we aan in P.H.A. Frissens onlangs verschenen *De lege staat*.<sup>31</sup> Zoals de titel al suggereert, is ook de bestuurskundige Frissen gefascineerd door het verlies aan (ideologische) inhoud van de hedendaagse democratische staat. Zijn gedachtegang laat zich als volgt samenvatten. Bedenken we dat de traditionele, niet-lege staat, zich boven en tegenover de maatschappij plaatste. Meer nog, in de representatieve democratie had de staat de pretentie een afbeelding van electoraat of maatschappij te zijn: zoals het kunstwerk een representatie is van wat het verbeeldt, zo is de volksvertegenwoordiging een representatie van het electoraat. In de representatie (volksvertegenwoordiging en staat) kwam de (ideologische) inhoud van het electoraat tot uitdrukking. Representatie is normatieve en

ideologische inhoud en in de omgang daarmee lag ook één van de belangrijkste functies van de staat. Want de staat was, om zo te zeggen, het instrument waarvan de samenleving zich bediende om zich van zichzelf bewust te worden, en waarbinnen de samenleving zich ontvouwde in enerzijds het subject van bewustwording (de staat) en anderzijds het object daarvan (de samenleving). En alle politieke sturing veronderstelde die bewustwording, want zonder die bewustwording ook geen polariteit van stuurder of staat enerzijds en gestuurde samenleving anderzijds.<sup>32</sup> Kortom, in de traditionele niet-lege staat zien we de dichotomie van werkelijkheid versus representatie, bewustwording of kennis ervan, zich herhalen. En in de inhoud van die representatie, van die bewustwording of kennis lag altijd de niet-lege inhoud van de staat.

Letten we nu op Frissens analyse van wat er de afgelopen jaren in de publieke sfeer veranderde. Met vele anderen wijst hij op de fragmentering van de staat, de *verplaatsing van de politiek* van het traditionele centrum naar de talloze raakpunten tussen openbaar bestuur en samenleving, op het verdwijnen van een hiërarchische orde in de relatie tussen openbaar bestuur en samenleving en zelfs binnen het openbaar bestuur zelf, op verschijnselen als 'co-management' (waar lagere overheden in overleg met bedrijfsleven en andere direct betrokkenen de vereiste beslissingen nemen), en op de zelfstandige bestuursorganen die in een onduidelijk staatsrechtelijk *limbo* tussen staat en samenleving hun taak vervullen. Al deze meer of minder recente verschijnselen laten zich samenvatten in de metafoer van een langzamerhand in de samenleving wegzakkende overheid; de overheid staat niet meer boven de samenleving, maar zij wordt de maatschappelijke werkelijkheid meer en meer ingezogen. De representatie zakte, om zo te zeggen, in het gerepresenteerde weg. En, belangrijkste van alles, dat bleek vooralsnog uitstekend te werken, want daar ligt het geheim van het zoveel geprezen poldermodel.

Aan dit gegeven zijn, met Frissen, een theoretische en enkele praktische conclusies te verbinden. De theoretische conclusie is dat met het wegzinken van de staat in de maatschappij ook de inhoud van de staat verdwijnt. Die inhoud associëerden we immers zojuist met representatie, bewustwording of kennis en die konden, zoals we zagen, alleen bestaan bij de gratie van de *afstand* tussen de staat en de *tegenover* de staat liggende samenleving - een afstand die in het politieke vlak het analogon is van de afstand tussen taal en werkelijkheid, dan wel tussen representatie en gerepresenteerde. En naarmate die afstand verdwijnt, in die mate zal de staat ook steeds meer *inhoud* verliezen en daarmee steeds *leger* worden.

Dat leidt weer tot een aantal praktische conclusies. Dat verlies aan inhoud gaat gepaard met een verlies aan sturingsvermogen van de staat. Want als er geen inhoud, geen ideologie is, dan is er ook geen richting meer waarin de samenleving gestuurd kan worden. Vandaar dat Frissen het moderne openbaar bestuur beschrijft als een 'politiek zonder eigenschappen' die bemand wordt door 'politici zonder opvattingen'.<sup>33</sup> Wat overbleef na de verdamping

van de inhoud was de pure vorm - en daar zal dan ook het accent op komen te liggen. Frissen verbindt hieraan een aantal constructieve aanwijzingen voor hoe het openbaar bestuur onder deze omstandigheden het beste te werk zal kunnen gaan. In de eerste plaats, wanneer de vorm nu zozeer de inhoud domineert, dan zal openbaar bestuur ook vooral *procedureel* moeten zijn, dat wil zeggen een bestuur dat vooral let op de vraag wat in individuele gevallen de meest adequate procedures zijn en op de correcte naleving daarvan. Dat betekent ook dat we moeten komen tot een herwaardering van een aantal aspecten van het hedendaags bestuur waar nu nog veel verzet tegen bestaat. 'Stroperigheid' hoort onlosmakelijk bij een zuiver formele, niet-inhoudelijke besluitvorming en is nu daarom eerder iets goeds dan iets kwaads.<sup>34</sup> Voorts, nu er geen opwindende (ideologische) inhoud meer te realiseren zijn, zal het openbaar bestuur 'trivialiseren' - en ook daar kunnen we nu maar beter de goede kanten van erkennen.<sup>35</sup> Kortom, openbaar bestuur is voortaan een kwestie van 'voortmodderen', zoals Frissen herhaaldelijk en niet zonder tevredenheid constateert, waarbij het er steeds om zal gaan hoe men de onverwachte contingenties die zich aandienen zo goed mogelijk binnen de gehanteerde procedures weet te vatten.<sup>36</sup>

#### **4. De lege staat en de politieke partij**

De de-ideologisering en de komst van de 'lege staat' stelt de politieke partij voor de grootste problemen. De politieke partij ontleende haar bestaansrecht vooral aan haar vermogen om invloed uit te oefenen op de staat. De democratie is de regering door het volk en de politieke partijen waren het medium waardoor de volkswil zich uiten kon. Maar is democratie nog mogelijk wanneer we te maken krijgen met een 'lege' staat, met een staat die geen ideologische inhoud meer zoekt te verwezenlijken en die niet langer de pretentie heeft, of hebben kan om de samenleving te sturen? Herinneren we ons dat het woord 'democratie' de component '-cratie' bevat: de democratie is weliswaar de heerschappij door het volk, maar wel degelijk ook een heerschappij. En als zodanig is ook het lot van de democratie onverbrekkelijk verbonden met dat van de staat. Met de staat verliezen we daarom ook de democratie en daarmee de natuurlijke biotoop voor de politieke partij.

Het thema van 'de lege staat' is de laatste jaren ook vanuit een nog ander perspectief dan dat van Frissen gezien. Het is de moeite waard daar aandacht aan te besteden, aangezien dat ons inzicht in de toekomst van de politieke partij nader kan verhelderen. Uitgangspunt daartoe is de zogeheten 'verplaatsing van de politiek', waar, zoals we zagen, Frissen reeds op gewezen had. In een veelbesproken brochure die 'de verplaatsing van de politiek' ook tot titel had, karakteriseerde M. Bovens die ontwikkeling als volgt:

'meer dan ooit spelen de discussie en de besluitvorming over belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen zich buiten de traditionele politieke arena's af: op de hoofdkantoren van grote internationale ondernemingen; in overlegorganen en tijdens ambtelijke onderhandelingen; in de wandelgangen van Europese en andere supranationale organisaties; bij nationale en internationale rechtbanken; op researchafdelingen; in ziekenhuizen en laboratoria'.<sup>37</sup>

Bestuurskundigen zien in deze verplaatsing van het zwaartepunt in de publieke besluitvorming eerder een indicatie van een realiteit waar we in de toekomst mee zullen moeten leren leven, dan een politieke bedreiging die we zullen moeten keren om de democratie te redden. De 'verplaatsing van de politiek' als bovenbedoeld is, zo menen zij, de inventieve en subtiële manier waarop de publieke besluitvorming zich aanpaste aan de veel complexere maatschappelijke werkelijkheid die zich de afgelopen twintig jaar ontwikkelde. Achter de officiële façade van de parlementaire democratie ontstond, door niemand bedacht, gewild of voorzien, een nieuwe bestuurlijke realiteit, waarbij de besluitvorming zich verplaatste van het traditionele centrum naar de talloze raakvlakken en raakpunten tussen openbaar bestuur en markt en samenleving. En de 'uitkomst van een dergelijke ontwikkeling is', aldus Frissen, een openbaar bestuur dat veel meer de karakteristieken van een archipel heeft, dan van een piramide'.<sup>38</sup> Bestuurskundigen spreken in dit verband graag van 'co-management', dat wil zeggen van een quasi neo-corporatistische bestuurlijke samenwerking van openbaar bestuur met de relevante delen van markt en samenleving.<sup>39</sup> De belangrijkste winst van 'co-management' op het traditionele hiërarchische en centralistische bestuursmodel is volgens de bestuurskundigen dat het eerste model sturing op 'micro-' en 'mesoniveau' mogelijk maakt, terwijl het traditionele model zijn effectiviteit voornamelijk heeft (of liever: 'had') op het gebied van de 'macrosturing'.<sup>40</sup> De 'reus' van het vroegere openbare bestuur dreigde te veranderen in een 'kreupele reus' en hij transformeerde zich daarom tot een legertje van 'sterke dwergen' waarvan ieder zich een eigen machtsdomein wist te veroveren.

Het is deze ontwikkeling die de politieke partij voor een van de grootste uitdagingen in haar ruim honderd jaar oude geschiedenis plaatst. Twee nauw met elkaar verwante redenen kan men daarvoor aanwijzen. In de eerste plaats leidde deze 'verplaatsing van de politiek' tot een aanmerkelijke verzwakking van de plaats van het parlement. Beluisteren we wederom Bovens:

'De Staten-Generaal, vanouds Nederlands belangrijkste politieke arena, hebben daardoor sterk aan belang ingeboet... Als een kwestie eenmaal op het Binnenhof is aangeland, zijn de meeste zaken al gedaan en rest er voor de beide Kamers vaak niet veel anders dan instemmen of napraten'.<sup>41</sup>

En dit beeld van 'instemmen of napraten' wordt ruimschoots bevestigd door H. Jeekels' ervaringen als kamerlid. In de ruim drie jaar dat hij kamerlid was, bemerkte hij hoezeer de parlementaire besluitvorming door de bureaucratie wordt voorbereid, waarbij het parlement zelf weinig meer doet dan het *fait accompli* van het door de bureaucratie ontwikkelde voorstel te fiat-teren.<sup>42</sup> Maar dit is maar een deel van het verhaal. Juist omdat het parlement steeds meer een tandenloze tijger werd in het contact met de regering en de departementale bureaucratie, verschoof de voor de politieke besluitvorming uiteindelijk doorslaggevende discussie van het parlementaire debat naar het overleg tussen departementale, provinciale of gemeentelijke bureaucratie en die segmenten van de samenleving die zelf met die besluitvorming te maken zouden krijgen.<sup>43</sup> Het traject van de besluitvorming werd nu meer en meer bepalend voor wie daar daadwerkelijk invloed op uit zou kunnen oefenen, met dien verstande dat de invloed van eerstbetrokkenen gewoonlijk groter is dan die van laterbetrokkenen. Het overleg tussen de betreffende delen van de samenleving en de bureaucratie werd aldus beslissender voor wet- en regelgeving dan dat in het parlement.

'Beleidsontwikkeling wordt op een aantal departementen steeds meer een proces waarbij vroegtijdig allerlei groepen, personen en organisaties worden ingeschakeld die later bij de uitvoering een sleutelrol hebben. Hun visie wordt vroeg in het proces gevraagd, hun wereldbeeld wordt serieus genomen. Dat alles vanuit het besef dat je anders de uiteindelijke uitvoering van fraai opgezet beleid wel kunt vergeten'.<sup>44</sup>

Men zou dit proces kunnen interpreteren als een beweging naar de directe democratie, naar besluitvorming door, en/of in overleg met de direct betrokkenen, waarbij de kanalen van de traditionele representatieve democratie droog zijn gevallen. De politieke partijen die deze kanalen bevoeren, zijn daarom niet langer bij machte om een politieke lading van enige betekenis te vervoeren van de kiezer naar de volksvertegenwoordiging. En alsof de partij-ideologen zich van die drooggefallen kanalen bewust zijn, dringen zij nu aan op de instelling van andere ten koste van de politieke partij gaande vernieuwingen, zoals die van het correctief referendum. Maar dat terzijde. Maar ook op een nog andere manier heeft die verplaatsing van de politiek de politieke partij in zekere zin buiten spel gezet. En dat brengt mij bij een tweede reden van de verzwakking van de rol van de politieke partij. Want niet alleen verloor het parlement als forum voor het partijpolitieke debat zijn betekenis en invloed, bovendien werd door de verplaatsing van de politiek de afstand aanmerkelijk vergroot tussen het natuurlijke actiedomein van de politieke partij en de plaats waar de openbare besluitvorming plaats vindt. Hierop wees recentelijk de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in zijn aan de minister van Binnenlandse Zaken uitgebrachte rapport:

'politieke partijen lopen het risico zich te laten inkapselen in het politiek-bestuurlijk systeem, terwijl zij juist geacht worden een intermediaire rol te vervullen tussen dat systeem en de samenleving... Door de ideologische convergentie en de professionalisering is de band met de samenleving verzwakt. Daardoor zijn zij nog meer deel gaan uitmaken van het politieke systeem zelf. Tegelijkertijd echter wordt geconstateerd dat de politiek zich heeft verplaatst. Partijen hebben zich dus genesteld in een politiek systeem dat zelf al een minder centrale betekenis heeft gekregen'.<sup>45</sup>

Met deze formulering geeft de ROB een verrassende wending aan die discussie over de 'verplaatsing van de politiek'. Er zijn blijkbaar delen van 'de politiek' die zich sneller verplaatsen dan andere. Naar het schijnt is de politieke partij hier trager geweest dan de gremia waarin de daadwerkelijke politieke besluitvorming plaatsvindt. Het executief en de overheidsbureaucratie heeft zich sneller wegbevoegd van het oude centrum naar de periferie waar nu de daadwerkelijke besluitvorming plaatsvindt, dan de politieke partij. En het resultaat is dat de politieke partij het contact met de (machtspolitieke) realiteit verloor. Zij staat te roepen op een plaats waar toch al niemand van enige daadwerkelijke politieke betekenis meer aanwezig is. En de ministers die de vertegenwoordigers van de politieke partijen inderdaad nog wel te woord staan, doen dat als het ware achterom kijkend terwijl hun ogen werkelijk gevestigd zijn op wat er zich vóór hen afspeelt in het domein waar overheid en samenleving met elkaar in contact treden. En irrelevantie was de verdiende straf voor die traagheid van de politieke partij - aldus de suggestie van het rapport van de ROB. Eigen schuld, dikke bult.

Kortom, de plek waar macht wordt uitgeoefend, verplaatste zich van het centrum naar de periferie. En het mag zijn dat, anders dan velen denken, het totaal van de door de staat in de periferie uitgeoefende macht niet geringer is dan die vanuit het centrum uitgeoefende staatsmacht van vroeger, maar de vraag is wel in hoeverre de politieke partijen daar nog greep op kunnen krijgen. Zeker hebben zij pogingen daartoe ondernomen.<sup>46</sup> De hierboven geciteerde passage uit het ROB-advies wijst daarop. In overeenstemming met 'de beweging van de macht' hebben ook de politieke partijen het zwaartepunt van hun aandacht en invloed verlegd van de lijn van kiezer naar parlement, naar de lijn lopend van departementale bureaucratie naar publieke besluitvorming. Ook zij lijken zich te hebben gerealiseerd dat wie de macht zoekt op die eerste lijn in het luchtledige grijpen zal, terwijl men pas op die tweede lijn iets te pakken kan krijgen. Maar de openbare besluitvorming is in die beweging de politieke partijen 'vooruitgesnel', zij heeft zich sneller verwijderd van de traditionele machtscentra dan de politieke partijen. En in dit gegeven ligt een goed deel van de verklaring voor de huidige onmacht en irrelevantie van de politieke partijen: zij verloren hun greep op de plaats waar de macht daadwerkelijk (en niet slechts conform het traditionele

staatsrecht) wordt uitgeoefend. Voor het parlement, als forum waar de politieke partijen zich manifesteren, geldt dit uiteraard evenzeer. En het resultaat is een gapende kloof tussen de staatsrechtelijke theorie en de politieke realiteit.

## 5. Het einde van de politieke partij?

Velen zijn van mening dat er daarom voor de politieke partij weinig toekomst meer is. Dat geldt vooral voor degenen wiens opvattingen in de paragrafen 1 en 2 besproken werden. Zij zullen hun instemming betuigen met H. Kriesi's oordeel dat nu ook de kiezers erachter gekomen zijn dat 'de partijen en hun politici zich daarentegen vooral bezighouden met symbolische politiek' en dat de politieke partijen in de toekomst daarom op zijn best een 'symboolfunctie' overhouden.<sup>47</sup> Anderzijds hebben noch deze auteurs, noch ook het overgrote deel van de kiezers hun vertrouwen in de democratie verloren. Meer nog, hoeveel scepsis men ook aan de dag legt ten aanzien van de politieke partijen, iedereen lijkt toch in te stemmen met het klassieke oordeel van E.E. Schattschneider (uit 1942) 'that modern democracy is unthinkable save in terms of parties'.<sup>48</sup> Bedenken we bovendien dat de politieke partij, naast het onderhouden van het contact tussen electoraat en de organen waar de politieke besluitvorming plaatsvindt, nog een groot aantal andere functies heeft. De politieke partij geeft aan de politieke wensen van het electoraat een politiek hanteerbare vorm, zij 'aggregeert belangen' en weegt die tegen elkaar af, zij organiseert de oppositie, uit haar gelederen worden de politieke ambtsdragers gerecruteerd, zij bestrijdt factionalisme en het overwicht van lobbies en van particuliere belangen op de besluitvorming, zij legitimeert de besluitvorming in de ogen van de kiezer en bevordert met dit alles de politieke stabiliteit.<sup>49</sup> Het is niet goed in te zien hoe een democratie zou kunnen functioneren zonder een instelling die al deze absoluut noodzakelijke functies vervult. En dat geldt *a fortiori* voor een democratie als de onze: waar men zich een politiek zonder partijen in een districtenstelsel - zij het met de grootste moeite - nog net voor kan stellen, daar is een systeem van evenredige vertegenwoordiging zonder politieke partijen geheel en al ondenkbaar.<sup>50</sup> Want op wat of wie zou men dan zijn stem moeten uitbrengen? Kortom, de paradox is dat de politieke partij enerzijds onmisbaar lijkt te zijn in onze hedendaagse democratie, terwijl zij anderzijds tot een politieke irrelevantie degenereert.

Hoe deze kloof tussen onmisbaarheid en ogenschijnlijke irrelevantie te overbruggen? Het zou weinig zin hebben te streven naar een herstel van de vroegere situatie waarin de politieke partij floreren kon: de divergentie tussen ideaal en werkelijkheid zou er alleen door vergroot worden. Van een re-ideologisering van de politieke partij zoals bepleit door verschillende hierboven genoemde auteurs, valt daarom weinig te verwachten. Een uitzondering dient gemaakt te worden voor het soort van politieke problemen

dat structureel overeenkomt met de problemen waar de vroegere partijpolitiek altijd goed raad mee wist.<sup>51</sup> Maar de problemen op micro- en mesoniveau die de verplaatsing van de politieke machtsuitoefening bewerkstelligen, lenen zich niet voor re-ideologisering. We constateerden immers dat hier niet bestuur op (ideologische) inhoud, maar op procedurele vorm vereist wordt. Zowel Frissen als Simons zien in dit gegeven een aanwijzing dat politieke partijen zich qua politieke vorm of *stijl* van elkaar zouden kunnen differentiëren: 'politiek wordt in deze visie dan ook steeds minder een kwestie van inhoud maar vooral van stijl. Consensus is in deze optiek niet de uitkomst van een inhoudelijke, ideologische overeenstemming, maar van een vooral procedurele bemiddeling tussen strijdige oriëntaties of belangen in een gefragmentariseerde samenleving, die erop gericht is te voorkomen dat deze met elkaar in conflict geraken'.<sup>52</sup> Met de logica achter dit voorstel is niets mis; probleem is evenwel dat juist op dit micro- en mesoniveau alle partijen eenzelfde bestuurlijke efficiency nastreven die voor stijlverschillen nauwelijks ruimte laat. Zinvoller lijkt daarom het advies van de ROB een parlementair onderzoeksinstituut in te stellen:

'met een parlementair onderzoeksinstituut kan in de eerste plaats een tegenwicht geboden worden aan de informatievoorziening door bewindspersonen en departementen aan de Kamer. Met een eigen informatie- en onderzoeksdienst is een parlement beter in staat zijn controlerende taak te vervullen door met eigen informatie tegenwicht te bieden aan de regering. In de tweede plaats kan het parlement daarmee op *structurele* wijze in de eigen informatiebehoefte van parlement en fracties voorzien, zonder telkens bij een dringende informatiebehoefte ad hoc een parlementair onderzoek of een parlementaire enquête te moeten organiseren'.<sup>53</sup>

En de Raad voegt hieraan toe dat in de Verenigde Staten en Zweden een dergelijk instituut al tot veler tevredenheid functioneert. Desondanks zijn ook bij dit voorstel twee kanttekeningen te plaatsen.

Allereerst is het voorstelbaar dat deze constructie noodt tot een informatieoorlog tussen departementale en parlementaire diensten, waarbij de politieke dimensie het slachtoffer wordt. Wie gelijk heeft wordt dan licht belangrijker dan wat gedaan behoort te worden.

Belangrijker is evenwel een tweede overweging. Het voorstel van de ROB veronderstelt dat we zinvol kunnen onderscheiden tussen a) een fase (of element) van besluitvorming en b) een daaraan voorafgaande fase waarbinnen het slechts gaat om het vergaren van de relevante informatie. Een dergelijk onderscheid is niet realistisch: besluitvorming voltrekt zich altijd binnen een *Umwelt* van informatie en welke informatie relevant is, wordt, op zijn beurt bepaald door de besluitvorming. Kortom, de instelling van een

parlementair onderzoeksinstituut zal zeker haar waarde hebben in de inhaal­slag die parlement en politieke partij behoeven om weer greep op de macht te krijgen. Beide kunnen echter die inhaal­slag uiteindelijk toch niet in hun voordeel beslechten.

Het enige wat hier werkelijk uitkomst bieden kan is de eliminatie van de afstand die gaandeweg gegroeid is tussen het parlement en de plaats waar de politieke macht tegenwoordig uitgeoefend wordt en - daarmee - van de barrière die parlement en politieke partij nu verhinderen om die plaats te bereiken en daar invloed uit te oefenen. Politiek is machtsuitoefening, en wanneer de praktijk van de machtsuitoefening ernstig begint te divergeren van de staatsrechtelijke theorie, dan vindt er ook een verschuiving plaats in de machtsbalans. En zo is het hier: de machtspolitieke realiteit stemt niet meer overeen met de staatsrechtelijke regels en afspraken - en het parlement is daarbij de grote verliezer. En daarmee ook de politieke partij, want een machteloos parlement ontnemt aan de politieke partij haar bestaansrecht. Wie onze in verval verkerende democratie en de politieke partij nieuw leven in wil blazen, zal daartoe altijd met het parlement moeten beginnen. Dat betekent *in concreto* het slechten van de barrière die het parlement nu verhindert om toegang te krijgen tot de plaats waar de macht wordt uitgeoefend.

## 6. Ministeriële verantwoordelijkheid

Welnu, het is niet moeilijk deze barrière te identificeren. Het is de ministeriële verantwoordelijkheid die een ondoordringbare muur optrekt tussen het parlement en de publieke besluitvorming. De weg naar dit inzicht voert ons door een wereld van paradoxen en van onbedoelde gevolgen. Er is allereerst een historische paradox. De ministeriële verantwoordelijkheid was oorspronkelijk bedoeld om grenzen te stellen aan de macht van de Koning. Aanvankelijk was daarom de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid een wapen in de handen van het parlement tegen een instantie 'boven' de ministers en het parlement zelf. Maar vandaar draaide het instrument honderdtachtig graden om en werd het in onze tijd tot een instrument om, via de persoon van de minister, het parlement een vaste greep te geven op de overheidsbureaucratie - kortom op een instantie die juist 'onder' beide gesitueerd moet worden.

Maar dat leidde tot een tweede paradox - en daaraan zal de rest van mijn betoog voornamelijk gewijd zijn. De paradox waar ik op doel is dat de ministeriële verantwoordelijkheid, die in eerste instantie een machtig wapen in de handen van het parlement tegen regering en overheidsbureaucratie leek te zijn, zich in de praktijk juist keerde tegen het parlement. Doordat de minister aansprakelijk gesteld kon worden voor het reilen en zeilen op zijn departement, was met de ministeriële verantwoordelijkheid aan het parlement een solide staatsrechtelijke basis gegeven om dat reilen en zeilen aan

de orde te stellen. Althans, zo leek het aanvankelijk. Maar in de praktijk werkte dat heel anders uit. De gevaren die de regering van de ministeriële verantwoordelijkheid te duchten had, bracht haar er, begrijpelijkerwijs, toe om haar werkzaamheden zoveel mogelijk aan de ogen van het parlement en van de publiciteit te onttrekken. Van de zichtbaarheid van die werkzaamheden voor het parlement waren immers slechts moeilijkheden te verwachten. Anders gezegd, de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid in zijn nieuwe (niet tegen de Koning maar tegen het executief) gerichte aanwending, schiep een staat van latente oorlog tussen parlement en regering. En het was de regering die, geholpen door de toenemende complexiteit van de samenleving, in deze oorlog over verreweg de beste kaarten beschikte en die daarin dan ook de uiteindelijke overwinning behaalde.

Dit laat zich allereerst verhelfen aan de verplichting van de regering om aan het parlement alle gewenste informatie te verschaffen, behalve wanneer het gaat om aangelegenheden die in het belang van de staat geheim dienen te blijven.<sup>54</sup> Men dient zich nu te realiseren dat die verplichting tot informatievoorziening niet alleen hinderlijk is voor de regering wanneer men werkelijk iets te verbergen heeft. Ook wanneer alles gaat zoals het gaan moet, kan die verplichting de minister in moeilijkheden brengen. Men moet daarbij met name denken aan het proces van de departementale voorbereiding op de besluitvorming. Uiteraard zullen in dat proces vaak onrijpe voorstellen toch serieus overwogen worden: een besluitvormingsprocedure is er nu juist voor om die onrijpe voorstellen eruit te halen. Maar wanneer een minister er door de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid toe verplicht zou kunnen worden om het parlement braaf te berichten over die onrijpe voorstellen, dan zal dit zeker aan zijn politieke reputatie afbreuk doen. Hij zou licht de indruk wekken dat men onder zijn beleid op zijn departement soms de meest gevaarlijke en krankzinnige plannen zit uit te broeden. En om die indruk zoveel mogelijk te voorkomen, zou hij dan voortdurend bezig moeten zijn om aan zijn ambtenaren instructies te geven over de informatie die ze wel en niet naar buiten mogen brengen. Het zou een onmogelijke situatie scheppen op het departement. In de woorden van G.G. Warmelink:

'De verhouding tussen de minister en zijn ambtenaren zou onwerkbaar worden als die informatie niettemin opgevraagd zou kunnen worden via de ambtelijke dienst. De minister zou als gevolg daarvan permanent bezig zijn de gegeven inlichtingen in perspectief te plaatsen en zo nodig te corrigeren. Alleen indien de informatievoorziening bij één persoon, de verantwoordelijke minister, berust, is een dergelijke gespannen relatie tussen minister en ambtenaren te voorkomen'.<sup>55</sup>

De algemene regel is daarom nu dat ambtenaren niet met politici mogen praten. Wederom Warmelink:

'de huidige situatie is, dat ambtenaren slechts met instemming van de minister informatie mogen verstrekken aan de Kamers. Aan de hiërarchische bevoegdheidslijnen wordt derhalve strikt de hand gehouden. Het voordeel is dat de gevraagde gegevens via één mond naar buiten worden gebracht en de minister als brenger van het nieuws tevens de eventuele consequenties daarvan moet dragen'.<sup>56</sup>

Warmelink beklemtoont voorts dat het zogeheten 'instemmingsvereiste' - dat wil zeggen de regel dat een ambtenaar slechts met instemming van de minister informatie 'naar buiten' brengt - in de praktijk vaak soepel zal worden toegepast. Maar zodra het om 'gevoelige' informatie gaat - en dat is uiteraard juist de informatie die vanuit politiek perspectief, en daarom voor het parlement van belang is - dan zal de politieke leiding van het departement strikt de hand houden aan de regel. En dat betekent in de praktijk dat heel het traject vanaf de identificatie van politieke problemen via de formulering van een probleemstelling tot aan de uiteindelijke keuze voor een bepaalde oplossing, voor het parlement onzichtbaar en ontoegankelijk is. Het parlement kan hier geen suggesties aandragen, geen oplossingen voorstellen, laat staan daarover meebeslissen. En wanneer naar ieders inzicht dat traject van de departementale beleidsvoorbereiding zo uitzonderlijk belangrijk is geworden voor wat er uiteindelijk zal gebeuren, dan heeft het parlement weinig reden om gelukkig te zijn met dat staatsrechtelijke cadeau van de ministeriële verantwoordelijkheid. Zo ziet men hier *ad oculos* gedemonstreerd hoe de werking van de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid letterlijk op zijn kop is gezet: van een mechanisme bedoeld om het parlement greep op de regering te geven, veranderde het in een mechanisme ter bescherming van de regering tegen de aandrang van het parlement.

En dat noodt tot een kleine overpeinzing over het functioneren van macht. We zijn geneigd om doctrines als die van de ministeriële verantwoordelijkheid te zien als nuttige sluizen in de kanalen van de macht, maar die verder de gang en het verloop van de macht niet beïnvloeden. Wanneer een schip over een kanaal met sluizen van een hoog punt A naar een laag punt B vaart en een auto daarnaast over de weg van A naar B rijdt, maken ze dezelfde afdaling - sluizen of geen sluizen. Maar zo is het met de sluizen van de macht niet. Een sluis als de ministeriële verantwoordelijkheid creëert macht waar die voordien niet was, en laat macht verdwijnen, waar die vroeger wel was. Door minister en departement te nopen om zich tegen het parlement zo goed mogelijk in te graven, wordt - onbedoeld - de macht van het executief ten nadele van het parlement vergroot. Kortom, we moeten de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid niet interpreteren alsof er in alle neutraliteit een bepaald punt in het verloop van de macht wordt

aangewezen waarop dat verloop gecontroleerd kan worden, maar waarbij het verloop van de macht gerespecteerd wordt. Het is veeleer zo dat die doctrine een *nieuw* verloop, een *nieuw* regime van de macht, met *nieuwe* dalen en hoogtepunten, schept. En dat betekent weer dat de machtscontrole op basis van de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid tot op zekere hoogte een controle is van door die doctrine zelf geschapen macht. En als zodanig, maar dan ook alleen als zodanig, is de ministeriële verantwoordelijkheid zeker zinvol, ja zelfs onmisbaar.

Deze paradox van de verzwakking van de macht van het parlement als gevolg van dat aan het parlement ter beschikking gestelde controle-instrument van de ministeriële verantwoordelijkheid, neemt nog dramatischer vormen aan wanneer we onze aandacht van het probleem van de informatievoorziening verplaatsen naar dat van het departementale (dis-)functioneren. Juist door de minister verantwoordelijk te stellen voor alles wat op zijn departement gebeurt, wordt de minister optimaal gemotiveerd om al zijn bevoegdheden en bestuurlijke talenten aan te wenden om wat er misgaat op zijn departement zoveel mogelijk aan het oog van parlement en publiciteit te onttrekken. En juist omdat de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid hem een 'risico-aansprakelijkheid' oplegt voor zaken waar hij in de praktijk onmogelijk de verantwoordelijkheid voor kan dragen, leidt die doctrine ertoe dat de politieke leiding en het departement 'zich opsluiten binnen een gesloten en van buitenaf ondoordringbaar bolwerk'.<sup>57</sup> Met dat bolwerk ontstaat, wederom, een *nieuwe* machtsbron die zich doorgaans zeer effectief aan de greep van parlement en publiciteit weet te onttrekken. Een wel heel krasse illustratie van dit perverse mechanisme biedt het parlementaire debat in september 1991 over de wantoestanden op het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Hoewel door onderzoek door de media en berichtgeving voor de televisie iedereen tot in de details op de hoogte kon zijn van deze wantoestanden - met name bij de Algemene Inspectie Dienst van het ministerie - en hoewel minister P. Bukman op een zelfs voor zijn doen uitzonderlijk lompe en ongeloofwaardige manier in dit debat opereerde, slaagde de Kamer er toch niet in om hier politieke munt uit te slaan.<sup>58</sup> De logica van de ministeriële verantwoordelijkheid ontnam hier het parlement, juist op een moment waarop dat bij uitstek gewenst was, de mogelijkheid om inhoud te geven aan zijn taak het executief te controleren. De machteloosheid van het parlement tegen een regering die zich gedwongen ziet om vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid de ambtelijke en politieke rijen gesloten te houden, toonde zich hier wel bijzonder pijnlijk. Op deze wijze worden additionele en niet-functionele machtscircuits geschapen die ten koste gaan van de macht van het parlement en die, ironisch genoeg, zich des te krachtiger zullen voordoen naarmate een minister minder diplomatiek en deskundig is. Aldus zal de ministeriële verantwoordelijkheid ministerieel falen eerder belonen dan het af te straffen.

Dit onvermogen van het parlement om departementaal disfunctioneren aan te

pakken wordt verder versterkt door een eigenaardigheid van onze constitutie. In zijn *The English Constitution* vergeleek W. Bagehot het zogeheten 'cabinet system' zoals dat in de loop van de achttiende eeuw in Engeland ontstaan was - en dat later zijn weg zou weten te vinden naar de meeste landen van het Europese continent - met het Amerikaanse 'presidential system'. Een wezenlijk verschil achtte Bagehot dat de *founding fathers* in de Verenigde Staten een strikte scheiding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht hadden doorgevoerd, terwijl daar binnen het 'cabinet system' nauwelijks sprake van is:

'the efficient secret of the English Constitution may be described as the close union, the near to complete fusion, of the executive and legislative powers. No doubt by the traditional theory, as it exists in all the books, the goodness of our constitution consist in the entire separation of the legislative and the executive authorities, but in truth its merit consists in their singular approximation'.<sup>59</sup>

Bagehot doelt hier op het gegeven dat wetgeving binnen het 'cabinet system' tot stand komt in het debat daarover tussen parlement en regering. Zo gaat het ook bij ons. Er is daarom in ons eigen politieke systeem een veel grotere continuïteit tussen regering en parlement (*pace* Montesquieu) dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten - maar juist daarom ook een veel sterkere behoefte om in het diffuse *limbo* tussen beide ergens nog een cesuur te markeren wanneer parlement of regering de behoefte, noodzaak of morele verplichting voelt om wat zij zien als de grenzen van het eigen domein ten opzichte van dat van de ander te markeren.<sup>60</sup> Het parlement zal de ministeriële verantwoordelijkheid gebruiken om de schuld voor dingen die misgegaan zijn zoveel mogelijk bij de regering te leggen (zie de geringe geneigdheid van het parlement om de hand in eigen boezem te steken bij de parlementaire enquêtes) en de regering, van haar kant, heeft in haar een uitstekend instrument om het parlement bij de besluitvorming zoveel mogelijk buiten de deur te houden.<sup>61</sup> Daarentegen, in een 'presidential system' met zijn strikte scheiding tussen legislatief en executief zou het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid in geen enkele, door iemand gevoelde behoefte voorzien. Bij ons is de ministeriële verantwoordelijkheid gaan functioneren als een soort van substituut voor die scheiding. Het behoeft daarom ook geen verwondering te wekken dat iedereen tegenwoordig de mond vol heeft van die befaamde ministeriële verantwoordelijkheid nu vrijwel alle dualisme uit ons parlementair systeem verdwenen is. De ministeriële verantwoordelijkheid is het laatste wat in ons politiek systeem nog aan de 'trias politica' herinnert en wordt daarom door iedereen zo vertroeteld.

Samenvattend: enerzijds is het goed te begrijpen dat het parlement niet minder dan de regering vasthoudt aan de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid. De doctrine definiëert, voor zover mogelijk binnen

ons systeem, het legislatief en het executief ten opzichte van elkaar en geeft tevens aan hoe het parlement zijn gezag ten opzichte van de regering kan doen gelden. Anderzijds, het is met de ministeriële verantwoordelijkheid als met de doos die Pandora van Mercurius ontving. Zodra Pandora deze er zo veelbelovend uitzieende doos opende vlogen alle misdaden, ziektes en ondeugden die de mensheid zouden teisteren eruit. Wel was het Pandora door de goden gegund nog een tweede blik in de doos te werpen en toen ontdekte zij er de enige goede gave in: de hoop. Maar rest er ook voor het parlement nog hoop nadat het zijn doos van Pandora opende? Daartoe een enkele opmerking tot slot.

## 7. Conclusie: het schrappen van de ministeriële verantwoordelijkheid

In zijn zojuist reeds vermelde *The English Constitution* maakte Bagehot het befaamde onderscheid tussen de 'dignified part' en de 'efficient part of the government'. De 'dignified part' van de regering is de voor iedereen zichtbare, en vaak met veel 'pump and circumstances' omringde buitenkant. Bagehot dacht daarbij vooral aan de Kroon, het hof en allerlei ceremoniële gebruiken. Tot in de achttiende eeuw was dit 'dignified part of government' ook de plaats waar de macht werkelijk werd uitgeoefend. Maar sindsdien werd de werkelijke machtsuitoefening vrijwel geheel overgedragen aan wat Bagehot aanduidt als de 'efficient part of government', dat wil zeggen, aan kabinet en House of Commons.<sup>62</sup>

Een soortgelijke ontwikkeling geven de laatste decennia te zien waar de werkelijke machtsuitoefening weglekte van het parlement naar overheidsbureaucratieën. Het parlement werd gaandeweg gereduceerd tot een 'dignified part of government', tot een staatsrechtelijke façade waarachter een geheel andere machtspolitieke realiteit schuil gaat (en die zich daarachter ook zoekt te verschuilen). Achter de façade van een publieke besluitvorming zoals die in 1848 door Thorbecke werd opgetrokken, verplaatste het zwaartepunt van de besluitvorming zich naar de departementale bureaucratieën en naar het netwerk aan contacten dat deze bureaucratieën met de samenleving onderhouden. Staatsrecht, media, (het geloof in) oude ideologieën zoals de leer van de machtscheiding, legalisme en de gemakzucht die ons uitnodigt om een complexe realiteit tot een overzichtelijke *set* van normen te reduceren, dat alles droeg ertoe bij om de 'dignified part of government' ook voor zijn 'efficient part' te houden.

Maar het is onverstandig om hierin te berusten. Weliswaar is de kloof tussen de staatsrechtelijke theorie en de praktijk van de politieke machtsuitoefening even onvermijdelijk als die tussen norm en feit, maar die kloof moet, in principe althans, overbrugbaar zijn. Het is daarom noodzakelijk op gezette tijden het staatsrecht aan de machtspolitieke realiteit aan te passen. Er is daarom alle reden om in te stemmen met de aanbeveling van de in maart 2000 afgetreden minister A. Peper om de doctrine van de ministeriële

verantwoordelijkheid opnieuw te bezien. De spanningen tussen staatsrechtelijke norm en politieke realiteit overwegend, schreef Peper:

'het zijn deze spanningen die tot de vraag leiden of niet een nieuwe invulling of benadering kan worden ontwikkeld ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid. Kan het begrip van een nieuwe inhoud worden voorzien, zonder de fundamentele betekenis ervan voor het politieke stelsel aan te tasten, waarbij risico's - naar soort en maat - een plaats krijgen?'<sup>63</sup>

Peper stelt daarom voor om aan de ministeriële verantwoordelijkheid een nieuwe inhoud te geven, maar zonder daarbij het begrip geheel en al los te laten. En dat is begrijpelijk. Ieder politiek systeem heeft zijn gevaarlijke kanten en het is de plicht van de politiek theoreticus om ons daarop opmerkzaam te maken, zodat we die gevaren met de meest daartoe geëigende 'checks and balances' bezweren kunnen. Met de democratie is het niet anders. H. van Gunsteren wees recentelijk op wat hij zag als de drie gevaren van de democratie en gaf aan hoe die het beste bestreden kunnen worden:

'de gevaren van de democratie - tirannie, bureaucratie en onverschilligheid - kunnen worden bestreden door een democratisch regime te temperen, door constitutionele "checks and balances" in te bouwen. Politieke verantwoordelijkheid is zo'n "check"'.<sup>64</sup>

We moeten daarom, met Peper, uiterst voorzichtig zijn met het elimineren van bestaande verantwoordingsplichten, en daar valt de ministeriële verantwoordelijkheid zeker onder. Desondanks zou ik een volledig schrappen van de ministeriële verantwoordelijkheid willen bepleiten (met uitzondering uiteraard van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het Koninklijk handelen). Daartoe het volgende.

In de eerste plaats moet men zich realiseren dat men met die doctrine niets opgeeft dat van enig belang is in de feitelijke verhouding tussen parlement en regering. Want ook nadat deze doctrine is opgegeven, behoeft niets het parlement ervan te weerhouden om een minister (of een regering) naar huis te sturen wanneer die het vertrouwen verloren heeft. Ook zonder deze doctrine kan het parlement constateren dat een bewindsman een voor het parlement onaanvaardbare koers is ingeslagen of dat hij persoonlijk de schuld draagt voor ontoelaatbare misstanden op zijn departement en daarom voor het parlement om exact die redenen niet langer te handhaven valt. Het parlement kan regeringen (en ministers) ten val brengen zonder dat daarbij expliciet of impliciet een beroep gedaan wordt op de ministeriële verantwoordelijkheid. De misvatting van de verdedigers van de ministeriële verantwoordelijkheid ligt in de (verzwegen) premisse dat het schrappen ervan een onaanvaardbaar gat zou schieten in de verantwoordingsplicht van de minister

aan het parlement en daarom zijn handelen voorgoed aan de parlementaire controle zou onttrekken. Maar er is niets in ons bestaande staatsrecht dat die premisse rechtvaardigt (bedenk dat ook toen de ministeriële verantwoordelijkheid nog beperkt was tot slechts het Koninklijk handelen, het parlement sinds 1868 over de bevoegdheid beschikte om een hem onwelgevallige regering weg te zenden). Men kan historisch wel begrijpen dat met de groei van het staatsapparaat de behoefte ontstond om aan de ministeriële verantwoordelijkheid de huidige inhoud te geven, maar het blijft desondanks een oneigenlijk gebruikt staatsrechtelijk instrument dat ons niets biedt dat ons op andere manieren al niet beter en effectiever gegeven is.

Kortom, de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid is een staatsrechtelijke overbodigheid die er in de praktijk alleen toe dient om zaken aan het oog van parlement en publiciteit te onttrekken die het daglicht niet velen kunnen. De doctrine scheidt voorts, zoals we zagen, oneigenlijke machts-circuits die onvermijdelijk een even onnodige als onwelkome uitholling van de macht van het parlement tot gevolg hebben. Het schrappen van de ministeriële verantwoordelijkheid is dan ook in geen enkel opzicht een aantasting van de feitelijke mogelijkheden van het parlement om de regering te controleren. Integendeel, zoals ik hieronder hoop te tonen, die mogelijkheden zullen daarmee juist worden uitgebreid.

Van het opgeven van de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid zijn de volgende concrete voordelen te verwachten. Er ontstaat dan automatisch een feitelijke ambtelijke verantwoordelijkheid. Departementale ambtenaren zullen voor zichzelf moeten beslissen over hun functioneren en over hun eventuele optreden in de publiciteit - vooral in het licht van de vraag op welke wijze dat optreden het publieke belang het beste dienen zal. Zij zullen zich daartoe vooral af moeten vragen welk oordeel het parlement als de belichaming van dat publieke belang over hun optreden vellen zal. Het valt te verwachten dat sommige ambtenaren beter met deze nieuwe verantwoordelijkheden om zullen kunnen gaan dan anderen. Zij zullen daarop geselecteerd worden en het eindresultaat zal een 'verantwoordelijker' opererende openbare dienst zijn dan onder het vigerende systeem ooit denkbaar is.

Vervolgens zal het schrappen van de ministeriële verantwoordelijkheid een rem zijn op de identificatie van de politieke leiding van een departement met dat departement. Door een bewindsman verantwoordelijk te maken voor alles wat er op zijn departement gebeurt, is hij niet langer in staat om de gang van zaken op zijn departement met objectiviteit en een realistische onthechtheid te bezien. Het staatsrecht maakte aldus het departement tot een bureaucratisch verlengstuk van hemzelf en het wel en wee ervan zal hij ervaren als het wel en wee van zijn eigen politieke lichaam. Deze identificatiedwang stimuleert tot het soort van beschamende vertoningen waartoe ministers als J.J.C. Voorhoeve of Bukman zich gedwongen zagen.<sup>65</sup>

Juist het 'cabinet system' biedt hier een welkom en makkelijk realiseerbaar alternatief. Bagehot omschreef de betekenis van de term 'cabinet' als volgt:

'by that new word we mean a committee of the legislative body selected to be the executive body. The legislature has many committees, but this is the greatest'.<sup>66</sup>

Met andere woorden, we moeten leren het kabinet te zien als een uit de leden van het parlement samengestelde commissie, die door het parlement werd benoemd om het executief te leiden. Het kabinet vaardigt een aantal van zijn leden af naar de kantoren waar de departementen zijn gehuisvest om de daar te verrichten werkzaamheden in de door het parlement verlangde richting te sturen. Maar ook in deze hoedanigheid blijven zij een *commissie* van het legislatief, zonder deel uit te maken van het (onder hun leiding functionerende) executief.<sup>67</sup>

Voorts verdwijnt met het radicaal schrappen van de ministeriële verantwoordelijkheid ook de barrière die tot dusver het parlement verhinderde om de verplaatsing van de (uitoefening van de) politieke macht en van de publieke besluitvorming te volgen. Nu kan het parlement zich direct, zonder tussenkomst van de minister, wenden tot de departementale ambtenarij. En wat uit deze contacten voortkomt, zal nu de minister slechts in verlegenheid kunnen brengen wanneer hijzelf aanwijsbaar gefaald heeft. In alle andere gevallen zal hij de resultaten van dergelijke contacten slechts op hun feitelijke betekenis (hoeven te) beoordelen - zijn politieke existentie is er niet mee in het geding. Die resultaten zullen daarom voor hem eerder een nuttige aanvulling zijn op zijn eigen kennis dan dat hij die vrezen moet als een tegen hem gericht politiek wapen.

Maar vooral mogen we van het recht van het parlement om zich ten allen tijde te laten informeren over wat er zich in de binnenkamers van het executief afspeelt, verwachten dat het publieke debat weer gaan zal over waar het ook over hoort te gaan. Het publieke en parlementaire debat zal weer aansluiting kunnen vinden bij wat er gebeurt in de 'efficient part of government' en niet, zoals nu het geval is, bij de irrelevanties die spelen in de 'dignified part of government'. Een parlement dat niet langer aan de ketting ligt van de ministeriële verantwoordelijkheid, een parlement dat zich vrijelijk kan informeren, en kan laten informeren over de ambtelijke voorbereiding van de publieke besluitvorming, een parlement dat op deze wijze ook in die besluitvorming betrokken kan worden, een parlement dat een open zicht heeft op het departementale functioneren, een dergelijk parlement zal wederom een gelijkwaardige discussiepartner van de regering zijn. Gevreesd, maar ook gewaardeerd vanwege de bijdrage die het aan de publieke besluitvorming bieden kan en omdat het niet langer de staatsrechtelijke appendix is waartoe het nu gedegradeerd werd. De verhouding tussen parlement en regering zal dan ergens komen te liggen tussen zoals die nu is en hoe die is in het geval van een parlementaire enquête. Het nu krachteloze parlement zal dan wederom toegang hebben tot alle plaatsen waar de macht werkelijk wordt uitgeoefend en aldus voor de regering wederom een ge-

sprekspartner zijn die zij *au sérieux* zal moeten nemen. Nu is daarvan slechts sprake wanneer het regeringsbeleid in een parlementaire enquête ter discussie gesteld wordt. En het feit dat men de laatste tijd steeds gemakkelijker grijpt naar het instrument van de parlementaire enquête bewijst al hoezeer stappen in deze richting liggen in het verlengde van de hier relevante ontwikkelingen in de staatsrechtelijke praktijk.

Ten slotte: het schrappen van de ministeriële verantwoordelijkheid hoeft geenszins te leiden tot een onwerkbare verhouding tussen parlement en regering en tussen de minister en zijn ambtenaren - zoals men ongetwijfeld onmiddellijk tegen zal werpen. Ik citeerde hiervoor Warmelink toen deze wees op de gevaren die te duchten zouden zijn van het schrappen van de ministeriële verantwoordelijkheid: zou die in de vorige alinea bedoelde informatie door het parlement vrijelijk opgevraagd kunnen worden, dan zou, zo redeneerde hij, de verhouding tussen de minister en zijn ambtenaren geheel onwerkzaam worden. En 'de minister zou als gevolg daarvan permanent bezig zijn de gegeven inlichtingen in perspectief te plaatsen en zonodig te corrigeren'.

Inderdaad zal het onder het regime van de ministeriële verantwoordelijkheid vaak aantrekkelijk zijn om op deze manier een bewindsman in het nauw te brengen: hij wordt geacht van alles op de hoogte te zijn, hij blijkt dat uiteraard lang niet altijd te zijn - en het gewenste effect is bereikt. Maar wanneer het staatsrecht (door het schrappen van de ministeriële verantwoordelijkheid) de verhouding tussen parlement en regering definieert in termen van een realistische verwachting van wat een bewindsman menselijkerwijs weten kan - en wanneer door staatsrechtelijke ficties geschapen contraproductieve machtscircuits *rücksichtslos* geëlimineerd worden, dan heeft het voor de parlementariër geen zin meer te proberen de bewindsman op deze manier in een moeilijk parket te brengen. Want met het schrappen van de ministeriële verantwoordelijkheid ontnemt men dit soort van vragen ook de potentie om een minister in verlegenheid te brengen. De parlementariër die dergelijke vragen desondanks toch blijft stellen, zal men gaan zien als een lastige querulant, als een kamerlid dat niet in staat of bereid is tot een constructieve bijdrage aan de openbare besluitvorming. Terwijl zijn obstructie hem onder het regime van de ministeriële verantwoordelijkheid begrijpelijkerwijs tot de lieveling van de media en het publiek gemaakt zou hebben, daar zal hij zich nu prijsgeven aan de algehele verachting. Men zal hem schuwen en zijn nieuwswaarde zal zijn teruggebracht tot die van een kamerlid dat slechts zijn eigen disfunctioneren openlijk etaleert, dat zijn publieke functie te schande maakt en het vertrouwen van zijn kiezers beschaamt. Meer in het algemeen, we moeten ons realiseren dat het vigerende staatsrecht de aard en stijl van het parlementaire debat in belangrijke mate bepaalt: het bepaalt mede wat wel, en wat niet belangrijk is, hoe een vraag geformuleerd en beantwoord dient te zijn etc. Een ander staatsrecht brengt daarom ook een ander parlementair *discours* met zich mee. Dan kan het zijn

dat waar men vroeger een kabinet mee ten val kon brengen, nu zelfs nog niet een rimpeling in de Hofvijver bewerkt.

Kortom, met het schrappen van de ministeriële verantwoordelijkheid zet men tevens een belangrijke stap in de richting van een nieuwe logica die de omgang van parlement en regering met elkaar beheerst. De twee belangrijkste effecten die men van die nieuwe omgang verwachten mag, zijn de volgende. In de eerste plaats, het parlement zal nu veel intensiever betrokken kunnen worden bij de departementale voorbereiding van de publieke besluitvorming. Dat zal, vanzelfsprekend, zijn sporen nalaten in het parlementaire debat. Dat debat zal nu veel dichter gebracht kunnen worden bij de maatschappelijke *realia* en daarom veel winnen aan belang en geloofwaardigheid. In de tweede plaats - en dat is de uiteindelijke pointe van heel mijn betoog: op deze manier zullen ook de politieke partijen zich veel meer dan nu uitgedaagd zien om te participeren aan het openbare debat en om zich ten opzichte van elkaar te profileren. De wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen zullen zich (moeten) ontwikkelen tot voor het overleven van de politieke partij onmisbare denktanks, waar alle relevante informatie uit samenleving en departementale kennis-circuits gecoördineerd wordt binnen een coherente politieke ideologie. Het schrappen van de ministeriële verantwoordelijkheid zal aldus tevens een wedergeboorte van de politieke partij bewerkstelligen. Het mag zeker verwonderlijk heten dat zoveel goede dingen te bereiken zijn door het wegnemen van één enkel obstakel - een obstakel, bovendien, waarmee men niets van waarde weggeeft door het op te ruimen.

Een enkel woord tot slot over de plaats van het debat over de ministeriële verantwoordelijkheid binnen de context van onze eigen tijd. Hoe men de ministeriële verantwoordelijkheid ook beziet, in belangrijke mate beoogt zij een rem op, en kanalisering van informatie te zijn. Informatie behoort de hiërarchische weg omhoog door het departement te volgen, waarna de minister besluiten kan of, en in welke vorm deze informatie aan het parlement verstrekt zal worden. Een dergelijke monopolisering van de stroom van informatie staat haaks op de logica van het informatietijdperk waarin wij leven. Zeker valt op dit moment nog niet te bezien op welke wijze de informatie-samenleving een breuk te zien zal geven met al het bestaande. Maar dat die breuk dramatisch zijn zal, kan men redelijkerwijs niet betwijfelen. Dat de door de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid opgelegde kanalisering van informatie deze breuk zal overleven, is evenwel zeer onwaarschijnlijk.<sup>68</sup> Daarom, wie niet op wil roeien tegen de gang van de geschiedenis, zal, vroeg of laat, de obsoleetheit van de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid moeten erkennen. Het is in dit verband nuttig te herinneren aan de fameuze woorden die de president van de Sovjet-Unie M. Gorbatsjov in 1989 sprak tot E. Honecker, de leider van de Duitse Democratische Republiek (DDR): 'wie niet luisteren wil naar de stem van de geschiedenis, die zal door de geschiedenis ingehaald worden'.

## noten

1. C.W. de Vries, 'De betekenis van de politieke partij', in: *Beleid en Maatschappij*, 22 (1995), 3 (mei/juni), 175. Soortgelijke sombere geluiden zijn ook te beluisteren in H. Righart, 'Onze democratie is ziek. De politieke lusteloosheid van Nederland', in: *NRC-Handelsblad*, 10 januari 1998.
2. K. van der Malen, 'Politieke partijen aangevreten door de dood', in: *NRC-Handelsblad*, 29 maart 1997.
3. F. Becker, 'De staat der partijen', in: *Socialisme en Democratie*, 52 (1995), 7/8 (juli/aug.), 386-388, 387.
4. Zie hiervoor A.Tan, 'Party transformation and party membership decline: the case of The Netherlands', in: *Jaarboek 1997 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1998, 221-237.
5. G. Voerman, 'De ledentallen van politieke partijen, 1945-1995', in: *Jaarboek 1995 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1996, 192-206, met name 200-203.
6. A.C. van Es e.a., *Tussen staat en electoraat. Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving*, Den Haag, 1998, 1, 37.
7. De Vries, *op. cit.*, 170ff.
8. A. Schoep, 'Zijn volksvertegenwoordigers nog nodig in een nieuw bestel?', in: *NRC-Handelsblad*, 31 januari 1997.
9. C.J. Klop, 'De toekomst van politieke partijen', in: *Christen Democratische Verkenningen*, (1995), 11 (nov.), 522-531; 523.
10. P. Kalma, 'Zijn partijen nog ergens goed voor?', in: *Facta*, 2 (1994), nr. 1, 3-4.
11. R. Putnam, S. Pharr, R. Dalton, *What is troubling the trilateral democracies?*, Princeton, 2000.
12. 'Politics brief. Is there a crisis?', in: *The Economist*, 17 juli 1999. De Zwitserse politicoloog Kriesi vermeldt twee andere onderzoeken (van Klingemann en Fuchs uit 1995 en van Dalton uit 1997), waaruit blijkt dat ook in Denemarken en Noorwegen het vertrouwen in de democratie toenam. Zie H. Kriesi, 'Partijen zeggen kiezers weinig meer', in: *NRC-Handelsblad*, 19 maart 1998.
13. J. Simons, *Zwevende kiezers, zappende kijkers*, Amsterdam, 1998, 142.
14. M.P. Wattenberg, *The decline of American political parties*, Cambridge (Ma), 1996.
15. De bedenkelijke kanten van dit ticket-splitting werden ook toegelicht door Ignazi. Zie P. Ignazi, 'The crisis of parties and the rise of new political parties', in: *Party politics*, 2 (1996), n. 4, 549-566, in het bijzonder 550-551.
16. Geciteerd in Wattenberg, *op. cit.*, 91.
17. W. Dean Burnham, 'American politics in the 1970s; beyond party?', in D.W. Abbott en E.T. Rogowsky, red., *Political parties*, Chicago, 1978, 370.

18. Geciteerd in Wattenberg, *op. cit.*, 17.
19. Representatief zijn J.P. de Vries, 'Politieke beginselen uit de gratie', in: *Nederlands Dagblad*, 13 augustus 1997; en H. Wansink, 'Met de politieke partijen komt het nooit meer goed', in: *NRC-Handelblad*, 25 april 1994.
20. K. von Beyme, *Political parties in Western democracies*, Aldershot, 1985, 29.
21. R. Koole, 'Het belang van beginselpartijen', in: F. Becker, red., *Inzake beginselen. Het zeventiende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam, 1996, 150-176. Zie ook idem, *Politieke partijen in Nederland. Ontstaan en ontwikkeling van partijen en partijstelsel*, Utrecht, 1995, 350ff.
22. Geciteerd in Koole, *Politieke partijen*, 350. Koole zelf spreekt liever van 'moderne kaderpartijen' - zij zijn 'modern' omdat het kader hier, anders dan in het geval van de negentiende-eeuwse kaderpartij, klein en doorgaans geprofessionaliseerd is.
23. Simons, *op. cit.*, 25.
24. Dit model werd voorgesteld in R.S. Katz en P. Mair, 'Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party', in: *Party politics*, 1 (1995), nr. 1, 5-28. Voor een discussie, zie R.A. Koole, 'Cadre, Catch-all or cartel?', in: *idem*, 2 (1996), nr. 4, 507-523, en R.S. Katz en P. Mair, 'Cadre, Catch-all or Cartel?', in: *idem*, 2 (1996), nr. 4, 525-549.
25. Opvallend is dat de hierboven geconstateerde afname in het vertrouwen in de politiek en in wat de politiek vermag, geenszins gepaard gaat met een afname in kennis van wat er politiek gaande is. Men zie hiervoor W. van der Burg, 'The informed electorate: Political perceptions and party behaviour', in: *Acta Politica*, 33 (1998), nr. 1, 20-55.
26. Voor een verdere toelichting, zie A. Ware, *Political parties and party systems*, Oxford, 1996, 18-21, 318-330.
27. Zie A.H.J. Kreukels, 'De toekomst van politieke partijen', in: *Beleid en Maatschappij*, 22 (1995), 3 (mei/juni), 181-186.
28. Zie daartoe R. Eisinga, Ph. H. Frances en P. Scheepers, 'Trends in de links-rechtsoriëntatie van de Nederlandse kiezers 1978-1995', in: *Jaarboek 1996 Documentatiecentrum Nederlandse Politiek Partijen*, Groningen, 1997, 215-228. Een treffend voorbeeld van hoe binnen de hedendaagse kartel-democratieën de politieke partijen bewust dat spectrum wensen vast te leggen, mag blijken uit de wijze waarop men extreem-rechts tegemoet treedt. Het moralisme waarvan het partij-politieke establishment zich hier graag bedient, is het scherm waarachter het kartel van de gevestigde partijen zijn monopolie zoekt te bevestigen. Waarmee vanzelfsprekend op zich nog niets ten goede van die extreem-rechtse partijen gezegd wordt - dit ter vermindering van eventuele misverstanden.
29. Verwezen wordt hier naar: H.V. White, *The content of the form*, Baltimore, 1987.

30. R.J. in 't Veld, 'Bestuurlijke vernieuwing: culturele verandering?', in: A.C. Zijdeveld, red., *Kleine geschiedenis van de toekomst. Honderd thesen over de Westerse samenleving op weg naar de eenentwintigste eeuw*, Kampen, 1994, 92.
31. P.H.A. Frissen, *De lege staat*, Amsterdam, 1999. Een nauw verwante analyse van de hedendaagse democratische staat treffen we in het eerder verschenen P.H.A. Frissen, *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Schoonhoven, 1996.
32. Een samenleving wordt een *politieke* samenleving zodra zij zich ontvouwt in enerzijds een groep wier sociale belangen en wensen gerepresenteerd worden en anderzijds een groep van representanten. Zonder representatie geen politiek en *vice versa*. De directe democratie is daarom in wezen a-politiek, evenzeer als, om het ander uiterste te noemen, de theocratische monarchie of de totalitaire dictatuur. Zie daartoe de inleiding tot mijn *Macht door representatie. Exploraties III: politieke filosofie*, Kampen, 1997.
33. Frissen, *op. cit.*, 20 respectievelijk 111.
34. *Ibidem*, 40.
35. Voor deze lelijke zaak bedacht De Jong het niet minder lelijke woord 'veroppervlakkiging'. Zie A. de Jong, 'De veranderde verhouding tussen politiek en media', in: *Zicht*, 24 (1998), 2 (mei), 14-18.
36. Frissen, *op. cit.*, 21, 26, 29, 41, 62.
37. M. Bovens e.a., *De verplaatsing van de politiek*, Amsterdam, 1995, 13.
38. Frissen, *De virtuele staat*, 41.
39. Voor een zorgvuldige en zeer goed gedocumenteerde bespreking van de voor- en nadelen van 'co-management', zie W. Dubbink, *Duurzaamheid als patstelling. Over de onvriendelijke betrekkingen tussen openbaar bestuur, markt en civil society*, Delft, 1999, 154-181. Dubbink laat er geen misverstand over bestaan dat de democratie het slachtoffer is van de successen van het 'co-management'.
40. De vier voornaamste problemen waar volgens Dubbink de traditionele parlementaire besluitvorming (door hem aangeduid als 'rationalisme') zich mee geconfronteerd ziet, zijn achtereenvolgens: 1) overbelasting door toename in aantal en complexiteit van taken, 2) onvermogen om haar bevoegdheden ten volle te benutten, 3) verlies aan legitimiteit en 4) een toegenomen discrepantie tussen de bevoegdheden van het openbaar bestuur en het soort van sturing dat van hem vereist wordt. Zie Dubbink, *op. cit.*, 137.
41. Bovens e.a., *op.cit.*, 13.
42. 'Heel vaak intervenueerde de Kamer erg laat, als in feite de bureaucratistische stammenstrijd allang was afgelopen en de bureaucratistische gelederen in compromis waren gesloten. Een hoog "mosterd na de maaltijd"-gevoel beкроop me dan in het politieke debat'. Zie H. Jeekel, *Duizend dagen. Kamervragen*, Den Haag, 1998, 18. In het tweede hoofdstuk, dat gewijd is aan de 'bureaucratistische overmacht', wordt dit door Jeekel nader toegelicht.

43. De 'spagaat' die aldus ontstond in onze democratie werd scherp geanalyseerd in J.A.A. van Doorn, 'Democratie in spagaat', in: *HP/De Tijd*, 18 april 1997.
44. Jeekel, *op. cit.*, 30.
45. A.C. van Es e.a., *op. cit.*, 21.
46. R. Mule wijst er op dat deze strategie de politieke partij geen windeieren gelegd heeft en dat hierdoor haar machtsverlies inderdaad tot op zekere hoogte gecompenseerd kon worden. Zie R. Mule, 'Explaining the party-policy link: established approaches and theoretical developments', in: *Party Politics*, 3 (1997), nr. 4, 493-512.
47. Kriesi, *op. cit.*.
48. Geciteerd in Wattenberg, *op. cit.*, 2.
49. Wattenberg, *op. cit.*, 1, 2; Ware, *op. cit.*, 1, 2; zie ook: J. Blondel, *Political parties. A genuine case for discontent?*, Londen, 1978. Veel van deze taakomschrijvingen van de politieke partij worden tezamen genomen in Ware's definitie: 'a political party is an institution that a) seeks influence in a state, often by attempting to occupy positions of government and b) usually consists of more than a single interest in society and to some degree attempts to "aggregate interests"'; zie Ware, *op. cit.*, 5.
50. Men dient zich te herinneren dat de parlementaire democratie in verschillende landen al behoorlijk functioneerde voordat de eerste politieke partijen op het toneel verschenen. De band tussen parlementaire democratie en politieke partij lijkt daarom, op het eerste gezicht, niet noodzakelijk. Te Velde wijst daarop: 'zowel elders als in Nederland is de constitutionele politiek [dat wil zeggen: de fase die aan partijvorming voorafging (F.A.)] geen eindstation gebleken, maar een voorbijgaande fase in de ontwikkeling naar parlementaire democratie. Nu daarin de dominantie van sterk georganiseerde massapartijen en de ideologieën waarop ze gebaseerd zijn niet meer vanzelf spreekt, zou kunnen blijken dat een deel van de constitutionele politiek minder definitief verleden tijd is, dan lange tijd leek. Het beperkte kiesrecht is definitief voorbij, maar na de partijdominantie loont het de moeite de politiek uit de periode die aan die dominantie voorafging opnieuw te overdenken. Dat zou zelfs kunnen bijdragen tot verheldering van de actuele discussie over politiek en vertegenwoordiging'. Zie H. te Velde, 'Constitutionele politiek', in: N.C.F. van Sas en H. te Velde, red., *De eeuw van de Grondwet: Grondwet en politiek in Nederland, 1798-1917*, Deventer, 1998, 146-181; 177-178.
51. Voor een toelichting hierop, zie mijn *Aesthetic politics. Political philosophy beyond fact and value*, Stanford, 1997.
52. Simons, *op. cit.*, 37. Zie ook Frissen, *De lege staat*, 75ff.
53. A.C. van Es e.a., *op. cit.*, 27.
54. Zie hiervoor G. Visscher, 'Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair inlichtingenrecht', in: D.J. Elzinga, red., *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle, 1994, 243ff.

55. G.G. Warmelink, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtelijk handelen, in: Elzinga, red., *op.cit.*, Zwolle, 1994, 103-115; 112.
56. Warmelink, *op.cit.*.
57. Zie hiervoor Warmelink, *op. cit.*, 107-108.
58. O. van der Kroon, *Ministerie in crisis. Over visfraude, milieubehoud en boerenbelang*, Amsterdam, 1994, 220ff.
59. W. Bagehot, *The English Constitution*, Londen, 1993, 67-68.
60. Bagehot gaat hier, dunkt mij, terecht veel verder dan Witteveen in zijn inaugurele rede. Witteveen wijst er hier op dat Montesquieu niet sprak van een *scheiding* van machten (zoals hij gewoonlijk geïnterpreteerd wordt), maar slechts van een *evenwicht* van machten. Dat is ongetwijfeld juist, maar in de praktijk van de Westerse parlementaire democratie is eerder nog sprake van een *continuüm* tussen parlement en regering, waarbij dan weer de een en dan weer de ander het overwicht heeft en zich heel af en toe zelfs een win-win situatie voordoet waarvan beide voordeel hebben.
- Overigens, waar het parlement de laatste decennia toch al steeds aan het kortste eind trok, daar belaagt Witteveen het parlement vanuit nog weer een nieuwe hoek door een opwaardering van de rechterlijke macht ten koste van de wetgevende macht te bepleiten. Zie W. Witteveen, *Evenwicht van machten*, Zwolle, 1991. Het lot van de macht van het parlement herinnert aan dat van het negentiende-eeuwse China. Zoals de grootmachten van toen dat land onder elkaar verdeelden, zo hebben ook ministers, bureaucratie, de rechterlijke macht, wetenschap en media in de macht van het parlement een rijke en welkome buit ontdekt. Men moet daarom het grootste respect koesteren voor het idealisme van degenen die desondanks nog de bereidheid hebben om voor meerdere jaren deel uit te maken van dit zo hulpeloze gezelschap.
61. Het feit dat het parlement alleen in het uitzonderlijke geval van een parlementaire enquête deze weg bewandelen kan, is op zich al een treffende illustratie van zijn zwakte ten opzichte van de regering.
62. Bagehot, *op. cit.*, 63-68.
63. B. Peper, 'Op zoek naar samenleving en richting. Een essay over de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving', in: *Socialisme en Democratie*, 56 (1999), 9 (sep.), 388-401.
64. H.R. van Gunsteren, *Verantwoording. Regeren door terugzien*, Amsterdam, 1999, 8.
65. Ik denk daarbij aan het hierboven reeds vermelde optreden van minister Bukman inzake de visfraude en aan hoe de pijnlijke feiten omtrent het Srebrenica-drama achter het veilige scherm van de ministeriële verantwoordelijkheid aan de publieke waarneming onttrokken konden worden. In beide gevallen laat zich een ominieuze combinatie van een zwakke minister en een brutale departementale top constateren - en reeds dat suggereert hoezeer de ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk degenererede van een wapen van het parlement tot een wapen in handen van de departementale

bureaucratie.

66. Bagehot, *op. cit.*, 68.

67. Er valt daarom veel voor te zeggen om, zoals in Engeland, vast te houden aan de regel dat de leden van de regering ook lid van het parlement zijn.

68. Voor de betekenis van de informatie- en communicatietechnologie voor het openbaar bestuur, zie Frissen, *op. cit.*, 67ff; en P. Depla en P.W. Tops, 'Nieuwe technologie impuls voor vernieuwing bestuur', in: *Staatscourant*, 23 juli 1992.