

VAARWEL VOLKSVERTEGENWOORDIGING

Leo Klinkers,
31 december 2003

Het functioneren van de volksvertegenwoordiging is niet langer een taboe. We kunnen vrijuit praten over de zorgelijke kanten daarvan. De kritiek is uitgebreid, hard en groeit met de dag. Voorstellen voor 'oplossingen' zijn er legio. Maar het zijn 'oplossingen' zonder diagnoses. Dus die deugen niet. De representatieve democratie gaat sombere tijden tegemoet.

Steeds meer klinkt 'alarm'

Het vertegenwoordigen van het volk is het belangrijkste ambt in een samenleving. Daarom is de Tweede Kamer het belangrijkste orgaan, zijn voorzitter de belangrijkste politieke ambtsdrager en zijn Reglement van Orde (RvO) het belangrijkste document na de Grondwet. Wie de orde bewaakt, die bewaakt alles.

In 2002 en 2003 verschenen tientallen publicaties¹ over het zorgelijke functioneren van de volksvertegenwoordiging. Daarnaast ontstond er een uitgebreid net van symposia, workshops, seminars, websites en weblogs over dat functioneren. Met het optreden van Pim Fortuyn brak als het ware een dam doormidden die een groeiend stuwmeer aan kritiek op de kwaliteit van de Tweede Kamer jaren had tegengehouden.

Kritiek op het functioneren van de politiek is overigens niet nieuw. Als regeringscommissaris voor de rijksdienst luidde Herman Tjeenk Willink in zijn fameuze Jaarberichten in de jaren tachtig al de noodklok. Die werd echter niet gehoord. Noch sloeg 'de politiek' acht op de voortzetting van zijn observaties in de jaarverslagen van de Raad van State. Ook anderen hebben in de jaren tachtig en negentig gewezen op de noodzaak tot ernstig beraad over de kwaliteit van het staatkundig-politieke functioneren van de Tweede Kamer. Het leidde in 1993 onder meer tot de instelling van de Commissie Deetman met een poging om de staatkundige, staatsrechtelijke en bestuurskundige fundamenten te vernieuwen. Echter zonder wezenlijk resultaat. Kennelijk was de ernst van de zaak nog onvoldoende doorgedrongen. Misschien nu wel?

Nieuw is namelijk de gigantische omvang van de kritiek, haar diepgang en haar intensiteit. Ook is nieuw dat zij van alle kanten komt. Niet alleen van wetenschappers, maar ook van (voormalige) ambtenaren, sleutelfiguren uit het bedrijfsleven, adviesorganen, consultants, publicisten en politieke journalisten. Ook uit de Tweede Kamer zelf. We zijn nu zover dat Kamerleden publiekelijk verklaren dat ze zelf ook inzien dat hun functioneren grote vraagtekens oproept.

En met al die kritiek groeit ook de behoefte aan 'oplossingen'. Hoewel die inhoudelijk variëren hebben ze twee aspecten gemeen: ze komen voort uit structuursturing en ze zijn niet gebaseerd op een diepgaande diagnose. Twee kenmerken die elke poging tot revitalisering van het politieke systeem in haar tegendeel zal laten eindigen.

De valkuil van het oplossingendenken

Denken in termen van oplossingen van problemen is een van de meest in het oog springende kenmerken van onze politici. Als er ergens een groep mensen is die een grondige hekel heeft aan het maken van degelijke diagnoses van problemen dan is het wel de Nederlandse politiek. En naarmate hun bereidheid en vermogen tot

analyseren verder afneemt roepen ze steeds vaker “Doen, doen, doen, actie, actie, actie, daadkracht, daadkracht, daadkracht, resultaten, resultaten, resultaten, uitvoeren, uitvoeren, uitvoeren”, vaak geprovoceerd door media die hen met hun deadlines van enkele uren niet de gelegenheid geven om eens rustig na te denken voordat ze weer een ondoordachte ‘oplossing’ formuleren in antwoord op de obligate vraag: “En wat zou u er nu aan willen doen, doen, doen?” Ik heb nog nooit een politicus horen antwoorden: “Ik ga eens op mijn gemak over dit probleem nadenken en het eens goed analyseren.” Zo iemand zou daarna nooit meer in de camera mogen kijken.

Wat geen enkele politicus zou accepteren van een huisarts, namelijk een medicijn voorschrijven zonder een grondige diagnose vooraf, doen zichzelf op grote schaal. Met hun *jumping to solutions* vergeten ze dat een therapie zonder diagnose *malpractice* heet. Maar het volk mort niet. In plaats van *class action suits* te organiseren betaalt het elk jaar miljarden aan belastingen, zonder zelfs de vraag te stellen waar het huidige tekort van zeventien miljard vandaan komt. En zonder te zien dat sommigen die nu het hardst om ‘oplossingen’ roepen vaak dezelfde zijn die de problemen hebben gecreëerd of hebben laten ontstaan.

De politiek zit gevangen in de zogeheten ‘valkuil van het oplossingen-denken’. Die valkuil bestaat uit drie lagen. Laag één begint met het bespreken van een probleem in de vorm van een oplossing van dat probleem. Een voorbeeld. In Zembla van 4 december 2003 bepleit VVD-fractie leider Jozias van Aartsen het inkrimpen van de Kamer tot honderd leden als oplossing voor een beter functioneren van die Kamer. Niet het probleem zelf komt aan de orde, noch de achterliggende oorzaken daarvan, maar een bij voorbaat voor de hand liggende ‘oplossing’: minder leden. En daar gaat dan vervolgens de discussie over. Niet over de aard, omvang, identificatie en definitie van de problematiek, noch over de herkomst ervan, laat staan over haar ontstaansgeschiedenis in de loop van vele jaren. Laag twee van de valkuil van het oplossingen-denken houdt in dat men die ‘oplossing’ giet in de vorm van een structuurwijziging: van 150 naar 100 leden. En laag drie is het maken van nieuwe regels om die structuurwijziging af te dekken.

Hoe die valkuil werkt is misschien nog beter uit te leggen aan de hand van een ander recent voorbeeld, de voorstellen van het Presidium tot wijziging van de werkwijze van de Kamer door een aanpassing van het RvO².

De voorstellen tot wijziging van de werkwijze van de Tweede Kamer

Al zo’n dertig jaar lang heerst er onvrede over het functioneren van de Kamer. Daar is binnen de Kamer zeer vaak over gesproken. En bijna even vaak werd dan de werkwijze veranderd, vastgelegd in een wijziging van het RvO. De belangstelling voor de staatkundige en bestuurskundige implicaties van dat verschijnsel is echter altijd minimaal geweest. Wetenschappers, journalisten, noch Kamerleden hebben ooit blijk gegeven van inzicht in het principiële staatsbelang dat hier aan de orde is, noch in zijn fundamentele praktische betekenis. Net als de considerans van een wet is ook de werkwijze van de Kamer, van het RvO, en van zijn vele wijzigingen, een verwaarloosd staatkundig, politiek, bestuurlijk en wetenschappelijk onderwerp. Dit is een van de belangrijkste oorzaken van de huidige, legitieme zorgen over het functioneren van de Kamer.

Door het (kennelijk) ontbreken van historisch inzicht in het onheil dat in de Tweede Kamer is aangericht door voorgaande veranderingen in de werkwijze van de Kamer heeft het Presidium op 22 oktober 2003 aan de Kamer een brief gestuurd waarin onder meer staat dat er binnen en buiten de Kamer veel kritiek is op het functioneren van de Kamer, dat de burgers in het land zich onvoldoende herkennen in

het werk en in de werkwijze van hun volksvertegenwoordigers, dat de Kamer geen greep op de regering heeft, dat de instrumenten die de Kamer inzet vaak bot zijn, dat daarom een verandering van de werkwijze wordt voorgesteld, dat dergelijke veranderingen niet in de eerste plaats moeten worden verwacht van wijzigingen van het RvO, maar dat het in de allereerste plaats gaat om verandering van de cultuur in de Kamer en niet om de structuur van het werk. Een citaat: “Kortom, *de cultuur is belangrijker dan de structuur*” (stuk nr. 2, p.1, cursivering door auteurs).

Vervolgens gaat het hele stuk toch over veranderen van de structuur en de procedures. De ‘cultuur’ komt verder alleen maar pro forma aan bod. Dit alleen al getuigt van een niet aanvaardbaar kwaliteitsniveau. Men hoeft niet mijn mening te delen dat het Reglement van Orde van de Tweede Kamer na de Grondwet het belangrijkste document van de staat is, noch vraag ik steun voor de opvatting dat rondom een dergelijk document alleen stukken van topkwaliteit geschreven mogen worden. Ik mag echter wel van elke schrijver van elk stuk verlangen dat hij consequent is: als hij stelt dat de cultuur belangrijker is dan de structuur, dat verandering van die cultuur de belangrijkste noodzakelijke voorwaarde is om het contact met het volk te hervinden, dat die cultuur dus drastisch moet veranderen en dat dit de inzet van de nieuwe werkwijze moet zijn, dan moet het verhaal verder alleen over de cultuur gaan, en niet over de structuur, laat staan over de procedures³. Quod non.

Ook hier is net als bij het voorstel van Van Aartsen nul komma nul aandacht voor een identificatie van het probleem, noch voor een analyse van zijn achterliggende oorzaken. Het gaat alleen over ‘oplossingen’ (laag één), die ‘oplossingen’ hebben de vorm van sturen op structuren en procedures (laag twee), en die worden uiteindelijk afgedekt door nieuwe regels in het RvO (laag drie van de valkuil van het oplossingendenken).

De problematiek van het functioneren van de Kamer gezien in historisch perspectief

Door enkele ernstige vergissingen van de Kamer zelf heeft deze situatie onafwendbaar moeten ontstaan. Het is namelijk niet altijd zo geweest. Het is een keer begonnen. Begin jaren zeventig. Toen heeft een handvol fouten een kettingreactie van een zichzelf versterkende ‘verellendinging’ ontstoken wat gaandeweg heeft geleid tot de huidige, onaanvaardbare voorstellen van het Presidium. Het leidt geen twijfel dat die voorstellen zullen worden aanvaard, zo zit het systeem nu eenmaal in elkaar. Het leidt echter ook geen twijfel dat daardoor de zorgen van, en over, de Kamer – en daarmee over de representatieve democratie – alleen maar groter zullen worden, totdat iemand de Kamer, het Presidium en zijn adviseurs eens hard bij de oren pakt en tot de orde roept. Laten we hopen dat het alleen maar een ‘bij de oren pakken’ zal zijn, en niet iets ergers.

Stap voor stap beschrijf ik zo beknopt mogelijk het ontstaan en het verloop van die kettingreactie.

De intocht van vele jonge ambtenaren in de Rijksdienst

Rond 1970 produceerden de universiteiten en hogescholen vele afgestudeerden die op de algemene banenmarkt geen job konden vinden. Er was onvoldoende werkgelegenheid voor de *babyboomers* van nu. Het rijk stelde daarom extra arbeidsplaatsen open en vervolgens rees de vraag: “Wat gaan die jongelui dan doen?” Antwoord: “Beleidsnota’s schrijven.” Veel jonge ambtenaren weten niet dat vóór 1970 de Kamer zich hoofdzakelijk via wetgeving tot de regering verhiel en dat

het schrijven van, en debatteren over, beleidsnota's eigenlijk pas in de jaren zeventig op gang is gekomen. Toen was het maken van nota's nog een belangrijk carrière-instrument: hoe meer nota's en hoe dikker, hoe meer kans op promotie.

Dat was ook de tijd van de interdepartementale Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse (COBA) om het doelstellingendenken in de rijksdienst in goede banen te leiden. Nu heet dat VBTB, een oude wijn in een nieuwe zak. Opzichzelf geen probleem, oude wijn kan lekker zijn. Maar het departementale doelstellingendenken van de COBA in de jaren zeventig heeft niet gewerkt door een methodologische fout: doelen formuleren zonder voorafgaande analyse/diagnose. Die fout zit ook ingebakken in VBTB, dus dat zal ook niet werken.

De komst van de ongrondwettelijke 'amenderingsmotie'

Terwijl het aantal beleidsnota's begon toe te nemen behandelde de Kamer in 1974 de Derde nota over de ruimtelijke ordening. Enkele leden dienden een amendement in, een voorstel dus tot wijziging van de tekst van die beleidsnota. Dat was de geboorte van de zogeheten amenderingsmotie. Minister Gruijters wees met kracht op het ongrondwettelijke karakter daarvan, kreeg echter geen steun van de Kamervoorzitter en boog het hoofd. Zeer snel stortte de Kamer zich met amenderingsvoorstellen op alle beleidsnota's. Ze vonden het prachtig om op die manier aan beleidsontwikkeling te gaan doen en gingen 'meebesturen'. In 1976 schorste Joekes een keer de vergadering om iedereen te trakteren op een kop koffie omdat hij als waarnemend voorzitter had genoteerd dat er voor de in behandeling zijnde nota al meer dan 50 amenderingsmoties waren ingediend. Hij/men zag dit 'meebesturen' als een hoogtepunt van representatieve democratie.

De ondoordachte sprong van controle naar beleidsvoorbereiding

In diezelfde tijd (1975-1976) vond er in *Socialisme en Democratie* een 'scholenstrijd' plaats tussen de PvdA-Kamerleden Ed van Thijn en Huub Franssen. Van Thijn was als aanvoerder van jonge Kamerleden een pleitbezorger van een positie van de Kamer aan de voorkant van de beleidsontwikkeling. Hij wilde af van de louter controlerende taak en koerste in de richting van een Kamer die actief sturend beleid zou gaan maken. Franssen daarentegen hield vast aan alleen de superviserende, controlerende functie en wees elke rol en taak van de Kamer om aan de beleidsvoorbereidende kant te gaan zitten ten strengste af. Hij verloor. De Kamer had al via die amenderingsmotie een plaats in de beleidsontwikkeling bevochten en stond die niet meer af. En riep om meer en nog meer nota's.

De verkeerde positionering van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

Ook speelde in die tijd de introductie van de WRR. Na een voorlopige instelling in 1972 volgde in 1976 de definitieve. In dit verband zijn twee zaken van belang.

In de eerste plaats de discussie over de vraag: "Voor wie moet die wetenschappelijke raad eigenlijk gaan werken? Voor de regering of voor het parlement?" In 1971 was dat een van de vragen die de toenmalige *founding fathers* van de WRR, te weten Sjeng Kremers en De Brauw⁴ overal in het land stelden, ook in hun rondgang langs alle universiteiten. Ik behoorde tot de groep die van mening was dat een dergelijke wetenschappelijke raad zou dienen te werken voor het parlement. Dus niet opgehangen aan de regering. Ook toen bleek hoe onzinnig inspraak in de praktijk werkt: de kaarten waren allang geschud, we konden praten wat we wilden,

Kremers en De Brauw hadden de besluitvorming al voorgebakken: een raad voor de regering, basta. De inspraakronde door het land was slechts een rituele dans.

In de tweede plaats speelde in die tijd een discussie over de slechte bewerktuiging van het parlement. Slecht in die zin dat het parlement niet over sterke instrumenten beschikte om greep op de regering te krijgen. De Kamer had in wezen geen instrumenten om een eigen politieke agenda te ontwerpen die vervolgens als leidraad voor regeringsbeleid zou kunnen fungeren. Dat debat over dualisme avant la lettre werd gevoerd aan de hand van een aantal sterke publicaties van de journalist Harry van Wijnen, o.a. in *Socialisme en Democratie* van maart 1975. Ook in die context had het voor de hand gelegen om de WRR als denktank van de Kamer te positioneren.

Dat is niet gebeurd. Die fout is zo diepgaand dat het waarschijnlijk voor altijd een werkelijk dualisme zal frustreren. Immers, vanaf die tijd ontstond er een vechthouding van de Kamer jegens het kabinet waarbij de Kamer zichzelf klemzette in de positie van concurrent van het kabinet, niet als orgaan dat zich belast weet met de politieke visie op, en de politieke leiding van het land. Het is vanuit die sfeer en attitude dat men nieuwe, veelal specialistische, Kamerleden rekruteert: het zijn vooral mensen die zelf graag ‘ministertje willen spelen’, die in een bepaalde beleidssector willen meebesturen en die niet echt geïnteresseerd of bekwaam zijn in de rol van vertegenwoordiger van het volk. Het ontbreekt hen meestal aan diepgewortelde staatkundige kennis omtrent de herkomst en functionering van de representatieve democratie. Noch hebben ze besef van het onheil dat ze aanrichten als op dat vlak experimenten gaan plaatsvinden, bijvoorbeeld door vormen van directe democratie dwars door die van de representatieve heen te trekken.

Kortom, het enige wat de Kamer tussen 1974 en 1976 ‘binnenhaalde’ was dus een positie aan de voorkant van de beleidsontwikkeling, door een greep op de teksten van beleidsnota’s via de amenderingsmotie. Die ‘winst’ is de ondergang van het functioneren van de Kamer geworden. Beter gezegd: heeft de teloorgang van de representatieve democratie veroorzaakt. Er heeft zich gaandeweg een ziekelijke drang tot meebesturen ontwikkeld, in plaats van het volk te vertegenwoordigen. Die drang is zo sterk geworden dat zij ook voor de toekomst elk ander gedrag van de Kamer terzijde zal plaatsen. Tenzij zich een wonder of een omwenteling voordoet.

Terzijde: die toen ontstane en nog steeds aanwezige vechthouding en drang tot meebesturen van de Kamer zien we nu ook ontstaan bij provincies en gemeenten. Krachtens de nieuwe dualismewetgeving gaan vele gemeenteraden en provinciale staten zich bemoeien met het dagelijks bestuur, spreken ze de colleges van gedeputeerde staten en van burgemeester en wethouders tegen, maken ze ruzie en denken ze dat dit dualisme is. Ze zijn, bijna wanhopig, op zoek naar de juiste vorm en inhoud van hun externe - op het volk gerichte - rol die de contouren van politieke kaderstelling zouden moeten opleveren. Daarbij vallen ze vaak in de handen van organisatieadviseurs die zich toeleggen op het wijzigen van interne griffiestructuren en procedures, in plaats van dat ze zich laten leiden door deskundigen die hen zouden kunnen leren de interactie met de samenleving te hervinden.

Het opportunisme van het kabinet-Den Uyl, 1973-1977

Bij dit alles mogen we niet vergeten dat medio jaren zeventig het kabinet-Den Uyl regeerde. In de ogen van velen, o.a. in die van voormalig topdiplomaat Peter van Walsum (zie noot 1), was dat kabinet de bron van veel politiek kwaad waarvan de negatieve effecten tot op heden voelbaar zijn. De kern van dat kwaad zat in de cumulatie van grenzeloos politiek opportunisme tussen Den Uyl en Van Agt. Den Uyl

verfoeide tot in het diepst van zijn hart het gedrag van Van Agt in zaken als ‘Den Dolder’, ‘Merten’ en ‘de abortuskwesitie’, om er maar enkele te noemen. Hij had echter niet de politieke en burgerlijke moed om Van Agt uit de regering te verwijderen, bang voor een kabinetscrisis. Die kreeg hij dus dubbel en dwars en verloor daarna de verkiezingen.

Niemand had in de gaten wat er gebeurde

Wat ik in de vorige punten toelicht speelde zich dus af in een klimaat van het bedrijven van politiek op een zeer laag kwaliteitsniveau. Te druk met alledaags politiek knoeiwerk herkende niemand de fundamentele staatkundige en bestuurskundige aspecten van de sluipende herpositionering van de Kamer, noch was er iemand met gezag om daarvoor principiële politieke aandacht te eisen. Ook al wegens de hectiek rond de onafhankelijkheid van Suriname en de Molukse gijzelingen. Terwijl Den Uyl en Van Agt ruziënd het kabinet naar de afgrond leidden, voltrokken zich onopgemerkt enkele staatkundig belangrijke positiewisselingen van de Kamer die tezamen de geboorteakte van het huidige disfunctioneren van de Kamer hebben getekend. En daarmee begon de kettingreactie.

De fout van Vondeling

Want wat gebeurde er? In hun drang tot meebesturen stortten de Kamerleden zich zo hevig op dat amenderen dat ze begonnen te sterven in het werk. Ze riepen de hulp in van Kamervoorzitter Vondeling. Die introduceerde in 1976 de zogeheten Openbare Commissievergadering (OCV), afgedekt door een tweetal nieuwe bepalingen in het RvO. Zo werkt de valkuil van het oplossingen denken: geen analyse van het probleem (namelijk een door hen zelf gecreëerde inputoverload, gekoppeld aan een afrijven van het volk omdat ze steeds meer intern bezig waren met beleidsvoorbereiding), het probleem aan de orde stellen in de vorm van een wijziging van structuren en procedures en deze afdekken met nieuwe regels.

Het doel van deze structuur- en procedurewijziging was a) het creëren van verlichting op de overvolle agenda van de Kamer en b) van meer herkenbaarheid van de Kamer naar het volk! In een OCV konden ze beleidsnota's bespreken en amenderen. Daarna hoefden ze dan alleen nog maar voor de stemming naar het plenum. Slechts twee Kamerleden verzetten zich hiertegen: Van der Lek (PSP) en Kappeyne van de Copello (VVD). Hoewel ze de uitersten van het klassieke politieke spectrum vertegenwoordigden, was de essentie van hun voortreffelijke betoog identiek: “Dit zal de werklast én de naar binnen gerichtheid van de Kamer alleen maar vergroten.” Hun argumenten werden genegeerd.

De fout van Dolman

Omdat deze twee Kamerleden het volste gelijk hadden gaf de geschiedenis hen dus ook gelijk. Immers, met sturen op structuren en procedures los je geen problemen van inputoverlast op, maak je die overlast alleen maar erger en ben je als Kamer steeds meer met jezelf bezig dan met de samenleving. Dus binnen vier jaar stond de nieuwe Kamervoorzitter Dolman in 1980 voor exact hetzelfde en inmiddels sterk gegroeide probleem: de Kamer kwam om in het werk en dreef steeds verder af van de samenleving. Echter, in plaats van de fout van Vondeling ongedaan te maken vergrootte hij die door de Uitgebreide Commissie Vergadering (UCV) te creëren (weer een nieuwe structuur), inclusief de daarbijbehorende wijzigingen van het RvO (weer nieuwe procedures), en de aanpassing van het RvO (weer nieuwe regels). Door die UCV konden Kamerleden voortaan beleidsnota's integraal gaan afdoen, inclusief

de stemming daarover. Het werk nam dienovereenkomstig toe én de afstand tot de samenleving ook.

De intocht van (fractie)assistenten, departementalisering en instrumentele debatten

Daarna was het hek van de dam. Zeer snel ontwikkelde zich toen de reeds in de kiem aanwezige ‘departementalisering’ van de Tweede Kamer. Mede door de komst van fractie- en persoonlijke assistenten verlieten de 150 gekozen personen het ambt van volksvertegenwoordiger en traden ze via (soms bikkelharte gevechten over) specialismen en woordvoerderschappen definitief toe tot het vak van meebesturen. De Tweede Kamer vulde zich met specialisten die zich te buiten gingen aan beleids-instrumentele in plaats van politiek-maatschappelijke debatten, gesteund en geleid door assistenten, hun persoonlijke ‘ambtelijk apparaat’. In *Binnenlands Bestuur* van 6 maart 1981 schreef ik een stuk onder de titel ‘Tweede Kamer met 150 ministers’. Het in noot 1 genoemde rapport *Terug naar Start* van december 2003 laat zien dat het alleen maar erger is geworden.

De Commissie Vonhoff

Rond het tijdstip waarop Dolman met zijn ondoordachte invoering van de UCV de werkwijze van de Kamer een extra stoot van ‘verellendinging’ gaf, onderwierp een commissie de hoofdstructuur van de rijksdienst aan een kritisch onderzoek: de Commissie Vonhoff. Vanuit politiek en bestuur was eind jaren zeventig steeds meer kritiek op die rijksdienst ontstaan. Het functioneren van de administratie stond ter discussie. Dus dat moest maar eens kritisch bekeken worden, met voorstellen tot aanpassing van de structuur en de procedures van die bureaucratie. Men zag echter niet (of men wilde niet zien) dat de rijksdienst langzaam doldraaide door de houding van de Kamer die men het beste kan typeren als: “U, volk, u roept maar, de rijksdienst draait wel.” Die rijksdienst moest de Kamer, verslaafd als die was geworden aan beleidsnota’s en aan de daaruit voortwervende reeksen wetsvoorstellen, elke week aan zijn ‘beleidshots’ helpen. En werd daar compleet gek van.

De Commissie Vonhoff kwam in een aantal rapporten tot voorstellen die de rijksdienst ernstig hebben beschadigd. Zij vormen de geboorteakte van reeksen reorganisaties die met kettingreacties tot de dag van vandaag voortduren en nog steeds veel onheil creëren: structuursturing als oplossing voor niet gediagnostiseerde problemen. Dat voortdurend reorganiseren heeft de rijksdienst gedwongen steeds meer met zichzelf bezig te zijn en niet met de samenleving, en vooral ook niet met de uitvoerders. De tijd die overbleef voor inhoudelijk werk werd steeds meer gevuld met het opstapelen van centraal bedacht beleid en regelgeving. Gevolgen: vervreemding van samenleving en uitvoering, gedoogbeleid, rampen zoals in Enschede, de schuld daarvoor geven aan de ‘falende’ uitvoerders, nog meer ondoordacht centralistisch beleid en nog meer onuitvoerbare regels.

Men kon tussen de regels door lezen dat ook de Commissie Vonhoff al doorhad dat eigenlijk het functioneren van de Kamer onderzocht had moeten worden, omdat daar de bron van veel problemen in de rijksdienst lag. Op het doen van zo’n onderzoek rustte toen echter nog een taboe. De Kamer bleef dus in die rapportering buiten beschouwing. Pas begin jaren tachtig kwam Tjeenk Willink (ook lid van de Commissie Vonhoff) in zijn genoemde Jaarberichten met kritiek op het politieke gezag naar buiten, daartoe gedekt door Ed van Thijn, minister van Binnenlandse Zaken in het tweede kabinet-Van Agt. Maar ook die Jaarberichten hebben het tij van een steeds sterker afkalvende representatieve democratie niet kunnen keren.

Geen politieke leiding van partijen

In de marge van dit alles speelt een typisch Nederlands gegeven een aanjagende rol op die neerwaartse kwaliteit van de politiek, namelijk de afwezigheid van visionaire, bezielende politieke leiding van politieke partijen. Van oudsher speelt de voorzitter van een politieke partij geen rol van betekenis waar het gaat om de visie en het lange-termijnbeleid van de partij. De politieke leiding van een partij ligt doorgaans bij de fractievoorzitter in de Kamer, soms bij een minister, en een enkele keer, bijvoorbeeld in de Paarse tijd, bij de minister-president. Ik zie dat als een ernstige fout van ons politieke systeem. Iemand die met dagelijks bestuur of met dagelijkse politiek bezig is, mag niet tevens belast zijn met het geven van leiding aan de partij. Dat lukt gewoon niet. Daar is geen tijd voor. Het inspireren van de partij, het zoeken naar mensen die kwaliteitsvolle functies op zich kunnen nemen, het opsnuiven van wat er in het volk leeft, het aftasten van de vleugels van de partij om te zien waar men mensen gaat kwijtraken aan een andere partij, of juist precies het omgekeerde, waar men kader kan werven vanuit juist een andere partij, dat is meer dan een dagtaak voor een ‘schaap met meer dan vijf poten’.

Omdat de Nederlandse politiek een uitgesproken hekel heeft om politieke macht te delen met een partijvoorzitter is twintig-dertig jaar lang niet geïnvesteerd in vernieuwing van de leidende politieke partijen. Toen Pim Fortuyn er even tegenaan blies klaptten ze dus door hun innerlijke leegte ineen. Ook dit is een oorzaak van het steeds maar blijven doorgaan van de kettingreactie van verder verval: de afwezigheid van betekenisvolle investeringen in de kwaliteit van de politieke partijen en daarmee de afwezigheid van visionaire personen om te herkennen wat er zich aan het afspeelen was en daarvoor aandacht te eisen.

Er is meer, maar dat moet hier onbesproken blijven

Er zijn nog enkele factoren die dat proces van niet te stoppen waardevermindering van het politieke systeem hebben aangejaagd. Ik kan ze hier alleen maar even vermelden.

In de eerste plaats de niet in woorden uit te drukken domheid van de scheiding tussen beleid en uitvoering. De ellende die dit met zich heeft meegebracht, en nog steeds met zich meebrengt, valt niet in twee-drie alinea's te beschrijven, noch hoe die scheiding het centralistisch-collectivistisch beleids- en regeldenken van de Kamer zodanig heeft opgestuwd dat ‘de politiek’ de belangrijkste veroorzaker van de grootste maatschappelijke problemen is geworden.

In de tweede plaats de rol van het regeerakkoord. Dat biedt met zijn bindend karakter de Kamer geen ruimte voor dualisme en dwingt daarmee de Kamer in geen andere rol dan instrumenteel te debatteren over (slechts) andere invullingen van reeds vastliggende doelen, die vooral bestuurlijk-instrumenteel en niet politiek-staatkundig van aard zijn.

In de derde plaats de politieke journalistiek. Die heeft professionele dossierkennis en onafhankelijkheid verruild voor incidentgedreven, oppervlakkige nieuwsgaring en opportunistische netwerking. Van afstandelijke beschrijvers en uitleggers van het politieke circus is menig vertegenwoordiger van de media zelf bezig om door brandende hoepels te springen en over slappe koorden te wandelen.

In de vierde plaats meen ik tot mijn spijt te kunnen waarnemen dat sommige consultants en bijklussende hoogleraren eveneens diepgang en onafhankelijkheid missen – kennelijk gedreven door een zoeken naar status en invloed, of naar het verkrijgen en behouden van opdrachten.

Wat zou er moeten gebeuren?

Het voorgaande is geen analyse, laat staan een uitputtende diagnose. Het is slechts een handreiking aan hen die misschien een halt willen toeroepen aan de huidige voorstellen tot wijziging van de werkwijze van de Kamer en op zoek zijn naar argumenten om dat 'halt' te kunnen onderbouwen. Om vervolgens te eisen dat er eerst een diepgaande diagnose van het functioneren van de Kamer plaatsvindt, gezet in een historisch perspectief van minstens dertig jaar.

En zolang die diagnose van de oorzaken van het einde van deze politieke levenscyclus duurt moet de 'winkel op slot'. Wat voor het Amstelhotel, Carré en het Rijksmuseum geldt, namelijk dat ze twee jaar dichtgaan om via een grondige renovatie aan de top te kunnen blijven, geldt à fortiori voor de Tweede Kamer: het is het belangrijkste orgaan in ons land, dus daarvoor gelden de allerzwaarste eisen en voorwaarden. De Kamer moet dicht en zich onderwerpen aan een onderzoek van wat er allemaal in de afgelopen dertig jaar in het politieke ambt fout is gegaan en gedaan. In die diagnose liggen de echte oplossingen verscholen. Eenieder die met 'oplossingen' komt voordat de diagnose is afgesloten moet uit het politieke ambt worden verwijderd. En zij die in het verleden hebben bijgedragen aan het ontstaan van deze situatie moet worden verboden het woord 'oplossing' nog langer in de mond te nemen.

Het zal echter alleen maar erger worden

Zo zal het echter niet gaan. Integendeel zelfs. Een van de personen die graag oplossingen aanreikt zonder een voorafgaande diagnose te stellen is in december 2003 verkozen tot politicus van het jaar. Erger nog, de Kamervoorzitter komt zelfs niet voor in het lijstje dat *Binnenlands Bestuur* in december 2003 publiceerde van de vijfentwintig machtigste personen van ons land.

De huidige politieke systeemwereld is te sterk om het proces van verdergaande 'verellending' van de representatieve democratie te stoppen. Van buitenaf opgelegde, exogene veranderingen werken niet, zeker niet waar 'de cultuur' de aandrijvende oorzaak van het probleem is. Ervaren ambtenaren en consultants weten dat werkelijke veranderingen en vernieuwingen alleen maar kunnen ontstaan als ze worden opgezet als een endogeen, organisch proces. Maar ook dat zal hier niet werken omdat de Kamer vol zit met mensen van dezelfde cultuursoort. Die zijn daar terechtgekomen door 'het systeem'. Systeemvreemde personen dienen zich niet aan, of worden niet toegelaten, of na korte tijd geabsorbeerd of afgestoten. Zij die er (blijven) zitten kunnen krachtens de werking van 'soort zoekt soort' niets anders doen dan meewerken aan het bestendigen van dat systeem.

De huidige Kamerleden zijn daarom uitstekend geschikt voor de huidige politieke systeemwereld. Maar die systeemwereld is helaas niet langer geschikt voor deze samenleving. Het is een *expert-driven* parlement terwijl de samenleving allang smeekt om een *representing-driven* orgaan. Hoe meer kritiek op de Kamer, hoe harder ze gaan werken, maar dan wel binnen het *expert-system*. En graven daarmee de valkuil van het oplossingen-denken kuil dieper en dieper. Zo zal het gaan. Omdat de 'verellending' daardoor alleen maar kan toenemen zal na Weisglas c.s. een nieuwe Kamervoorzitter over enkele jaren wéér andere structuur- en procedurewijzigingen van het Reglement van Orde indienen, totdat een zakenkabinet of een 'sterke man' de Kamer buiten de orde plaatst.

De staat zelf komt in gevaar

Als de huidige voorstellen tot wijziging van de werkwijze van de Kamer niet worden gestopt voorzie ik dat de Kamer, en daarmee de staat, het speelveld wordt van het ene experiment na het andere. Zo ging het in de rijksdienst, en in een aantal belangrijke beleidssectoren als het onderwijs, de zorg en de veiligheid: kapot gestructureerd en kapot gereguleerd, dus op sterven na dood. Je mag niet experimenteren met de staat.

Kamerleden met de habitus van ‘organisatieadviseur’ gaan zich uitleven in reorganiseren. Zoals eertijds Van Thijn c.s. de wortels van de representatieve democratie doorsneed door de politiek superviserende, representerende en controlerende rol van de Kamer te verruilen voor die van een meebesturende, zo zullen de ‘organisatieadviseurs’ in de Tweede Kamer door gebrek aan staatkundige visie en bestuurskundige kennis het door de Kamer in dertig jaar zelf gecreëerde tekort van de representatieve democratie willen gaan oplossen door – onder meer – de introductie van vormen van directe democratie. De tekortkomingen van de representatieve democratie moeten echter worden hersteld door een herijking van haar eigen staatkundige grondslagen. Denken dat die tekortkomingen kunnen worden gerepareerd door er modellen van directe democratie doorheen te weven is hetzelfde als veronderstellen dat tekortkomingen van een kop koffie kunnen worden weggenomen door er thee bij te gieten. De representatieve democratie zal verder afsterven, terwijl de directe democratie zal bewijzen dat ze niet werkt⁵. Dit zal leiden tot een staatkundige chaos.

Voormalige ambtenaren gaan in de Kamer doen wat ze daarvoor ook al deden: beleidsnota’s schrijven. De door het Presidium voorgestelde nieuwe werkwijze biedt hen die mogelijkheid (zie slot noot 3). In hun onstuitbare drang tot meebesturen zullen zij niemand toestaan hen te beletten van die mogelijkheid gebruik te gaan maken. De echte administratie in de departementen kan niets anders doen dan machteloos toezien hoe het parlement, nog meer dan nu al het geval is, háár werk zal gaan zitten doen. Die administratie krijgt dan uiteindelijk de schuld van alles wat er fout gaat en komt onder de grote druk te staan van nog meer presteren met nog minder middelen. De leiders van de administratie, de secretarissen-generaal, kunnen daaraan weinig of niets doen. Zij zitten klem in een spanningsveld van minstens vier met elkaar concurrerende loyaliteiten: de loyaliteit jegens de medewerkers die krachtens de Ambtenarenwet 1929 aanspraak maken op bescherming tegen politieke willekeur concurreert met de ongeschreven regel dat zij als topambtenaren loyaal dienen te zijn aan het bevoegde politieke gezag. De loyaliteit die ze als functiegenoten jegens elkaar hebben concurreert met de loyaliteit jegens hun directe bestuurlijke baas, de minister. Omdat ze in de afgelopen dertig jaar nooit een wezenlijk collegiaal beraad hebben gevormd zijn ze nu als collectief geen factor van betekenis in het spel van machten en krachten in Den Haag. De departementale administratie zal hoe dan ook zwaar gaan lijden door dat beleidsnotaschrijvend parlement.

In een interview in *Christen Democratische Verkenningen* van december 2003 uit Tjeenk Willink opnieuw op een gezaghebbende manier zijn zorgen over de afnemende kwaliteit van de representatieve democratie. Ik onderschrijf alles wat hij in dat interview zegt. Behalve één ding: hij ziet nog kansen voor herstel van die representatieve democratie. Ik niet. De juistheid van zijn onderliggend betoog legitimeert geen enkel optimisme. En het door mij beschreven proces van de afgelopen dertig jaar biedt daarvoor óók geen enkele aanwijzing. Integendeel. Als zijn en mijn observaties correct zijn dan is de Tweede Kamer op weg naar een identiteitscrisis die zijn weerga niet kent, en brengt daarmee de staat in gevaar.

De titel van zijn laatste Jaarbericht van mei 1984 luidde: “Kunnen politici veranderen?” We weten nu het antwoord. De Hoge Colleges van Staat, met name de Raad van State, alsook het college van secretarissen-generaal, doen er goed aan zich voor te bereiden op een *worst case* scenario.

Volksvertegenwoordiging vaarwel.

Noten

¹ Enkele publicaties: WRR Rapport 63, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, SDU 2002; Peter van Walsum, *Verder met Nederland*, Balans 2001; Gerard van Westerloo, *Niet spreken met de bestuurder*, De Bezige Bij 2003; J.E. Ellemers *Decadente en/of stagnerende politieke cultuur in een snel veranderende maatschappij* in het Jaarboek 2003 van Civis Mundi; XPIN/BMC, *Terug naar Start*, Den Haag 2003.

² Zie TK 2003-2204, 29 262, nr. 1, 2 en van 22 oktober 2003. Het Presidium bestaat naast voorzitter Weisglas uit de leden Verburg, Van de Camp, Cornielje, Eerdmans en De Pater.

³ Een kleine greep uit het assortiment structuur- en procedurewijzigingen: minderheden krijgen formeel nieuwe bevoegdheden in een aantal procedurele kwesties, het invoeren van een automatisme van een hoofdlijnen debat snel na de indiening van een wetsvoorstel, procedurevergaderingen van commissies in het openbaar laten plaatsvinden, themacommissies zelf maatschappelijke discussies op gang laten brengen, leden of fracties zelf nota's laten uitbrengen, als kamer debatten voeren met een themacommissie of over een door leden of een fractie ingediende nota.

⁴ Kremers werd de eerste voorzitter van de WRR en De Brauw minister zonder portefeuille voor wetenschapsbeleid en wetenschappelijk onderwijs in het kabinet-Biesheuvel.

⁵ Zie daarvoor o.m. het bijzonder sterke artikel *De gekozen burgemeester, een taai Grondwet en een eeuwenoude bestuurspraktijk* van Alfons Dölle in *Openbaar Bestuur* van oktober 2003, p. 32-36.