

Het primaat van de politiek

De term 'primaat van de politiek', enkele jaren geleden gelanceerd, begint opgeld te doen in Haagse kringen. De uitdrukking kan van alles betekenen, en degenen die haar bezigen laten vaak in het vage wat zij bedoelen.

De eerste betekenis lijkt mij dat aan de politiek, in de zin van de politici, zeggenschap toekomt en niet aan ambtenaren. Die gedachte klopt met de opzet van ons constitutionele bestel, met evenwel een tweetal nuanceringen. In de eerste plaats kan de zeggenschap van de bestuurder niet treden in de professionele autonomie van bepaalde ambtenaren, zoals accountants, artsen, juridische of financiële adviseurs. Die nuancering bestaat ook in het commune arbeidsrecht: de kapitein van een zeeschip is ondergeschikt aan de reder, maar hij heeft in nautisch opzicht een eigen verantwoordelijkheid waarop zijn werkgever geen inbreuk mag maken. De tweede nuancering is dat sommige ambtenaren krachtens de wet met een eigen bevoegdheid zijn bekleed: b.v. de inspecteur der belastingen, de hoofdingenieur-directeur van de waterstaat, de Officier van Justitie. De bevoegdheid komt aan hen toe, niet aan hun minister of ambtelijke superieur.

De tweede betekenis van het 'primaat' is dat de politiek, in de zin van wetgeving en bestuur, de koers van de rechtsontwikkeling bepaalt, althans behoort te bepalen, niet de rechter. Daar is veel voor te zeggen: het representatieve stelsel strekt er tenslotte toe dat de bevolking zelf zich kan uitspreken over de toekomstige ontwikkelingen. Ook hier zijn echter twee nuanceringen aan te brengen. In de eerste plaats laat juist recente wetgeving veel over aan de rechter. Het nieuwe BW, met zijn nadruk op de eisen van ongeschreven recht, symboliseert als het ware die neiging. De Awb, toch kersvers, heeft de rol van het ongeschreven recht, en daarmee die van de rechter, eerder uitgebreid dan beperkt. De tweede nuancering is dat de wet vaak geen oplossing heeft te bieden voor problemen die uit nieuwe ontwikkelingen voortvloeien, b.v. die op technologisch gebied. De politiek kan oordelen dat de tijd nog niet rijp is voor regelgeving, maar de rechter is verplicht te beslissen. Zo ontstaat jurisprudentie over 'wrongful birth', of over rechten op computerprogramma's, die belangrijke stappen in de rechtsontwikkeling kan inhouden zonder door de politiek te zijn 'gelegitimeerd'. Maar de rechtsstaat eist dat de rechter een uitspraak doet, en volgens art. 6 EVRM mag hij daar ook niet te lang mee wachten.

De derde betekenis van het 'primaat' is dat de visie van de politiek, in de zin van de nationale autoritei-

ten, moet prevaleren boven de ideeën van decentraal bestuur, gedeconcentreerde eenheden of geprivatiseerde overheidsondernemingen. Het probleem is daarbij dat de politiek, vooral de Tweede Kamer, soms moeite heeft eenmaal gemaakte keuzen te eerbiedigen. Als men de NS privatiseert ter wille van de marktwerking, kan men vervolgens niet klagen dat de spoorwegtarieven op sociaal moeilijk aanvaardbare wijze worden verhoogd. Zo is het ook in de verhouding tot de gemeenten. De wet heeft eerst de vaststelling van bestemmingsplannen geheel in gemeentelijke handen gelegd; vervolgens zijn bij wet de inspraakprocedures en beroepsmogelijkheden verbeterd en geperfectioneerd; daarna is bij wet de afgifte van allerlei milieuvergunningen en -besluiten in handen gelegd van provinciale en gemeentelijke organen en van waterschappen; maar dan is het ook niet verbazingwekkend te moeten constateren dat het buitengewoon lastig is geworden grote infrastructurele projecten van de grond te krijgen. Het is de vraag of men deze moeilijkheid kan omzeilen door steeds nieuwe 'projectwetten' uit te vaardigen.

De vierde betekenis van het 'primaat' is dat de politiek, in de zin van de overheid, richting moet geven aan wat er in de samenleving gebeurt. In politieke uitlatingen wordt aan de ene kant nogal eens de draak gestoken met een vorige generatie politici, die in de 'maakbaarheid van de samenleving' zou hebben geloofd; aan de andere kant wordt ons echter duidelijk gemaakt dat politieke partijen ons aan een patroon van 'normen en waarden' zullen helpen. Dat is, dunkt mij, een overschatting van wat overheidsbeleid, en dus de politiek, vermag.

Er zit misschien ook iets on-Nederlands in de gedachte van het primaat van de politiek. In Frankrijk zetelt 'le pouvoir' in Parijs, en volgens het Britse stelsel is het Parlement in Westminster 'soeverein'. Maar Nederland zit al sinds de 15e eeuw niet zo in elkaar. Tijdens de Republiek wist niemand waar het primaat lag, of wat dat was. Ondanks de vestiging van de eenheidsstaat, in de jaren van 1795 tot 1815, laten nog steeds de gemeente Amsterdam, de provincie Friesland, de bisschop van Rotterdam, de Utrechtse universiteit en het gerechtshof te 's-Hertogenbosch zich niet door Den Haag vertellen hoe zij moeten handelen. Dat pluralisme is m.i. een 'acquis néerlandais' dat niet al te gauw in de waagschaal moet worden gesteld. Het is een traditie waar juist uit democratisch oogpunt veel voor te zeggen valt.

T.K.