



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De aantasting van het primaat van de politiek: Een bedreiging van de democratische samenleving?

Meer, F.M. van der

Citation

Meer, F. M. van der. (1997). De aantasting van het primaat van de politiek.: Een bedreiging van de democratische samenleving? *Bestuurskundige Berichten*, 12(4), 9-11. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234081>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234081>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

konden we spreken van een heus "intern telefoonboek". Regelmatig werd de telefoon als wekker misbruikt.

Vermoeid

Dat was dan het begin van een "gemiddelde" werkdag. Het dagprogramma voorzag meestal verder in een start met studeren. Vervolgens, afhankelijk van het vak, was er aan het begin of halverwege de middag college. Daarvoor moesten we dan met de bus naar Bergen, waar een kleine wandeling tegen een zeer steile heuvel er altijd voor zorgde dat je, ongeacht de zwaarte van het college, toch echt wel vermoeid was aan het eind van de dag. Vervolgens moest er gezorgd worden dat er iets gegeten kon worden. Afwisselend was de procedure daarvoor dat we ofwel zelf aan de kook gingen, ofwel dat we

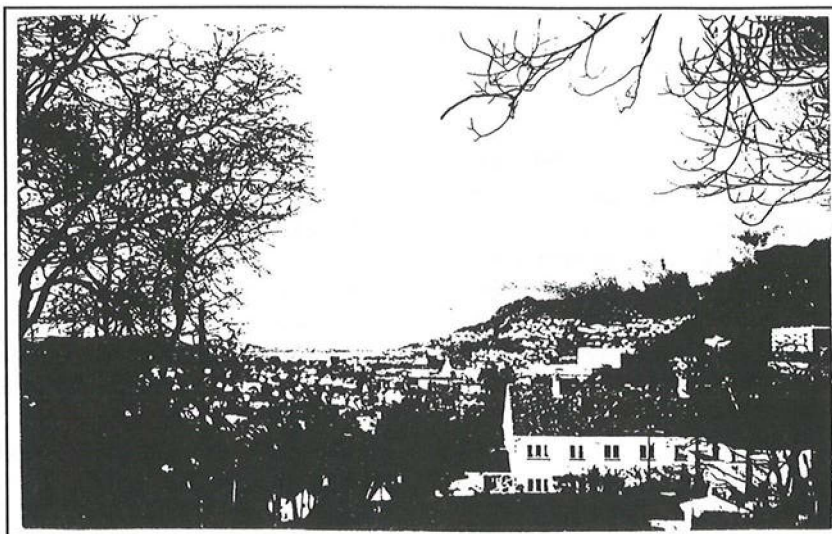
onszelf uitnodigde voor een typisch gerecht uit een ander land. In de maanden mei en juni werd het pas na middernacht echt donker met het gevolg dat we de dinertijden gingen aanpassen aan onze Zuideuropeaanse vrienden. Vrijwel dagelijks ondernamen we ook nog eens een sociale activiteit, d.w.z. dat we de voetbal uit de kast haalden, een film keken of een potje gingen klaverjassen. Op de werkdagen, 'moest' Paul ook nog wel eens echt werken in "Det Akademiske Kvarter". Dit is een cultureel studentenhuus dat helemaal draait op vrijwilligers, voor iedereen toegankelijk is en een paar duizend bezoekers per week ontvangt, die afwisselend voor een optreden, een maaltijd of een half litertje bier komen.

Naast de werkdagen bleven er natuurlijk nog twee dagen over. Op deze dagen hielden wij de weersgesteldheid zeer goed in de gaten en besloten wij tot zes keer toe om de lange latten onder te binden in het nabijgelegen Voss.

Broodnodig(e)

Het is voor velen van jullie waarschijnlijk

moeilijk te bevatten, maar we moesten onze tempobeurs nog veilig stellen in het hoge noorden. Dit betekende concreet dat er gestudeerd moest worden, gelukkig kostte het weinig moeite om onszelf te motiveren, aangezien twee van de drie vakken bijzonder interessant waren. Hier waren wij wel content mee, omdat het engelstalige programma beperkt was tot drie vakken, die gezamenlijk goed waren voor onze broodnodige 21 punten. De eerste cursus droeg de titel "Governance and Environmental Quality" en richtte zich op de reactie van Westerse landen op 'de' milieuproblematiek. De tweede cursus had veel weg van



"Analyse van Beleid" en kende dan ook enige overlap. De derde cursus was weer een interessante en bestond uit colleges en veel discussies met de andere studenten, die afkomstig waren uit o.a. Tanzania, Bangladesh en Litouwen.

Deze cursus heet "Leadership in Organizational and Cultural Context" en eindigde half april al. De resterende weken waren bedoeld voor het voorbereiden van de tentamens en het schrijven van papers.

Wonderschoon

Eind mei was het laatste tentamen achter de rug en dat gaf ons de gelegenheid om nog een maand wat van Noorwegen en de rest van Scandinavië te zien. Gedurende de voorgaande periode hadden we al enige korte trips ondernomen, maar in een land met zó'n wonder-schone natuur is het absoluut de moeite waard om nog een rondreis te maken. Vooraf zijn er al veel mensen geweest die ons verzekerden dat Noorwegen over een mooie natuur beschikt. Maar als je het met eigen ogen ziet val je werkelijk van de ene in de andere verbazing en iedere keer denk je weer dat je nou echt het mooiste hebt gezien. We hebben met de auto een drietal fjorden, watervallen en gletsjers bezocht, waarbij het rijden op zich al een belevenis was. Vervolgens zijn we met de trein nog naar o.a. Oslo, Stockholm en Kopenhagen

geweest. Al met al een zeer indrukwekkende ervaring rijker hebben we op 23 juni de thuisreis aanvaard. Een koffer vol met foto's, kleren, maar vooral veel herinneringen brachten wij mee terug naar het platte Nederland.

Slot

Hopelijk is in dit stuk naar voren gekomen dat wij het geheel als zeer positief ervaren hebben. Het is op vele vlakken een leerzame periode geweest, maar bovenal hebben we er een hoop lol gehad. Wij zouden dan ook iedereen

willen adviseren dat wanneer je ook maar een beetje in de gelegenheid bent je absoluut je kans moet pakken. Dit moet je gewoon zelf meemaken!

Dankzij de inspanningen van een Belgische student beschikken wij als Erasmusgroep zelfs over een homepage op internet. Het adres is: <http://win-www.uia.ac.be/u/dekeyser/bergen.html>

P. Vermeulen en E. Reij
Studenten Bestuurskunde in Leiden

De aantasting van het primaat van de politiek: een bedreiging van de democratische samenleving?

F.M. van der Meer

Van tijd tot tijd kan je er over in de kranten lezen: het primaat van de politiek wordt bedreigd. Kamerleden zijn bezorgd. Op de opiniepagina's van kwaliteitskranten worden gloedvolle debatten gehouden over de achtergronden van die bedreiging. Tevens wordt uit de doeken gedaan waarom de aantasting van het politiek primaat al dan niet gevaarlijk is. Ten slotte wordt aangegeven of en hoe de politiek het primaatschap kan herwinnen.

Het lijkt op het eerste gezicht een sympathiek streven dat herstel van het politieke primaat. Immers herstel van het politiek primaat bevordert slechts het democratisch gehalte van de samenleving. Wie kan daar nu tegen zijn? Maar is het dit ook in de werkelijkheid?

Laten we allereerst stellen, dat het niet zo eenvoudig is om aan te geven wat precies onder het primaat van de politiek is te verstaan. Zoals met zoveel populaire termen en uitdrukkingen wordt er van alles ondergeschoven. Onder politiek wordt veelal de volksvertegenwoordiging verstaan. Dit is een vrij 'enge' omschrijving van politiek. Het gaat bij deze beperkte omschrijving in de eerste plaats om de volksvertegenwoordiging op nationaal niveau en in het bijzonder de Tweede Kamer van de Staten-generaal. De positie van de Tweede Kamer wordt bedreigd en zou meer in

het bijzonder worden uitgehold. De Kamer zou niet meer het laatste woord (primaat) hebben in het politieke debat.

Wie bedreigt dan de positie van de Kamer? Hiervoor blijken meerdere daders verantwoordelijk te kunnen worden gesteld. In de eerste plaats is het uitvoerend bestuur te noemen: het kabinet en de ondersteunende ambtenaren. De gedachte is, dat met de groei van overheidstaken en de toegenomen complexiteit van het openbaar bestuur de machtsbalans tussen kabinet en Kamer is doorgeslagen naar de uitvoerende macht. Veel betogen over het politiek primaat bevatten pleidooien om de positie van de Kamer ten opzichte van het kabinet te verstevigen. Er moet meer afstand komen van kabinet tot volksvertegenwoordiging. Aanbevelingen als meer dualisme en minder monisme doen het goed. De Kamer

dient immers het laatste woord te hebben. Tegen een versterking van de positie van de Kamer is in principe weinig in te brengen en ik zal dit ook niet doen. Kijkt men echter naar de praktijk dan blijken de pleidooien en voorstellen slechts rituele bezweringen te zijn. Weinig voorstellen komen tot wasdom. Nog minder worden deze voorstellen in concrete handelingen omgezet. Ook het paarse kabinet blijkt niet in staat om de verhouding tussen kamer en volksvertegenwoordiging fundamenteel te veranderen. Ook hier heeft de voorgenomen politiek-bestuurlijke vernieuwing weinig opgeleverd. Het parlement heeft zijn volgzaamheid ten opzichte van het kabinet behouden. Een eerste verklaring is, dat de kopstukken van de regeringspartijen met een enkele uitzondering (Bolkestein) in het kabinet zitten en niet in de Kamer. Het partijpolitieke zwaartepunt ligt bij de ministers. Het is dan geen kwestie van een onbuigzame (institutionele) vormgeving maar van een ontbrekende politieke wil (of cultuur) bij de volksvertegenwoordigers zelf.

Boven is gesproken van de macht van het kabinet en de ondersteunende ambtenaren. Vaak valt te horen, dat het probleem niet zozeer ligt bij de politieke bestuurders maar bij de ambtelijke ondersteuning. De positie van de ministers zou namelijk op hun beurt door de macht van (top)ambtenaren worden ondergraven. Lang geleden heeft de hoogleraar Crinice Le Roy gesteld, dat ambtenaren een vierde macht, naast de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke machten vormen. Hun machtsbasis zou gebaseerd zijn op hun deskundigheid en langdurige ervaring. Het overheidsbestuur zou in feite geen politiek maar een ambtenarenbestuur zijn. Al in de jaren '20 werd deze tendens door de grondlegger van de Nederlandse bestuurskunde gesignaleerd. Overigens liet hij zich hier niet negatief over uit, maar zag het als noodzaak voor een professioneel en kwalitatief hoogwaardig bestuur. Vanuit een oogpunt van democratische verantwoording zijn na de Tweede Wereldoorlog de nodige kritische geluiden geuit.

Al sinds jaren wordt gepoogd om de vermeende macht van (top)ambtenaren in te perken. De recente voorstellen van D66 in het concept verkiezingsprogramma over de departementale organisatie, de door Wallage bepleite instelling van zogeheten 'onderministers' en de roep van Te Veldhuis van de VVD om het aantal rijksambtenaren te beperken tot 10000 zijn slechts de laatste loten aan de stam. Ik wil niet inhoudelijk op deze voorstellen ingaan. Hoewel op te merken is, dat het laatste voor-

stel (de suggestie van Te Veldhuis) weinig consistent is vanwege de implicatie dat meer overheidstaken verzelfstandigd moet worden. Recentelijk heeft een kamerbrede meerderheid juist de aandacht gevraagd voor de aantasting van het primaat van de politiek als gevolg van de verzelfstandigingsoperaties.

Belangrijk is op te merken, dat er iets dubbels zit in deze kritiek op de zelfstandigheid en de macht van ambtenaren. Juist de politieke bestuurders hebben in het verleden topambtenaren een grotere mate van zelfstandigheid en daarmee macht geschonken. De keuze voor departementale bestuursraden en de toepassing van nieuwe managementconcepties als decentralisatie van het intern management en het contract management zijn slechts enige voorbeelden in deze.

Politieke sturing van het ambtelijk apparaat hangt uiteindelijk af van de politieke wil en capaciteiten van de bestuurder of het nu een minister of staatssecretaris is. Dit laatste te bewerkstelligen is veel lastiger en pijnlijker, dan ingrepen te propageren in de politiek-bestuurlijke structuur. Die structuurwijzigingen zijn met name gemakkelijk te zoeken in het ambtelijk apparaat. De 'schuld igen' worden dan buiten de eigenlijke kring van politici gevonden.

Maar niet alleen het kabinet en de ambtenaren schijnen het politiek primaat van de Kamer aan te tasten. Ook in de samenleving zelf zijn de nodige bedreigingen te vinden. Maatschappelijke organisaties als bijvoorbeeld werkgevers- en werknemersorganisaties, milieu-organisaties houden zich bezig met de behartiging van collectieve belangen van burgers. Ze proberen het maatschappelijk debat en de uitkomsten daarvan te beïnvloeden. Dit kan in onderlinge samenspraak, waarbij voor de overheid een meer passieve rol is weggelegd. De besluitvorming in de overlegeconomie is daar slechts een enkel voorbeeld van. Maatschappelijke organisaties kunnen aldus concurrenten voor het openbaar bestuur worden. Daarnaast kunnen deze organisaties de overheidsbesluitvorming trachten te beïnvloeden door middel van participatie in externe adviesraden als de Sociaal Economische Raad. Consequentie is, dat de manoeuvreerruimte van Kamer en Kabinet wordt verkleind.

Is deze concurrentie met en de beperking van de manoeuvreerruimte van het overheidsbestuur 'erg'? Wordt het primaat van de politiek daardoor aangetast? Ja, indien men de beperk-

te opvatting van politiek als boven omschreven aanhangt. Toch is dit oordeel mijns inziens onjuist. Politiek vindt daar plaats waar keuzen worden gemaakt ten aanzien van collectieve (algemene) belangen. Wanneer we ons in eerste instantie beperken tot het openbaar bestuur dan vindt besluitvorming niet alleen plaats bij de rijksoverheid maar ook bij onder andere provincies, gemeenten, waterschappen en produkt- en bedrijfsschappen. Een wezenskenmerk van decentralisatie is een spreiding van macht en daarmee van het politiek primaat. Het is een vrij centralistische opvatting dat het politiek primaat uitsluitend bij het rijk en in het bijzonder bij de Kamer berust. Het berust tevens bij de algemene besturen van de eerder genoemde lichamen. Wanneer we iets

verder kijken dan zien we dat politiek zich niet alleen beperkt tot het overheidsbestuur. Ook organisaties van burgers hebben bij de vaststelling van de 'gemeenschappelijke zaak' een rol te spelen. Een centralistische opvatting van het politiek primaat van het rijk en de Kamer miskent, dat het democratisch proces zich niet tot de kamervloer beperkt. Evenmin is het zaak van alleen overheden. Politieke processen zijn in alle geledingen van de samenleving terug te vinden. Een deel van het politiek primaat berust daarom bij (organisaties van) de burgers zelf.

dr. F.M. van der Meer
Werkzaam bij de vakgroep Bestuurskunde in Leiden.

○ Jaguar eet toucan (Deel 1)

W.L. Becker (1939) is de schrijver van de verhalenserie "Jaguar eet toucan". In deze reeks, waarvan de lezers van de BB iedere aflevering een episode kunnen lezen, neemt de auteur hen mee naar een land in Zuid-Amerika waar hijzelf enige jaren als ontwikkelingswerker heeft gewerkt. Dit na het afronden van een studie niet-westerse sociologie in Utrecht en Leiden. De verhalen zijn impressies van het leven, het bestuur en de bevolking.

"Jaguar eet toucan" is nog niet eerder gepubliceerd. Wel verschijnt volgend voorjaar het boek "Coquette Cocotte" bij uitgeverij Ijzer.

El Comisario

De "comisario" is misschien geen echte commissaris, want hij heeft geen enkele ondergeschikte en zijn "corps" bestaat slechts uit één man: hijzelf. Maar omdat hij altijd een keurig uniform draagt, er steeds waardig en netjes uitziet, een revolver heeft en de wet moet handhaven is hij "el comisario" in de zeven gehuchten die zich loom verliezen in dit uitgestrekte gebied.

De meeste zaken regelen de boeren onder mekaar en de commissaris bemoeit zich er niet teveel mee, alhoewel er natuurlijk ernstige dingen gebeuren waarover hij wel verslag moet uitbrengen. Voor al die onderlinge vetes echter heeft het gezag niet zoveel belangstelling.

Het lagere personeel in Staatsdienst wordt

slecht betaald en moet ook nog eens regelmatig naar de hoofdstad, 300 km verderop, om het lage loon te pakken te krijgen, want vele omstandigheden bepalen of het op tijd beschikbaar is en ook daarom wordt het dikwijls in stukken en brokken uitbetaald.

De commissaris is eigenlijk in dienst van het Landhervormingsinstituut, een manusje van alles die in het opgehakte oerwoud niet alleen land toewijst, maar ook voor schooltjes, gezondheidsposten en politiewerk zorgt.

Het hogere personeel wordt regelmatig uitbetaald, maar dat heeft het geld ook dringend nodig voor de vele minnaressen en verplichtingen en kan moeilijk op het salaris gaan zitten wachten terwijl alle kosten gewoon doorlopen. De geldstroom in de lagere regio-