



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De fictie van de verantwoordelijkheid als grondslag voor democratisch bestuur

Scholten, G.H.

Citation

Scholten, G. H. (1970). De fictie van de verantwoordelijkheid als grondslag voor democratisch bestuur. *Acta Politica*, 5: 1969/1970(3), 237-253. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451235>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451235>

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

Drs. A. van Staden studeerde politieke en sociale wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Instituut voor Wetenschap der Politiek van die universiteit.

Drs. F. N. Stokman studeerde politieke en sociale wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Instituut voor Wetenschap der Politiek van die universiteit. Publ.: *Election Studies and Voting in the Netherlands*. Paper delivered at the International Conference on Comparability in Voting Studies. Loch Lomond, Scotland 1968, July 1-5.

Prof. Marvin Surkin is assistant professor in de politicologie aan Adelphia University, Garden City, N.Y.

Mej. C. P. van den Tempel studeert politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Zij is als kandidaat-assistent werkzaam op het Instituut voor Wetenschap der Politiek van die universiteit.

Mevr. drs. M. van Tijn-Koekebakker studeerde psychologie aan de Universiteit van Amsterdam. Zij is als wetenschappelijk medewerkster verbonden aan het Instituut voor Wetenschap der Andragogie van die universiteit.

Drs. H. L. Verhaar studeerde politieke en sociale wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Oost-Europa Instituut van die universiteit.

Prof. Allan Wolfe is assistent professor in de politicologie aan Old Westbury College, State University of New York.

DE FICTIE VAN DE VERANTWOORDELIJKHEID ALS GRONDSLAG VOOR DEMOCRATISCH BESTUUR*

door G. H. Scholten

INLEIDING

Democratisering van het bestuur staat in Nederland en in vele andere landen in het middelpunt van de belangstelling. Het gaat daarbij niet alleen om het staatsbestuur, maar ook om het bestuur van andere organisaties zoals bedrijven en universiteiten. Zelfs eisen sommigen 'democratisering' van een zo bij uitstek autocratisch instituut als de **krijgsmacht**.

Men kan zich afvragen hoe het komt dat in landen waar tot voor kort een vrij algemene tevredenheid met het democratisch gehalte van althans het staatsbestuur leek te overheersen, nu de roep om meer democratie steeds luider wordt en de strijd over dat democratisch gehalte een onderwerp van vaak heftige twisten is geworden. Het antwoord op die vraag wordt soms gezocht in de richting van een verklaring op grond van specifieke politieke situaties in bepaalde landen, maar dikwijls ook veronderstelt men een samenhang met meer algemene technologische, economische of sociale ontwikkelingen.¹ Hier wil ik mij beperken tot een aspect dat bij dit zoeken naar verklaringen nog weinig aandacht heeft gekregen: het aspect van de verantwoordelijkheid. Voordat wij dat doen, dienen wij het echter eens te worden over hetgeen wij onder de woordcombinatie democratisch bestuur zullen verstaan.

Het gebruik van die woordcombinatie kan immers licht tot verwarring leiden. Joseph Schumpeter omschreef de democratische methode als 'that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the peoples vote'²

Hoewel er op deze omschrijving veel kritiek is geleverd³, vooral omdat democratie volgens velen meer eist dan een periodiek aanwijzen van

* Bewerkte tekst van een college gehouden op de 23e Amsterdamse Universiteitsdag, op 18 oktober 1969.

¹ Zie o.a. 'Protest in the Sixties', speciaal nummer van *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 382, March 1969; 'Special Issue on Protest and Discontent' van *The Political Quarterly*, Vol. 40, no. 4, October-December 1969; Robert A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven and London, 3rd.pr., 1968, in het bijzonder blz. 387-401.

² Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, 4th ed., 1954, blz. 269.

³ Zie bijvoorbeeld de critici genoemd in: Geraint Parry, *Political Elites*, London 1969, blz. 143-158.

bestuurders na een competitieve verkiezingsstrijd, raakt Schumpeter toch de kern door er van uit te gaan dat democratie vereist dat bepaalde lieden politieke beslissingsmacht krijgen op grond van een vrije keuze van de burgers na een verkiezingsstrijd. Daarbij wordt verondersteld dat er een duidelijk aanwijsbare groep bestuurders is, die zich periodiek aan het oordeel van de bestuurden onderwerpt. Met andere woorden, de bestuurders worden periodiek ter verantwoording geroepen.

Het verantwoordelijk zijn van bepaalde bestuurders aan de bestuurden of hun vertegenwoordigers wordt daarmee centraal gesteld. Men kan twisten over de vraag of er daarnaast nog aan andere vereisten voldaan moet worden om van democratie te kunnen spreken en ook over de implicaties van Schumpeters omschrijving voor de organisatie van de verkiezingen.

Vormen van 'directe democratie' vallen buiten het bereik van deze omschrijving, maar als minimumvoorwaarde voor democratisch bestuur, in stelsels waar met vertegenwoordiging wordt gewerkt, lijkt deze omschrijving goed bruikbaar.

In deze omschrijving van Schumpeter komt het aspect van de verantwoordelijkheid reeds naar voren, er wordt duidelijk gerefereerd aan de angelsaksische traditie van 'responsible and representative government'. In dezelfde lijn schreef Peter Odegard:

'Among the so-called immutable principles of democratic theory is the assumption that power and responsibility must go hand in hand. Power without responsibility is the definition of tyranny.'⁴

→ Macht zonder verantwoordelijkheid is tirannie.

In de Nederlandse grondwet vindt U in de zesde afdeling 'Van de macht des Konings' in artikel 55: 'De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk' gevolgd door artikel 56: 'De uitvoerende macht berust bij de Koning'. Een argeloze lezer zou denken dat hiermede de tirannie is gedefinieerd, maar gelukkig betekent het staatsrechtelijk juist niet dat de uitvoering van de wetten door de onschendbare koning geschiedt en dat de arme verantwoordelijke ministers daar geen zeggenschap over hebben. Integendeel, het betekent dat de aan het parlement verantwoordelijke ministers dankzij met die verantwoordelijkheid overeenstemmende bevoegdheden, het uitvoerend apparaat wel in naam des Konings maar toch zelf moeten besturen. Van Maarsseveen noemde zijn recente oratie dan ook 'De heerschappij van de ministerraad'.⁵ Omdat de ministers het vertrouwen van het

⁴ Peter H. Odegard, 'Towards a Responsible Bureaucracy', in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 292, March 1954, blz. 18 e.v.

⁵ H. Th. J. F. van Maarsseveen, *De heerschappij van de ministerraad*, 's-Gravenhage, 1969 (Inaugurele rede, Rotterdam).

parlement moeten hebben, en dat parlement in een competitie om de stemmen van de burgers wordt gekozen – zij het dat ten aanzien van de Eerste Kamer de merkwaardige 'omweg' via Provinciale Staten wordt genomen – garandeert de constitutie, volgens velen, zo een democratisch bestuur. De meerderheid van de kiezers bepaalt immers de meerderheid in het parlement en die meerderheid beslist of de ministers al dan niet mogen aanblijven. Bovendien zijn die ministers gebonden aan grondwet en wetten die slechts tot stand kunnen komen met instemming van tenminste de meerderheid in het parlement.

Het Nederlandse bestuur lijkt dus democratisch omdat de meerderheid van de bestuurden via gekozen vertegenwoordigers uitmaakt door wie en hoe zij bestuurd zal worden.

Waarom wordt er dan steeds meer over het democratisch gehalte van het bestuur van Nederland en van een aantal landen met soortgelijke bestuursvorm geklaagd?

Een deel van die klachten berust op de opvatting dat alleen een directe democratie waarlijk democratisch is. Daarbij gaat men dan duidelijk van een andere benadering dan die van Schumpeter uit. Ik kom daar nog op terug.

Reëler zijn de klachten over de wijze van vertegenwoordiging. Het functioneren van het Nederlandse stelsel leidt er immers toe dat het in twijfel kan worden getrokken of er wel een werkelijke 'competitive struggle for the peoples vote' plaats vindt en vooral of er een rechtstreeks verband bestaat tussen de uitslag van die competitie en de aanwijzing van de 'individuals' die als minister de 'power to decide' verwerven. Coalitievorming en kabinetsformatie vonden tot nu toe steeds na de verkiezingen plaats, waarbij de kiezers van te voren niet wisten welk kabinet zij met hun stem zouden gaan steunen.

Over dit alles is veel geschreven en nog meer gepraat en men mag hopen dat veranderingen bij de politieke partijen, al dan niet gepaard aan veranderingen in het kiesstelsel en de wijze van kabinetsformatie, tot verbeteringen zullen leiden. Ik vraag mij echter af of een deel van het spreekwoordelijk 'onbehagen' over de even spreekwoordelijke 'onduidelijkheid' niet voortvloeit uit een gevoel van onmacht bij bestuurden om duidelijk verantwoordelijken door middel van het stembiljet tot koersveranderingen of tot aftreden te dwingen. Naar mijn mening zou dat niet geheel ongerechtvaardigd zijn want de formele 'verantwoordelijkheid' van onze 'heersers' de ministers is van uit de realiteit bezien een fictie, zoals dat ook het geval is met de verantwoordelijkheid van veel bestuurders van andere organisaties.

Voordat wij daar nader op in gaan wil ik eerst nog iets over het begrip verantwoordelijkheid opmerken.

Formeel betekent het verantwoordelijk zijn, dat men ter verantwoor-

ding kan worden geroepen voor zijn daden en de consequenties daarvan dient te dragen. Ik citeerde U reeds artikel 55 van onze grondwet, artikel 86 voegt er aan toe: 'De Ministers zorgen voor de uitvoering van de grondwet en der andere wetten, voor zover die van de Kroon afhangt. Hun verantwoordelijkheid wordt geregeld door de wet.' Van belang is hier vooral de politieke verantwoordelijkheid tegenover het parlement die nimmer wettelijk is geregeld.

De formele verantwoordelijkheid van andere bestuurders ligt meestal eveneens min of meer vast, al is deze voor bijvoorbeeld de burgemeester wel erg onbevredigend geregeld en is bijvoorbeeld het bestuur van de universiteiten sterk verdeeld en daardoor onduidelijk. Besturen van verenigingen zijn in het algemeen verantwoording verschuldigd aan de ledenvergadering en bestuurders van Naamloze Vennootschappen aan vergaderingen van aandeelhouders.

Al deze formele verantwoordelijkheden kunnen feitelijk van twee kanten worden uitgehold. Aan de ene kant kunnen degenen die formeel ter verantwoording roepen daartoe in feite niet in staat zijn omdat zij over onvoldoende informatie of macht bezitten. Anderzijds kan de formeel verantwoordelijke persoon of het formeel verantwoordelijke college feitelijk niet bij machte zijn te besturen. Het ter verantwoording roepen wordt dan vrij zinloos en in vele gevallen onbillijk. Beide vormen van uitholling van verantwoordelijkheden komen veelvuldig voor, zowel bij het bestuur van staten als bij het bestuur van andere organisaties. Het leidt er dan toe dat een formele regeling in werkelijkheid niet functioneert. Dat geldt evenzeer voor formeel ondemocratische als voor formeel democratische structuren. Bij formeel democratische structuren kan daardoor het democratische karakter aan die structuren ontnomen worden, formeel ondemocratische structuren kunnen er door 'gedemocratiseerd' worden.

Uitholling van verantwoordelijkheden van beide kanten tegelijk vindt plaats als het niet meer duidelijk is wie voor wat verantwoordelijk is en aan wie hij verantwoording dient af te leggen. Dan ontstaat er voor beide partijen de mogelijkheid zicht voortdurend achter anderen te verschuilen.

Het lijkt er op dat in Nederland veelvuldig van die gelegenheid gebruik gemaakt wordt en dit veel burgers het gevoel geeft dat de formeel vrij democratische staatsinrichting toch niet democratisch werkt. In een chaos van elkaar overlappende, niet te effectueren en vage verantwoordelijkheden krijgen de burgers het gevoel geen werkelijke invloed te hebben. In dat mistige klimaat kan een nostalgisch verlangen naar een simpeler maatschappij groeien maar ook het verlangen naar een sterke man die de touwtjes duidelijk in handen heeft. Het biedt tegelijk een klimaat dat gunstig is voor de groei van ideologieën die de een of andere groep manipulerende machthebbers achter de scher-

men veronderstellen. Men zoekt nu eenmaal graag een zondebok en als het de formeel verantwoordelijken niet zijn, zal er wel iets anders zitten. De mogelijkheid dat er niets achter zit, behalve een gebrek aan aanpassing van de structuren aan een snel gegroeide en ingewikkelder geworden bestuurstaak wordt dikwijls over het hoofd gezien maar lijkt wel erg waarschijnlijk.

In het volgende wil ik eerst toelichten dat formele verantwoordelijkheden veelal zo uitgehold zijn dat men met recht van de fictie van de verantwoordelijkheid kan spreken. Daarbij wil ik mij op de verantwoordelijkheid van Nederlandse ministers concentreren. Daarna hoop ik aan te tonen dat wij die fictie niet los kunnen laten zonder daarmee tevens de grondslag voor democratisch bestuur te doen verdwijnen. Tot slot wil ik iets zeggen over mogelijkheden fictie en realiteit enigermate te verzoenen.

DE FICTIE VAN DE VERANTWOORDELIJKHEID

De verantwoordelijkheid wordt van twee kanten bedreigd. Laat ik mij eerst beperken tot de uitholling van de verantwoordelijkheid tengevolge van de onmacht van degenen die de bevoegdheid hebben de verantwoordelijken ter verantwoording te roepen.

Onze grondwet zegt heel duidelijk dat de ministers verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de wetten. Het parlement kan hen daarvoor ter verantwoording roepen en beschikt daartoe over grote bevoegdheden. Maar is het er ook toe bij machte? Maar zeer ten dele, waarbij men dan een technische onmacht en een politieke onmacht zou kunnen onderscheiden.

De technische onmacht vloeit voort uit een gebrek aan bruikbare informatie, een gebrek aan deskundigheid en een gebrek aan tijd. Kamerleden zijn voor de noodzakelijke informatie allereerst aangewezen op de door de ministers met behulp van hun ambtenaren versterkte gegevens. Daarnaast worden zij door pers, radio, televisie, boeken en tijdschriften, pressiegroepen en individuele burgers geïnformeerd.

De hoeveelheid beschikbare informatie is overstelpend maar de informatieverstrekters gaan uit van andere gezichtspunten dan de behoeften van de kamerleden en hebben dikwijls belang bij een eenzijdige selectie en presentatie van die informatie.

Geheimhouding en geslotenheid van het ambtelijk apparaat maken soms dat essentiële informatie ontbreekt, maar het komt mij voor dat het probleem meer in de onoverzichtelijke overvloed dan in de geheimhouding schuilt. Er wordt veel geklaagd over een gebrek aan deskundigheid bij kamerleden al is het moeilijk deze precies vast te stellen,⁶ vooral omdat tegelijkertijd niet zonder redenen ernstige klachten

worden geuit over sectorspecialisten in de kamer die zich teveel met de deskundige ambtenaren en de deskundigen van de betrokken pressiegroepen identificeren, waardoor een onbevungen politieke beoordeling van het beleid evenzeer in gevaar komt.⁷ Van een effectiever verantwoording roepen van een minister komt weinig terecht als de discussie zo technisch en met vakjargon doorspekt is, dat alleen de sectorspecialisten en de minister nog begrijpen waar het om gaat.

Het gebrek aan tijd is vermoedelijk een van de voornaamste oorzaken van de technische onmogelijkheid het beleid afdoende te controleren en daarmee de verantwoordingsplicht een wezenlijke inhoud te geven. Er is zowel gebrek aan tijd voor de individuele kamerleden als voor de kamers in hun geheel.⁸ Daardoor is het onmogelijk het beleid in alle onderdelen regelmatig en nauwkeurig te volgen, de verstrekte informatie te hergroeperen en aan te vullen en door te zetten als een kamerlid meent een tekortschieten bij één of meer ministers ontdekt te hebben. De Tweede Kamer is voortdurend in tijdnood en de begrotingsbehandeling, het middel bij uitstek om het beleid te bespreken en de minister rekenschap te vragen, verzandt dikwijls in een vraag en antwoord spelletje op details waarin een handige minister met goede ambtelijke steun de opmerkingen van de kamerleden al te gemakkelijk naast zich neer kan leggen.

De technische onmacht van het parlement bij het ter verantwoording roepen is niet altijd duidelijk af te bakenen van de mijns inziens belangrijker *politieke onmacht*. Die onmacht vloeit ten dele voort uit de Nederlandse politieke cultuur,⁹ ten dele uit de constitutionele regels en gewoonten en ten dele uit het Nederlandse partijstelsel, maar voor een ander deel uit de beperkte feitelijke macht van ministers, waardoor

⁶ Deze klachten kan men vooral in informele gesprekken met beleidsambtenaren en functionarissen van pressiegroepen beluisteren. Om begrijpelijke redenen stellen zij er echter geen prijs op hun soms kernachtige uitspraken aan de openbaarheid prijs te geven.

⁷ Vgl. W. Drees jr. en F. Th. Gubbi, *Overheidsuitgaven in theorie en praktijk*, Groningen 1968, blz. 327-328.

⁸ Hoogerwerf spreekt, Romme aanhalend, van 'de overbelasting van het parlamentslid' (A. Hoogerwerf, *De geachte afgevaardigde; over de vertegenwoordigende rol van het parlamentslid*; Openbare les Vrije Universiteit te Amsterdam, Meppel 1968, blz. 29). In het parlementaire jaar 1968-1969 hield de Tweede Kamer 78 plenaire vergaderingen en werden meer dan 3800 bladzijden handelingen volgepraat. In dat jaar waren tot op 3 juli 1969, 28 mondelinge en 907 schriftelijke vragen gesteld en 294 wetsontwerpen afgehandeld (mededelingen van de voorzitter in diens toespraak op 3 juli 1969, *Handelingen* 1968-1969, blz. 3703).

⁹ 'The political culture of a nation is the particular distribution of patterns of orientation towards political objects among the members of a nation' (Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton N.J., 1963, blz. 14-15).

het moeilijk en weinig zinvol wordt hen ter verantwoording te roepen voor zaken waar zij in feite weinig aan kunnen doen.

Elementen in de Nederlandse politieke cultuur die het het parlement moeilijk maken om ministers ter verantwoording te roepen zijn de traditionele eerbied voor de regenten en ontzag voor het oordeel van geleerden en andere experts, waardoor zowel de minister als hun ambtenaren zelf als de hun rekenschap vragende kamerleden geneigd zijn het politieke karakter van veel bestuurshandelingen te ontkennen. Men meent veelal – ten onrechte – dat er een ook inhoudelijk bepaalbaar algemeen belang bestaat dat door ervaren bestuurders a-politiek kan worden nagestreefd volgens objectieve maatstaven, of dat – als de politieke doeleinden eenmaal zijn vastgesteld – de verwezenlijking verder a-politiek zou kunnen geschieden. In een dergelijke politieke cultuur worden politieke beslissingen gedepoliticiseerd, hetgeen er dan toe leidt dat politici ze in het parlement niet meer goed ter discussie kunnen stellen. Veelal meent men dat onze constitutionele regels een 'dualisme' zouden inhouden waarbij de ministers een niet aan het parlement ontleende legitimiteit zouden bezitten. Oud en Belinfante hebben die opvatting overtuigend bestreden,¹⁰ maar dat betekent niet dat er geen invloed meer van uitgaat. Door verwarring van de wel bestaande eigen taak en verantwoordelijkheid van de afzonderlijke ministers en de ministerraad enerzijds en de eigen taak en verantwoordelijkheid van de kamers anderzijds met schimmige opvattingen over dit dualisme, wordt het parlement geremd bij het ter verantwoording roepen van ministers. Uit vrees dat de kamer op de stoel van de minister gaat zitten, vergeet men licht dat het wel tot de taak van de kamer behoort af en toe een poot onder zo'n stoel weg te zagen.

De voornaamste oorzaak van de onmacht van het parlement is vermoedelijk echter een partijstructuur, die uiteraard eveneens rechtstreeks met de politieke cultuur samenhangt. Lijphart heeft nog eens zeer duidelijk gewezen op de grote betekenis van de overigens reeds lang bekende verdeeldheid in zuilen en zuilenpartijen.¹¹ Dit heeft, zoals Lijphart ook stelt, de positie van de leiders van die zuilen versterkt en er toe geleid dat de onderlinge afspraken van die leiders in het geheim gemaakt werden en het parlement, dat het juist van de openbaarheid moet hebben, verzwakt werd. Het heeft eveneens vrij brede coalitievorming tot een politieke noodzaak gemaakt. Men kreeg dientengevolge te maken met moeizaam gevormde regerings coalities.

¹⁰ P. J. Oud, *Het constitutionele recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, Deel I, Tweede Druk, Zwolle 1967m blz. 539-543; A. D. Belinfante, *Beginselen van Nederlands staatsrecht*, Alphen aan den Rijn, 1964, blz. 63-66.

¹¹ Arend Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam 1968.

Het gevolg was dat de kamer zich wel driemaal bedenkt voordat een gebrek aan vertrouwen in een minister wordt uitgesproken. Het aftreden van een minister, behalve indien de eigen partij hem laat vallen en dat was juist tengevolge van de zuilensolidariteit een vrij grote uitzondering, betekent immers het aftreden van het kabinet gevolgd door moeizame onderhandelingen om een coalitie te herstellen of te vervangen en dikwijls bovendien vervroegde verkiezingen. De confessionele partijen en in het bijzonder de KVP die ten aanzien van veel actuele problemen een centrumpositie innam en in de na-oorlogse periode vrijwel steeds de grootste partij was zonder een meerderheid in het parlement te halen, was de sleutel tot alle kabinetsformaties. Samen met het geringe aanbod van ministeriabelen uit KVP kring leidde dit er toe dat bij opeenvolgende kabinetsformaties steeds weer een kern van dezelfde ministers terugkeerde. Dit droeg bij tot een grote mate van continuïteit in het beleid. Dat heeft voordelen, maar leidde tevens tot een vermindering van de politieke betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid. Coalitiekabinetten bemoeilijken op zichzelf trouwens reeds een duidelijke localisatie van verantwoordelijkheden en scheppen voor parlementariërs die in feite een kabinet steunen de mogelijkheid er tegelijk zoveel kritiek op te uiten dat men lange tijd zowel voor- als tegenstanders van dat kabinet tevreden kan stellen. Romme heeft in dit opzicht zijn meester in Biesheuvel gevonden. Ook voor de grootste oppositiepartij is het moeilijk om het kabinet al te scherp te veroordelen. Want juist als men er in zou slagen het ten val te brengen, hoopte men de volgende rit weer met een belangrijk deel ervan samen te werken.

Een soortgelijke onmacht om ter verantwoording te roepen vindt men in tal van andere organisaties. Zij doet zich voor bij de lagere overheden, bij politieke partijen, bij grote naamloze vennootschappen, bij vakverenigingen en bij tal van andere pressiegroepen. Naarmate het bestuur meer tijd, deskundigheid en technisch-wetenschappelijk inzicht vergt, met uiteenlopende belangen rekening moet houden en onoverzichtelijk wordt, wordt het ook moeilijker dat bestuur van buiten af te controleren en de bestuurders ter verantwoording te roepen.

- Niet minder belangrijk dan de uitholling van de verantwoordelijkheid door onmacht van de ter verantwoording roependen, is die tengevolge van de onmacht van de verantwoordelijken zelf. Wat helpt het de verantwoordelijke minister ten val te brengen als het ambtelijk apparaat zijn eigen weg blijft gaan of als pressiegroepen ook zijn opvolger dezelfde richting uit blijven drukken? De regel van de ministeriële verantwoordelijkheid heeft reële inhoud zolang de minister alle departementale beslissingen van enig belang zelf onder ogen krijgt en hij bij het nemen van die beslissingen een zekere bewegingsvrijheid

heeft. Een hedendaagse minister is echter door de omvang van de taak van zijn departement gedwongen zeer veel aan discretie van zijn ambtenaren over te laten. Het zal hem moeite kosten de tijd te vinden al zijn hoofdamttenaren regelmatig te spreken en onmogelijk zijn precies te weten wat zij van plan zijn. Ook een excellentie heeft slechts een beperkte 'span of control'. Toch is de minister formeel verantwoordelijk voor alles wat er op zijn departement gebeurt of wordt nagelaten en dikwijls ook nog voor het goed functioneren van een aantal buitendiensten. De 'verwetenschappelijking van het beleid' maakt dat zelfs een uit het departement afkomstige vakminister een groot aantal beslissingen niet zelfstandig kan beoordelen omdat hem daartoe de vereiste specialistische kennis ontbreekt. A fortiori geldt dit voor lieden die van buiten de ambtelijke dienst plotseling tot het ministerschap worden geroepen. Daarbij komt dat de minister ook deelt in de collectieve verantwoordelijkheid van het kabinet.

Naast de onmogelijkheid om een omvangrijk ambtelijk apparaat volledig te beheersen, zijn er andere beperkingen van de invloed van de verantwoordelijke ministers op het beleid. Oud minister-president Drees wees in 'De vorming van het regeringsbeleid' op een aantal factoren die het onmogelijk maken dat beleid op korte termijn sterk te veranderen.¹² Wettelijke regelingen kunnen niet op stel en sprong gewijzigd worden, om van verdragsverplichtingen en de grondwet nog maar te zwijgen. De rechtsbescherming van ambtenaren maakt ingrijpende reorganisaties van ambtelijke diensten op korte termijn welhaast onmogelijk. Begrotingsvoorbereiding kost zoveel tijd, dat een minister tenminste het eerste jaar van zijn ambtstermijn goeddeels aan de onder zijn voorganger voorbereide begroting gebonden is. Koopmans beschrijft in zijn recente proefschrift over 'De beslissingen over de rijksbegroting' hoezeer bij de begrotingsvoorbereiding de aandacht geconcentreerd is op nieuwe posten of sterke uitbreidingen terwijl er over gelijkblijvende posten nauwelijks gesproken wordt; er wordt in feite uitgegaan van het bestaande beleid waar iets bij komt of iets af gaat.¹³ Een minister is bovendien gebonden aan lopende civielrechtelijke en morele verplichtingen die zijn voorgangers zijn aangegaan.

In tal van wettelijke voorschriften wordt de minister verplicht, alvorens bepaalde besluiten te nemen, het advies van raden en commissies in te winnen. Als er geen wettelijke verplichting bestaat is dikwijls een vaste gewoonte ontstaan en als ook dat niet het geval is blijft het toch veelvuldig een politieke of technische noodzakelijkheid. Is het advies formeel bindend, dan vervalt uiteraard de ministeriële verantwoorde-

¹² W. Drees, *De vorming van het regeringsbeleid*, Assen 1965.

¹³ L. Koopmans, *De beslissingen over de Rijksbegroting*, Deventer 1968; in het bijzonder blz. 145 e.v.

lijkheid voor de beslissing zelf maar krijgt de minister toch met de consequenties ervan voor zijn verdere beleid te maken. In de meeste gevallen zijn dergelijke adviezen echter niet formeel bindend en blijft de ministeriële verantwoordelijkheid formeel onaangetast. In feite kan de bewegingsvrijheid er wel sterk door worden beperkt. In de eerste plaats omdat de minister in tijdnood kan komen, in de tweede plaats omdat – vooral bij unanieme adviezen van zware colleges van vertegenwoordigers van pressiegroepen en deskundigen – de druk zo groot kan zijn dat het effectief werken van het departement bij afwijking in gevaar kan komen. 'Inspraak' van de direct betrokkenen, om van medebeslissingsrecht nog maar niet te spreken, betekent in vele gevallen dat de formele verantwoordelijkheid van de minister niet meer samen gaat met een daaraan evenredige mogelijkheid het beleid te bepalen. Dergelijke adviezen kunnen de minister anderzijds in staat stellen er zich tegenover het parlement achter te verschuilen.¹⁴

Soms wordt vervaging van verantwoordelijkheden bewust bepleit. Zo stelden Cals en Romme een vertegenwoordiging van belangengroepen in het parlement voor om daarbij te komen tot:

'een duidelijk positief medeverantwoordelijk stellen van het maatschappelijk groepsleven, niet alleen maar wel ook, voor de goede gang van zaken in het politieke leven'¹⁵

Oud heeft zich in 1957 en 1958 voor een corporatieve kamer in het parlement uitgesproken.¹⁶ Gelukkig lijkt het enthousiasme voor de plannen niet groot meer en groeit het inzicht dat pressiegroepen hoogst nuttig en belangrijk zijn, maar dat in het parlement de staatsburgers als zodanig via politieke partijen vertegenwoordigd dienen te worden. Niettemin is er ook nu reeds een verstrengeling van het werk van pressiegroepen en overheidsactiviteiten die het dikwijls erg moeilijk maakt vast te stellen waar de grenzen van beider verantwoordelijkheden liggen. Vaagheid ontstaat dan zowel over de vraag wie voor wat verantwoordelijk is, als over de vraag aan wie men verantwoording dient af te leggen. Zolang het bestuur zich in kalm vaarwater bevindt en er een grote mate van eenstemmigheid over de richting van het beleid bestaat, gepaard aan een groot vertrouwen in de verstrengelde

¹⁴ G. H. Scholten, *De Sociaal-Economische Raad en de ministeriële verantwoordelijkheid*, Meppel 1968, in het bijzonder blz. 513-520.

¹⁵ C. P. M. Romme, 'Sociale democratie' in *Sociale Wetenschappen*, 1962, nr. 4, blz. 262; met instemming geciteerd door J. M. L. Th. Cals in diens rede: *Democratie; Nieuwe tijden – nieuwe vormen*, gehouden voor de St. Jacobskring te 's-Gravenhage op 9 maart 1964 (mim.).

¹⁶ P. J. Oud, in zijn afscheidsrede als buitengewoon hoogleraar aan de Nederlandse Economische Hogeschool te Rotterdam op 25 november 1957 'Over individualistisch of organisch kiesrecht' en in artikelen in *Elseviers' Weekblad* van 11, 18 en 25 januari 1958.

leiders van politieke partijen en pressiegroepen, levert dit niet veel moeilijkheden op. Zodra er echter belangrijke meningsverschillen ontstaan en de burgers zich kritischer gaan opstellen, leidt vervaging van verantwoordelijkheden tot een wantrouwen tegen de leiders die samen het 'establishment' vormen. Buiten signaleerde reeds in 1966 in zijn openbare les:

'Sociale strijd kan alleen adequaat worden gevoerd, als het verschil in belangen en verantwoordelijkheden tussen de partijen, in de overlegvormen tot uitdrukking komt. Dit betekent in de eerste plaats de noodzaak van een zekere *sociale distantie*, een eigenstandigheid van partijen en daarmee een afwijzing van een geïntegreerd sociaal beleid. Zulk een distantie is moeilijk te realiseren, wanneer het beleid van de partijen een zekere interne logica mist. Dat is bijvoorbeeld het geval, wanneer de vakbeweging zich medeverantwoordelijk stelt voor het centrale sociale beleid, maar in de onderneming een afzonderlijke positie op basis van de eigen belangen opbouwt.'¹⁷

Mij dunkt dat de ontwikkeling van de laatste jaren de juistheid van deze bewering heeft onderstreept.

Het verlangen naar medebeslissingsrecht en een groter directe invloed van de bestuurden op andere niveaus dan dat van de staat, hoe 'democratisch' en gerechtvaardigd ook, leidt dikwijls tot een verdere vervaging van verantwoordelijkheden, zowel van de bestuurders van de staat als van die van de te democratiseren instellingen. De legendarische oer-kapitalist die zijn eigen bedrijf naar eigen goeddunken bestuurde mag een volstrekt niet meer te aanvaarden diktator gevonden worden, hij was wel de man die zich persoonlijk verantwoordelijk wist voor het wel en wee van zijn onderneming en die persoonlijk de consequenties van een falen had te accepteren. De hoogleraar oude stijl, wat men ook op zijn autocratische positie tegen mag hebben, kon men wel persoonlijk voor de kwaliteit van zijn onderwijs aansprakelijk stellen, al was er dan niemand die in feite iets kon doen als hij tekort schoot. Maar bij een projectgroep die op basis van 'one man one vote' zelf beslist hoe er gewerkt zal worden kan de arme man er maar heel weinig aan doen als die groep in collectieve inspanning of collectieve creativiteit tekort schiet. Het enige dat men hem wellicht zou kunnen verwijten is een gebrek aan manipuleertalent. Dat door 'democratisering' van lagere niveaus ook de verantwoordelijkheid van de bestuurders van de staat vervaagd, ligt voor de hand.

Het uithollen van de ministeriële verantwoordelijkheid door enerzijds een verzwakking van de mogelijkheden om ter verantwoording te

¹⁷ J. H. Buiten, *Partijen en strategieën in het arbeidspolitieke spel*, 2e druk Rotterdam 1966 (openbare les N. E. H. Rotterdam) blz. 26-27.

roepen door het parlement en anderzijds de sterke beperkingen aan de mogelijkheid voor de ministers om een eigen beleid te bepalen, is mijns inziens zo ver voortgeschreden dat in tegenstelling tot de nog altijd bestaande staatsrechtelijke norm van de ministeriële verantwoordelijkheid, in de politieke realiteit van de fictie van de verantwoordelijkheid moet worden gesproken.

ER IS GEEN REËEL ALTERNATIEF

Deze conclusie leidt tot de vraag of er niet andere bestuursstructuren gevonden kunnen worden, waarbij men aan de problemen die de verantwoordelijkheid van bestuurders oproept kan vermijden en toch de bestuurszaken het laatste woord geeft.

Het meest simpel lijkt een 'directe democratie' waarbij een algemene vergadering van alle bestuurszaken zelf bestuurt op basis van het 'one man one vote'. Zolang een dergelijke gemeenschap klein en betrekkelijk homogeen is en het bestuur niet te gecompliceerd, is het daarbij inderdaad mogelijk een optimale invloed van alle bestuurszaken te bereiken. Men moet dan wel afzien van alle evidente voordelen van een zekere arbeidsverdeling en specialisatie. Als iedereen voor alles verantwoordelijk geacht wordt, is niemand voor iets in het bijzonder verantwoordelijk. Ondanks die amorfe verantwoordelijkheid kunnen eenheden of kleine groepjes zich druk gaan maken en dan ontstaat er in dergelijke gemeenschappen al spoedig een feitelijke arbeidsverdeling en een informeel onderscheid tussen bestuurders en bestuurszaken. Maar een dergelijk informeel leiderschap is voor de overige bestuurszaken moeilijker te controleren dan een periodiek te kiezen bestuur met afgebakende taken en verantwoordelijkheden.

Een bezwaar tegen zelfstandige kleine eenheden, vormt de moeilijkheid om binnen die gemeenschappen naast een democratisch bestuur door alle bestuurszaken, ook de rechten van minderheden veilig te stellen. In kleine besloten gemeenschappen is de tolerantie voor afwijkende gedragingen en opvattingen dikwijls gering en de sociale controle nagenoeg totaal. John Stuart Mill wees er reeds in 'On Liberty' op dat de vrijheid van de burger dikwijls meer door zijn medeburgers dan door de staat bedreigd wordt en dat men er niet alleen voor dient te zorgen dat de staat geen minderheden onderdrukt, maar ook dat de staat de nonconformistische burger tegen zijn burens beschermt.¹⁸ Als

¹⁸ John Stuart Mill, *On Liberty*, Chapter One (first ed. 1859): 'Protection, therefore, against the tyranny of the magistrate is not enough: there needs protection also against the tyranny of the prevailing opinion and feeling; against the tendency of society to impose, by other means than civil penalties, its own ideas and practices as rules of conduct on those who dissent from them; ...' (blz. 68 in de Everyman's Library edition, London-New York repr. 1964).

men staat en buurt identiek zou maken, komt die bescherming te vervallen. Bovendien bieden alleen grotere eenheden de mogelijkheid tot anonimiteit en mobiliteit die, naast een zekere geborgenheid, noodzakelijk is voor een ontplooiing in vrijheid.

Afgezien van dit pro- en contra, zou de vorming van zelfstandige 'communes' lijnrecht ingaan tegen de huidige behoefte aan steeds grotere eenheden, voortvloeiend uit de sociale-, economische en technologische ontwikkelingen.

Bij de sociale ontwikkelingen denk ik hier in het bijzonder aan de ontwikkeling van het gevoel dat het niet acceptabel is medemenselijke honger en gebrek te laten lijden. Wil men daar werkelijk iets aan doen, dan vereist dat regelingen op mondiale schaal. Dichter bij huis toont de Algemene Bijstandswet, dat zelfs de beperkte vrijheid die de gemeenten bij de uitvoering hebben botst met het verlangen naar gelijkheid in behandeling. De economisch-technologische ontwikkeling vereist grote ondernemingen met grote afzetmarkten. Conjectuurbeheersing, werkgelegenheidspolitiek en regelingen met betrekking tot grondstoffenprijzen kunnen binnen kleine eenheden nauwelijks effect sorteren. De problemen met betrekking tot regeling van het land-, zee- en luchtverkeer en van telecommunicatie kunnen in vele gevallen al niet meer door afzonderlijke staten worden opgelost. Milieuverontreiniging eist veelal internationale bestrijding. Slechts onder uitzonderlijk gunstige lokale omstandigheden is een menswaardig bestaan in kleine zelfstandige eenheden nog denkbaar. Maar zelfs dan zal dat zoveel offers vragen dat het slechts weinigen zal aanspreken. De overgrote meerderheid van de mensheid die onder minder gunstige lokale omstandigheden leeft, zou zich daar vermoedelijk ook niet bij neerleggen.

Een vorming van soevereine kleine eenheden lijkt mij daarom in beginsel onwenselijk en praktisch onmogelijk. Directe democratie binnen die eenheden is niet onmogelijk maar wel bezwaarlijk zodra het bestuur van die eenheden enigermate gecompliceerd wordt. In grotere eenheden is directe democratie alleen al om technische en organisatorische redenen volstrekt uitgesloten. Al zou de electronica het in de toekomst wellicht technisch mogelijk maken een 'algemene vergadering' van alle Nederlanders te houden, erg zinvol zou een dergelijke vergadering niet zijn.¹⁹

Men zal in ieder geval wat de discussie betreft niet aan vormen van

¹⁹ Als men de rond 7 miljoen Nederlanders die bij de Tweede Kamerverkiezingen van 1967 hun stem uitbrachten, ieder twee minuten spreektijd zou gunnen, heeft men daar ruim 28.000 achturendagen voor nodig. Dag in dag uit vergaderend zou dan ongeveer 78 jaar nodig zijn om iedereen twee minuten aan het woord te laten.

vertegenwoordiging ontkomen. Dan kan men de vraag stellen of het niet mogelijk zou zijn weliswaar de discussie en de voorbereiding van de besluiten aan vertegenwoordigers op te dragen, maar de *besluitvorming* in de vorm van stemmingen over eindbeslissingen, dan toch in door middel van een algemene stemming in handen van alle bestuurden zelf te leggen. Het Handelsblad heeft enige tijd geleden een toekomstvisie gepubliceerd waarbij het parlement, voorgezeten door de heer Van der Land, discussieerde maar de kiezers, die dit op de televisie konden volgen, zelf stemden via een knopje bij het televisietoestel in de eigen huiskamers. Technisch is iets dergelijks vermoedelijk wel te realiseren al lijkt het niet zo eenvoudig fraude uit te sluiten. Het gevaar van een inconsistente besluitnemerij, waarbij op den duur een hoog percentage van de burgers zich van stemming onthoudt, is echter evident. Bij de behandeling van de landbouwbegroting zullen overwegend boeren stemmen en als het over de A.O.W. gaat de boven 65 jarigen, terwijl de ANWB er voor kan zorgen dat de belasting op het wegverkeer verdwijnt door een motie van die strekking te pousseren op een mistige avond waarop automobilisten hun huis niet uit komen.

Vertegenwoordiging blijft noodzakelijk en dan brengt democratie mee dat vertegenwoordigers door de vertegenwoordigden ter verantwoording kunnen worden geroepen door middel van een 'competitive struggle for the peoples vote'. Wij zullen moeten trachten met de fictie van de verantwoordelijke bestuurders te leven en die verantwoordelijkheid zoveel mogelijk tot een realiteit te maken.

MOGELIJKHEDEN TOT VERBETERING

Bij het zoeken naar mogelijkheden tot een meer effectief maken van verantwoordelijkheden voor het bestuur, moeten wij voorop stellen dat een ideale situatie wel nimmer bereikt zal worden. Er zal altijd gewerkt worden met onvolmaakte mensen in onvolmaakte structuren. Volstreekte duidelijkheid en volstreekte rechtvaardigheid zijn onbereikbaar. Maar er zal wel steeds naar verbetering van de situatie gestreefd moeten worden.

Het uitgangspunt is dat formele bevoegdheden, feitelijke macht en verantwoordelijkheden duidelijk afgebakend en met elkaar in overeenstemming dienen te zijn. Dat geldt zowel voor de verantwoordelijken als voor de ter verantwoording roependen.

Het is bovendien onontkoombaar dat ergens een centrale verantwoordelijkheid voor het algemene bestuur van een samenleving wordt geconcentreerd. Er zijn goede argumenten om te bepleiten dat er een wereld bestuur zou moeten zijn. Dat is er echter nog niet en het lijkt niet realistisch ervan uit te gaan dat dat er snel zal komen. Wij zullen

het voorlopig met de traditionele nationale eenheden moeten doen. Als wij de centrale verantwoordelijkheid voor het algemeen bestuur van een samenleving in nationale eenheden localiseren, betekent dat ook dat daar de verantwoordelijkheid voor het evenwicht bij het inpassen van de deelbesturen van kleinere groepen in die samenleving ligt. Dat moet dan tevens betekenen dat de bestuurde als staatsburger de verantwoordelijken voor dat bestuur ter verantwoording moet roepen. Binnen het centrale bestuursstelsel moet voorkomen worden dat een groot aantal gezagsdragers de verantwoordelijkheid op elkaar afschuiven. De burgers moeten weten wie zij op het matje kunnen roepen. Van president Truman gaat het verhaal dat op zijn bureau een bordje stond 'The buck stops here'; 'passing the buck', in goed Nederlands 'het doorgeven van de Zwarte Piet', maakt het de kiezers onmogelijk de bestuurders behoorlijk ter verantwoording te roepen.

Er is veel voor te zeggen om duidelijk van het centrale beleid af te scheiden deeltaken aan democratisch in te richten lagere autonome eenheden op te dragen. Maar dan dient het centrale bestuur ook formeel niet meer voor een goede vervulling van die deeltaken verantwoordelijk gesteld te worden. Dan moet men bovendien aanvaarden dat er tussen de aan het bestuur van verschillende autonome eenheden onderworpen verschillen in behandeling ontstaan. Competitie tussen die eenheden en reële mogelijkheden van de burgers om zelf te kiezen tussen verschillende eenheden, kan helpen al te grote ongelijkheden tegen te gaan en een zo groot mogelijke vrijheid van die burgers te verwezenlijken. Ook voor de lagere eenheden moet gelden dat mogelijkheden en verantwoordelijkheden zo veel mogelijk met elkaar in overeenstemming zijn.

Het duidelijk verantwoordelijk kunnen stellen vereist ook dat men binnen de verschillende structuren de bureaucratie apparaten hiërarchisch ondergeschikt maakt aan de verantwoordelijke bestuurders en dat men die bestuurders in staat stelt het apparaat ook feitelijk te beheersen. Dat betekent dat het apparaat zelf niet voor een werkelijke democratisering in aanmerking komt. Het zal van boven af bestuurd moeten worden. Als in het militaire apparaat de militairen op basis van 'one man one vote' letterlijk en figuurlijk 'de dienst' uitmaken verliest de verantwoordelijkheid van de ministers van defensie tegenover het parlement elke zin. Als de kiezer via de verantwoordelijke minister dit apparaat onder controle wil houden, moet men er van op aan kunnen dat het de bevelen van de minister stipt zal opvolgen en een legitimatie van het gezag binnen het apparaat van beneden naar boven is daarmee niet te verenigen. Men moet de interne organisatie afstemmen op een zo groot mogelijke beheersing door de verantwoordelijke bestuurders.

Dat betekent niet, dat het niet gewenst zou zijn binnen een dergelijk

apparaat de menselijke gelijkwaardigheid voorop te stellen of dat men 'ondergeschikten' niet zoveel mogelijk bij de beleidsbepaling zou moeten betrekken. Het is zeker niet zo dat ik er voor zou willen pleiten het oude onderscheid tussen officieren met dames, onderofficieren met echtgenoten en manschappen met vrouwen in ere te herstellen. Het in eenrichtingsverkeer van boven naar beneden tutoyeren lijkt mij evenmin gewenst. Maar de politiek verantwoordelijke bestuurder kan die verantwoordelijkheid alleen waar maken als hij het apparaat autocratisch kan besturen.

Reeds eerder stipte ik aan hoe mijns inziens – en dat is verre van origineel – in Nederland de partijconstellatie en de wijze van kabinetsformatie een effectueren van de respectieve verantwoordelijkheden van parlement en ministers in de weg staan. Hierover wordt zoveel gepraat en geschreven dat ik er, ondanks het grote belang van verbeteringen op dit punt, niet op in ga.

In iets mindere mate geldt dit ook voor het opheffen van hetgeen ik de technische onmacht van het parlement noemde. Naast een betere bewerktuiging moet men mijns inziens hierbij ook denken aan veranderingen van het reglement van orde waarbij de regeringscoalitie en de grootste oppositiepartij bepaalde voorrechten worden toegekend en aan een beperking van het aantal kamercommissies waar eenzelfde kamerlid deel van mag uitmaken.²⁰ Het is eveneens gewenst een vaste commissie in te stellen die periodiek rapporteert over het nakomen van toezeggingen aan het parlement gedaan door ministers en staatssecretarissen.²¹

Bij het effectueren van politieke verantwoordelijkheid blijft het dilemma dat een maximale invloed van de kiezers gediend is met een niet te lange periode tussen verkiezingen, terwijl in zeer veel gevallen beleidsvoorbereiding en beleidsverandering veel tijd kosten en het effect van het beleid pas op lange termijn duidelijk wordt. Openbaarheid, ook ten aanzien van de beleidsvoorbereiding, kan de burgers helpen reeds

²⁰ Het boven de kiesdeler verhogen van de 'drempel' in de kieswet is m.i. in strijd met het uitgangspunt van de evenredige vertegenwoordiging en zeker niet het eerst aangewezen middel tot verbetering van de werkwijze van het parlement. Een drempel van minder dan 5% zal in dit opzicht ook nauwelijks effect hebben. Het geven van bepaalde voorrechten aan de regeringscoalitie en de grootste oppositiegroep, zou echter tot een concentratie van de aandacht op de werkelijk belangrijke zaken en tot vermindering van de vele herhalingen in redevoeringen kunnen leiden. Beperking van het aantal commissielidmaatschappen per kamerlid, waarbij de leden van de kleine fracties zelf uitmaken welke commissie zij kiezen, voorkomt dat onvoldoende geïnformeerde kamerleden van de ene commissie naar de andere rennen om overal maar een duit in het zakje te doen.

²¹ In India kent men een parlementair 'Committee on Government Assurances', dat met deze taak is belast.

voor het beleid effect heeft, te zien wat er binnen het bestuur gedaan wordt. Een goede voorlichting kan helpen de consequenties op langere termijn zo goed als zij voorspeld kunnen worden tijdig onder de aandacht te brengen. Maar het zal niet te vermijden zijn dat hier een grote mate van onduidelijkheid en onbillijkheid zal blijven bestaan omdat men de consequenties pas aan den lijve gaat voelen op het moment dat degenen die de maatregel namen geen verantwoordelijkheid meer dragen.

Omstandigheden die zij niet zelf in de hand hebben zullen altijd het lot van bestuurders mede blijven bepalen. Maar ook een bestuurder die ten onrechte verantwoordelijk gesteld wordt, vervult een nuttige functie, een functie die men met het doorbranden van een stop kan vergelijken. Die stop kan er zelf dikwijls evenmin iets aan doen, maar zijn doorslaan is wel een teken dat er iets mis is en noodzaakt de apparatuur door te meten en te veranderen of te herstellen. Dat is een hoogst nuttige functie.