

De Illusie van democratie, NRC Bijlage M d.d. 4 mei 2002

Op de valreep struikelde het paarse kabinet toch nog over het Srebrenica-rapport. Maar heeft de burger nog wat te kiezen? Een rondgang langs professoren leidde tot de volgende conclusies: politiek is gedegradeerd tot bestuur, de regentenstand speelt elkaar baantjes toe en het parlement oefent nauwelijks meer controle uit. De politieke partij is vooral een opstapje geworden voor verdere carrière. Mag dit stelsel nog een democratie heten?

Het enige dat je van een verkiezingsprogramma kunt zeggen is dat het niet wordt uitgevoerd

Het vuur werd aangestoken door professor Hans Daudt, emeritus-brombeer te Amsterdam. Aan de Universiteit aldaar heeft Daudt in zijn werkzame leven vele lichten politicologiestudenten opgeleid, waaronder de lichting-Melkert. En nu, als hoogleraar in ruste, is hij tot een verbazingwekkende conclusie gekomen. Nederland, schreef hij nog voordat er sprake was van Fortuyn, is mogelijk een oord van vrijheid en zeker een rechtsstaat, maar Nederland is allerm minst een democratie. Wat nu? Worden er in dit land dan geen vrije en algemene verkiezingen gehouden? Jawel, vervolgde de éminence grise van de politieke wetenschappen ruw samengevat.

Maar ze stellen geen flikker voor

Volgens hem wordt Nederland in feite bestuurd door 'een regentenklasse' die sterk doet denken aan 'de Republiek sinds de 17de eeuw'. Zeker, haast Hans Daudt zich erbij te zeggen, het betreft hier een regentenstelsel met gegarandeerde grondrechten voor iedereen. 'Maar laten we het niet met kreten optuigen tot iets dat het niet is: een democratie met vertegenwoordigers van het volk.'

Daar schrijft professor een groot woord. En om nu te zeggen, een krachtige aanbeveling om op 15 mei aanstaande enthousiast Prof. Hans Daudt: 'Onze democratie is flauwekul. Wie of wat kiest een kiezer als hij zijn stem uitbrengt? Geen burgemeester, geen commissaris van de koningin, geen minister?president en geen staatshoofd. Richting stemlokaal te hollen, nee. Of gaat het hier om een oudedagsoprisping van een teleurgestelde scherpslijper?

In de weken na verschijning van Daudts ontkenning van het Nederlandse volksvertegenwoordigende bestel ben ik het land afgereisd om te horen hoe zijn jongere en nog wel aan een universiteit werkzame collega's daarover denken. Vrezen ze voor opkomende seniliteit bij hun voorganger? Of zijn ze evenmin geweldig in hun nopjes met de democratie hier te lande? In Groningen ontmoet ik de hooggeleerde Ankersmit: 'De politiek', zegt hij, 'is in Nederland naar de periferie verdreven. De democratie als zodanig is er niet meer in te herkennen.'

In Tilburg spreek ik de hooggeleerde Frissen: 'In Nederland hebben we een absolute regentenstand die niets te maken heeft met democratie in de directe democratische zin van het woord.' In Amsterdam zoek ik de hooggeleerde Hajer op. 'De democratie zoals wij die kennen heeft zijn langste tijd gehad. De politiek doet alsof het niet zo is, maar de belangrijkste besluiten worden genomen in organen die niet voldoen aan de regels van democratische besluitvorming.' En in Leiden vraag ik belet bij de hooggeleerde Tromp: 'De politiek in Nederland bewandelt een doodlopende straat. Er komt een crisis, dat kan niet anders. De politieke partij is niet meer dan een netwerk van mensen die elkaar kennen en elkaar ondersteunen.'

Van democratie is geen sprake

Nee, een eenzame dwaas is Daudt niet, de politicologenvader in ruste. Wie ik daarna ook spreek, iedereen die zijn brood verdient door vakmatig naar 'de politiek' te kijken heeft het onbehaaglijke gevoel dat er iets heel essentieels niet klopt en dat er een enorme kloof is ontstaan tussen het idee van de volksvertegenwoordigende democratie en de alledaagse praktijk ervan. O zeker, ze gaan op 15 mei allemaal naar de stembus. 'Uit burgerzin', zegt Eisse Kalk, directeur van het Amsterdamse Instituut voor Publiek en Politiek. Maar, zegt hij er meteen bij, 'ik heb al jaren het gevoel, wat doet het er eigenlijk toe? Ik stem sowieso op een persoon, maar daarmee ook op een Partij, terwijl de Partijen hard bezig zijn de democratie uit te hollen.' En ook de Groninger Gerrit Voerman, directeur van het Nederlands Documentatie Centrum Politieke Partijen, zal binnenkort zijn stembiljet weinig bevlogen in de gleuf stoppen. 'De politiek', zegt hij, 'heeft bewust macht en invloed uit handen gegeven. Het parlement is niet meer dan een stempelmachine geworden.'

Wat is er aan de hand met de vertegenwoordigende democratie in Nederland dat er nauwelijks nog een beroepstoekijker te vinden is die er een goed woord voor over heeft? 'De legitimatie van de Nederlandse democratie', laat Jos de Beus, politicoloog te Amsterdam weten, 'is een grootscheepse vorm van zelfbedrog en misleiding. 'Het politieke beest in Nederland', zegt Pieter Tops, politicoloog te Tilburg, 'is zo goed als getemd.' En volgens Nico Baakman, politicoloog te

Maastricht, 'maken we onszelf wijs dat wat wij democratie noemen, ook als democratie functioneert'.

Vogelvlucht

In deze dagen wordt het fiasco van Paars breed uitgemeten, zowel voor als na de val van het kabinet-Kok. Daar zit een modieus trekje in en bovendien, daar gaat het hier niet om. Het gaat om iets veel fundamentele, iets wat de vraag ontstijgt of de een regeert met de ander of de ander met de een. Het systeem als zodanig wringt, daar gaat het om. Maar waar precies? En wat? En hoe?

Op een mooie winternamiddag kijk ik met de emeritus Daudt door zijn hoge Buitenveldertse flatraam uit over Amsterdam-Zuid en omstreken. Een prachtige plek om aan een vogelvlucht boven het politieke landschap te beginnen. Hans Daudt nestelt zich behaaglijk in zijn driezitsbank en valt met de deur in huis. 'Onze democratie', zegt hij, 'is flauwekul.' Hij kijkt er tevreden bij, pats, die zit.

Nee, nee, nee, het gaat hem niet om personen en ook niet om een bepaalde partij. Het gaat om 'het hele systeem' dat onder het mom van volksvertegenwoordiging het soortelijk gewicht van de volksstem tot circa nul heeft gereduceerd. 'Wie of wat kiest een kiezer als hij zijn stem uitbrengt? Geen burgemeester en sinds kort ook geen wethouder meer. Geen commissaris van de koningin, geen minister-president en geen staatshoofd. Zelfs geen gemeenteraads- of Kamerleden, want die worden door een sollicitatiecommissie benoemd. Ook geen college- of regeringsprogramma. Bij een vorig regeerakkoord ging het verkiezingsprogramma van de PvdA uit van 8,8 miljard bezuinigen en dat van de VVD van 17,6 miljard - het regeerakkoord kwam bij wijze van compromis uit op 18 miljard!

Het is deze 'potsierlijke vorm van democratie' die de emeritus hoog zit. Het enige dat je van een verkiezingsprogramma met zekerheid zeggen kunt, vindt hij, is dat het na de verkiezingen niet zal worden uitgevoerd. Ik breng het gesprek op zijn 'regentenstand'. 'Het verschil met vroeger', zegt Hans Daudt, 'is hooguit dat de functies niet langer erfelijk en onder de adel verdeeld worden, maar nu ook onder de burgerij. Voor de rest maakt het weinig uit. Nog steeds worden in Nederland geen mensen in functie gekozen, omdat de politieke elite de zaak in eigen hand wil houden.' O ja, zeker, de ex-professor weet het maar al te goed. Nauwelijks is de inkt waarmee je zo'n waarneming opschrijft droog, of heel Den Haag begint in koor te roepen dat je een populist bent en dat je borreltafelpraat verkoopt en datje Pim Fortuyn wel lijkt. 'Maar ik zeg u, als je wilt weten wat de mensen werkelijk vinden, moet je een borrel met ze gaan drinken, want dan zeggen ze echt wat ze denken.'

We nemen een glaasje fris

'Ook in het parlement', zegt Hans Daudt, 'zitten geen gekozen vertegenwoordigers van het volk meer, maar benoemde mensen. Ze zien het Kamerwerk als opstapje naar een baan in het openbaar bestuur. En ja, daar moet je helaas vier jaar de politiek voor in. Die banen zijn in overvloed te vergeven - alle politieke partijen willen dezer dagen in alle regionen van het openbaar

bestuur 'hun mannetje' hebben zitten. Dat is, zegt Hans Daudt, 'het handjeklap van de regenten.' En als ze onderling een conflict hebben, wordt er iemand uit hun eigen Haagse regentenkring benoemd om, à la de VVD'er Henk Koning, een geruststellend flutrapport te schrijven over handel en wandel van PvdA-leider Ad Melkert, of om à la de PvdA'er Van Kemenade, met gezag te liegen over de toestand bij het Defensie van VVD-minister De Grave. Zo iemand heet dan een wijze man. Hans Daudt: 'Wijze mannen komen in Nederland nooit van buiten de politieke kaste.' Hij leunt genoeglijk achterover. Kom maar op, wil hij zeggen. Maak je borst maar nat, al wie er anders over denkt.

Zootje

Als de beer uitgebromd is en ik weer op de begane grond sta, blijft zijn 'politieke kaste' me door het hoofd spoken. Gaat het werkelijk zo ver in Nederland? Is er inderdaad sprake van een min of meer gesloten circuit waaruit de kandidaten voor de sleutelfuncties in het openbaar bestuur exclusief en op grond van een partijlidmaatschap gerekruteerd en benoemd worden? En kan je dat circuit korthedshalve als 'de politiek' omschrijven?

De drager van de politiek in Nederland is de politieke partij. Over dat verschijnsel is een boekenplank volgeschreven. De schrijvers mogen met elkaar van mening verschillen of het hier om een instelling tot heil der natie gaat of om een achterhaald zootje dat rijp is voor de vuilnisbak - ze zijn het gloeiend met elkaar eens dat de partij als zodanig de laatste jaren veel van zijn oorspronkelijke functies heeft verloren. Niemand kan in ernst volhouden dat de politieke partij nog altijd uit naam van een massa-aanhang spreekt. Alle partijen hebben er dagwerk aan om leden uit te schrijven, terwijl ze met de inschrijvingen in een half uurtje klaar zijn. Als ze niet van overheidswege ruimhartig gesubsidieerd werden, zouden ze financieel allang aan de grond hebben gezeten.

Ook ziet niemand de partij meer als de verwoorder van een ideologie, de middelaar tussen een breed aangehangen levensovertuiging en het landsbestuur. Zelfs de meest verstokte socialist, mocht er nog een in leven zijn, ziet de sociaal-democraten van vandaag niet als zijn absolute bloedbroeders. En ook de meest bevlogen liberaal vindt in de bende van Dijkstal niet langer zijn totale heil. Op de aanhang van enkele kleinere partijtjes na zweeft het kiezersvolk heftig, zo heftig datje er scheel van wordt.

Wat blijft er dan van de partijen over?

Volgens Bart Tromp, politicoloog: een uitzendbureau voor leden die een hoge bestuurlijke functie ambiëren. Volgens Roel in 't Veld, bestuurskundige: een headhuntersbedrijf voor het openbaar bestuur. Volgens Frank Ankersmit, politicoloog: een onmisbaar verschijnsel dat tegelijk totaal irrelevant is. En volgens Philip van Praag, politicoloog: een aanhangsel van het staatsapparaat. Nee, ik citeer geen revolutionairen die het liefst morgen nog een dictator aan de macht willen zien. Ik citeer mensen die hoofdschuddend toekijken hoe Nederland in razend tempo verandert, terwijl er geen wrikken of bewegen aan is

zodra het over het politieke stelsel gaat. 'De politieke partij', schrijft C. de Vries, wetenschapsman namens D66, 'is op sterven na dood.' 'Nee', vult F. Becker, wetenschapsman namens de PvdA aan, 'ze is al hersendood.' 'In elk geval', vindt C J.Klop, ex-wetenschapsman namens het CDA en tegenwoordig NCRV-voorzitter, 'speelt de politieke partij een veel minder belangrijke rol dan de handboeken suggereren'.

Gruwelijke hekel

De eerste krokussen komen boven het gras uit, als ik in de trein stap naar Maastricht om aan de universiteit aldaar bij dr. Nico Baakman op bezoek te gaan. Onderweg lees ik het manuscript van zijn breed opgezette studie naar politieke benoemingen dat tot hoofdstuk zeven is gevorderd en waarin hij de vraag beantwoordt wat je in Nederland niet kan worden als je geen lid van een politieke partij bent. Natuurlijk, in theorie kan iedereen alles worden. Maar in de praktijk?

Op pagina twee van zijn manuscript zegt de Limburgse onderzoeker, in navolging van de Raad voor het Openbaar Bestuur, dat 'het lidmaatschap van een der grote politieke partijen een noodzakelijke voorwaarde is voor een benoeming in tal van openbare functies'. Even verderop schrijft hij dat alle politieke partijen er kien op zijn dat 'zoveel mogelijk van de voor het beleid en de wetgeving relevante ambten bekleed worden door personen die lid zijn van een politieke partij'. Aldus gesterkt betreed ik zijn werkkamer. Baakman haalt universiteitskoffie en vertelt dat hij tamelijk onbevangen aan zijn onderzoek is begonnen. Maar dat hij, als hij niet oppast, een gruwelijke hekel aan de politiek krijgt. 'Het gaat allemaal veel verder dan ik ooit gedacht heb', zegt hij.

Hij heeft het plan opgevat om alle openbare functies die daarvoor in aanmerking komen, van de Rekenkamer tot en met de Raad van State en van burgemeesters tot en met de hogere adviseurschappen, op hun al dan niet politieke invulling te bekijken. Hij is ver genoeg gevorderd, zegt hij, om een algemene conclusie aan te durven: 'Als partijloze maak je gewoon geen schijn van kans meer.'

De onderzoeker doet geen half werk. Hij bekijkt de politieke benoeming in historisch perspectief, vanaf 1900 tot nu aan toe. 'Het meest opmerkelijke', zegt hij, 'is dat het verschijnsel in zijn absolute eigenlijk van tamelijk recente datum is.' Neem de Algemene Rekenkamer. Tot 1970 kon je daar nog lid van worden louter omdat je goed was in rekenen. Sindsdien zijn er van Engwirda (D66) tot Koning (VVD) en van Stuiveling (PvdA) tot Havermans (CDA) alleen mensen benoemd die niet zo heel goed konden rekenen maar die wel uit de politiek voortkwamen. Of neem de commissarissen van de koningin. In 1965 waren er nog vijf van de elf geen lid van een partij. De laatste partijloze commissaris nam in 1974 afscheid.

'Het omslagpunt', zegt Baakman, 'ligt eind jaren zestig. Sindsdien kom je er zonder de goeie partijpapieren niet meer tussen.' Hij ziet het als een kwestie van compensatie. Het verlies aan massa-aanhang werd door de partij goedge maakt

met een grotere greep op het openbaar bestuur.

Hoe ver gaat die greep?

'Heel ver. Op de ministeries tot onder het niveau van directeur, denk ik. Van secretarissen-generaal en van directeurs-generaal weet ik het zeker. Dat word je niet meer zonder partijlidmaatschap.' 'Voor het werk dat die mensen doen', zegt Nico Baakman, 'maakt het niks uit. Daar speelt hun eigen politieke opvatting zelden of nooit een rol in. Het gaat erom dat ze, van welke kleur ze ook zijn, bewezen hebben dat ze gesocialiseerd zijn in het systeem. Ze moeten kunnen draaien, ze moeten compromissen kunnen sluiten, ze moeten hun mond kunnen houden. Het systeem kan niets met mensen die ongezeglijk zijn. Je moet binnen de code passen en dat je binnen de code past, blijkt uit het feit dat je lid van een partij bent.'

De onderzoeker zegt met enig pathos dat het systeem als nadeel heeft dat het in strijd is met de Grondwet, die alle openbare functies voor iedere Nederlander toegankelijk stelt. 'Daarom', zegt hij, 'is het nooit waar als je er iets van zegt. Als je de politiek moet geloven, is er in Nederland nog nooit iemand vanwege zijn partijlidmaatschap benoemd.' Nico Baakman denkt nog een jaar nodig te hebben om zijn hele onderzoek af te ronden. Hij wil best vooruitlopen op zijn eindconclusie. 'Democratie in Nederland? Vergeet het maar. Er bestaat geen democratie in dit land.'

Roomse grondslag

De politieke partij is gereduceerd tot een onaanzienlijk groepje contributiebetalers met een nauwelijks benoembaar gemeenschappelijk uitgangspunt als reden van bestaan. Daarover zijn vriend en vijand het eens. In de tijd dat de partij nog wel een stadion vol aanhangers bijeen kon roepen om de achturendag, het vrouwenkiesrecht of de lagere school op Roomse grondslag te bepleiten, was het eenvoudig. Haar vertegenwoordigers namen na de verkiezingen plaats in het parlement en als het meezat ook in de regering. Dat was het. Het ambtelijk bestuur stond daar verder strikt neutraal buiten.

Die overzichtelijke situatie is evenzeer geschiedenis als de gaslamp, de voetbal met een veter en vadertje Drees. In deze dagen heeft zich, om regering en volksvertegenwoordiging heen, een scala aan ambtelijke dan wel semi-ambtelijke, zelfstandige dan wel semi-zelfstandige adviescolleges, bestuursorganen en wat dies meer zij ontwikkeld. Die hebben een enorme invloed of zelfs een verregaande beslissingsbevoegdheid. Ze hebben twee kenmerken. Ten eerste dat ze zich aan democratische controle onttrekken. En ten tweede dat hun besturen rijkelijk gevuld zijn met politici en ex-politici.

Het lijkt er inderdaad sterk op dat de politieke partijen de macht die ze verloren hebben met het verdwijnen van hun aanhang, in ruime mate hebben teruggewonnen door zich in het centrum van het openbaar bestuur te nestelen. Wie de besturen van al die satellietlichamen rond het openbaar bestuur bekijkt, wordt tureluurs van de vele politieke figuren die daarin werkzaam zijn. Het

heeft geen zin om de lijst in extenso weer te geven, geloof me, hij is eindeloos lang. De heer De Graaf, ex-CDA-staatssecretaris, leidt het College voor de Zorgverzekeringen. In zijn bestuur: mevrouw Haas-Berger, ex-PvdA-Kamerlid. In de Raad voor het Openbaar Bestuur: de heer Lankhorst, ex-GroenLinks-Kamerlid, mevrouw Van der Stoel, ex-VVD-Kamerlid en mevrouw Van der Vondervoort, ex-PvdA-staatssecretaris. In het College Tarieven Gezondheidszorg: de heer Dees, Eerste-Kamerlid VVD, mevrouw ter Veld, Eerste-Kamerlid PvdA en opnieuw mevrouw Van der Stoel, VVD. In de Raad voor de Verkeersveiligheid: de heer Rosenthal, Eerste-Kamerlid VVD, de heer Stekelenburg, Eerste-Kamerlid PvdA en de heer Castricum, Eerste-Kamerlid PvdA.

Zo kan je uren doorgaan. Onderweg kom je de heer Van Zijl tegen, ex-fractiesecretaris PvdA, thans voorzitter van de Centra voor Werk en Inkomen. Of anders de heer Andriessen, voorheen CDA-minister en nu adjunct-voorzitter van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken. De betreffende Adviesraad heeft het lang zonder voorzitter moeten stellen. Minister Van Aartsen, VVD, wilde per se wachten totdat de vorige Eerste-Kamervoorzitter Korthals Altes, VVD, beschikbaar was.

Hier raken we het wezen van wat emeritus Daudt de 'regentenstand' noemt. Aan de ene kant: hoge ambtenaren op de departementen en in de stadsbesturen die zonder uitzondering lid van een politieke partij zijn. Aan de andere kant: politici en ex-politici die in de satellietorganen hoge ambtelijke en semi-ambtelijke functies bekleden. Ziedaar de onontwarbare kluwen tussen politiek en bestuur, tussen controleurs en gecontroleerden. Aan die verwevenheid is de volksvertegenwoordigende en controlerende democratie voor een groot deel opgeofferd.

Ja maar, haast de politiek zich steevast te antwoorden, ja maar, de verdeling is toch eerlijk. We benoemen niet alleen PvdA'ers wanneer Kok toevallig de regering doet. En niet alleen maar CDA'ers, als Balkenende het voor het zeggen mocht krijgen. We zorgen er juist goed voor dat alle geestesstromingen aan bod komen.

Alsof de politieke partijen nog vertegenwoordigers zijn van geestesstromingen! Uit begrijpelijk lijfsbehoud houdt Den Haag vast aan het denkbeeld dat de verschillen zoals die in het parlement tot uiting komen, synoniem zijn met de maatschappelijke tegenstellingen zoals die buiten het parlement beleefd worden. Dat is allang niet meer zo. In de rest van het land is Den Haag: 'de politiek', een wereld waarin de onderlinge verschillen met het blote oog niet waarneembaar zijn. De Leidse politicoloog Peter Mair spreekt, met een variant op Arend Lijphart, zelfs van een 'karteldemocratie'. Hij ziet de partijen, gezamenlijk en in vereniging, als een gesloten kartel. Naar buiten toe ontlenen ze hun identiteit aan de minieme onderlinge verschillen. Naar binnen toe hebben ze, in gedeeld belang, met elkaar het openbaar bestuur in een houdgreep genomen. Ankersmit in Groningen: 'Samen vormen ze een groep mensen die het openbaar bestuur voor zichzelf reserveert. Onder elkaar verdelen ze de buit.' Volgens hem zijn de partijen 'elkaars deelgenoot in een pervers bondgenootschap

Krijtstreep

Van buiten ziet het gebouw eruit als de remake van een Toscaanse stadsburcht, van binnen is het vertimmerd tot een verzameling verplaatsbare kunststofwanden. Tussen de wanden die het verst uit elkaar gezet zijn houdt Joop van den Berg kantoor, de meest gekrijtstreepte man van Nederland, tevens algemeen directeur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In een vorig leven was hij hoogleraar politicologie in Leiden, in een daarop volgend leven actief politicus en fractievoorzitter van de PvdA in de Eerste Kamer en in zijn huidige leven is hij het belangrijkste snijpunt tussen het lokale bestuur en de Haagse politiek. Joop van den Berg is een voorzichtig man, eerder zal hij zeggen dat 'er wel iets van waar is' of dat het 'die kant mogelijk op gaat' dan dat hij blindelings tegen wat dan ook van leer trekt. Ik vraag hem naar het kartel en naar Daudts regentenklasse. 'Ja', antwoordt hij, 'iets van een politieke kaste is er wel. Daudt overdrijft misschien en dat doet hij expres, maar inderdaad, de trekken van een nomenklatoera, daar heeft het wel iets van.' Ik neem zijn eigen VNG als voorbeeld. Waarom moet je per se PvdA-lid zijn om algemeen directeur van de VNG te kunnen worden?

Joop van den Berg: 'Daar wordt wel waarde aan gehecht. En ook aan het feit dat de twee andere directeuren lid zijn van een andere partij. Het wordt keurig verspreid over de directieraad. Als u gedrieën in vergadering bijeen bent, speelt het feit dat u PvdA bent en de andere twee CDA en VVD dan een rol? 'Geen enkele. Onze politieke achtergrond heeft louter symbolische betekenis.' Dan kun je toch net zo goed iemand benoemen die geen partijlid is? 'Ja'

Waarom gebeurt dat dan nooit?

'Ik denk vanuit het vrij algemeen gedeelde besef dat je met een partijlidmaatschap blijk geeft van een zeker engagement. Als veel Nederlanders geen lid van een partij willen worden, is dat hun goed recht. Net zoals het een goed recht is van openbare bestuurders om aan een lidmaatschap wel waarde toe te kennen. Niet lid zijn van een partij wordt door hen vaak gezien als een testimonium dat je niet begrijpt hoe het werkt.' Een partijloze kent de codes niet? 'Precies.'

Wat zijn die codes dan?

'Weten wanneer je een compromis moet sluiten, weten wanneer je je mond moet houden, weten hoe het krachtenveld in elkaar zit. In mijn eerste vergadering als fractievoorzitter in de senaat heb ik ironisch gezegd, dames en heren, u denkt dat u hier zit om ja of nee te zeggen. Dat is niet zo. U bent hier om ja of ja te zeggen. Ik bedoel, je moet weten waar je grens ligt. Die bepaal jij niet. Die wordt voor jou bepaald. Dat was Rob van Gijzel even vergeten. Dan val je buiten de code.' Je mag niet namens je kiezers of uit overtuiging een al te grote mond opzetten? 'Niemand spreekt namens kiezers, want niemand wordt als persoon door de kiezers gekozen.'

Je moetje kunnen aanpassen?

'Ja, maar ik vind dat die tweeslachtigheid veel te ver is doorgeschoten, ja. De vertegenwoordigers van het volk zijn zich veel en veel te veel gaan bemoeien met het bestuur.' Wat moet er veranderen? 'Als we niet-partijleden blijven uitsluiten, is dat dodelijk voor onze eigen toekomst.' Een weinig opwekkende functieomschrijving: de volksvertegenwoordiger als iemand die zijn mond weet te houden. Is het een wonder dat onder die voorwaarde de gemeenteraad, de Statenvergadering en het parlement volstromen met een overmaat aan doodsaai, fatsoenlijke, ambtelijk ingestelde types? In elk vertegenwoordigend orgaan voeren de ambtenaren en de semi-ambtenaren de boventoon.

Vers partijlid

Ik heb eens uitgezocht wie er nog wél lid worden van een politieke partij. Ik nam een kaart van Nederland, ik deed mijn ogen dicht en prikte. Leeuwarden. Wie melden zich in Leeuwarden aan als vers partijlid? Ik zocht de afdelingssecretarissen op en nam met hen de ledenlijst door. De uitkomst was verbluffend. Om welke partij het ook ging, ze putten allemaal hun nieuwe aanmeldingen uit één en dezelfde bron. Het Thorbecke-college, de plaatselijke HBO-school voor aanstaande ambtenaren. Daarna ondervroeg ik de jonge partijleden zelf. Ze vertelden dat ze éérs besloten hadden om lid van een partij te worden. En dat ze daarna waren gaan kijken welke het beste bij ze paste. Het beste waarbij paste? Ook daar deden ze niet moeilijk over. Bij hun toekomstige carrière. Als wat? Als ambtenaar.

Het gevolg heb ik in Arnhem mogen waarnemen. Daar staat aan een groot plein het stadhuis tegenover het gebouw van de provincie. In Nederland mogen gemeenteambtenaren geen lid zijn van de gemeenteraad en provincieambtenaren niet van de Staten. Op dat plein was het enkele dagen per maand een druk verkeer. Dan staken de gemeenteambtenaren over naar de ene zijde om als controlerend volksvertegenwoordiger plaats te nemen in de Staten. En dan staken de provincieambtenaren over naar de andere zijde om als controlerend volksvertegenwoordiger plaats te nemen in de gemeenteraad.

Mogelijk vindt de politicologie in Nederland het beneden zijn stand om precies uit te zoeken hoe hoog het ambtelijk gehalte is van het politiek bestuur. Feitelijke gegevens daarover zijn maar mondjesmaat te vinden. Gelukkig voorziet de Brabantse bouweconoom George Blom hoogstpersoonlijk in die lacune. Hoe hij daar, als trouw CDA'er, op gekomen is, de hemel mag het weten. Misschien omdat hij de politieke figuren met wie hij als bouweconoom te maken kreeg, vaak zo raar vond, verknipt als het ware. George Blom praatte er met anderen over, met bijstandsgerechtigden bijvoorbeeld, maar ook met bisschop Muskens. Ze kenden in hun eigen omgeving geen enkel raads- of Statenlid dat bijvoorbeeld WAO'er was of stratenmaker of sigarenwinkelier. Lag dat aan hun beperkte blik? Of was het echt zo? En als het zo was, was het dan geen schande die hoognodig aan het Nederlandse volk, let op uw werk, moest worden doorverteld?

Niet veel later was het Geuzenberaad geboren. De Geuzen trokken het na, heel

precies, persoon voor persoon. Om te beginnen voor het provinciaal bestuur. Ze bekeken alle 760 volksvertegenwoordigers die in een provinciebestuur zijn gekozen. Daarvan blijken er niet minder dan 402 (53 procent) voor het dagelijks brood afhankelijk te zijn van dezelfde overheid die ze als volksvertegenwoordiger controleren. Zuid-Holland bleek voor 65 procent politiek gecontroleerd te worden door (semi-) overheidsdienaren. Gelderland voor 62 procent. Utrecht en Limburg voor 54 procent. De laagste score haalde Drenthe. Nog altijd 34 procent.

Het sterkst, zo bleek de Geuzen, doet het verschijnsel zich voor in de PvdA. Dus keken ze bovendien nog naar alle PvdA-raadsleden in Noord-Holland. Dat waren er 371 waarvan 211 (semi-)overheid. Acht van de acht in Alkmaar. Elf van de vijftien in Amsterdam. Negen van de elf in Haarlem. Acht van de tien in Hoorn. Zes van de tien in Zaanstad. Nul van de nul in Wervershoof.

'En zo komt het, zegt de geus Blom in zijn algeheel door groen omgeven Brabantse landhuis, 'dat er in onze parlementen nooit eens zoals in het buitenland geraasd of getierd wordt, wat ik een enorme verarming vind van het politiek bedrijf.' Hij zegt dat hij het ook niet kan helpen, maar dat hun onderzoek de Geuzen een zekere afkeer bezorgd heeft van het politieke bedrijf. Hij snapt maar niet waarom Nederland niet tegen deze pervertering van de democratie in beweging komt. 'Als ik Italianen vertel hoe in Nederland politiek en bestuur verstrengeld zijn, vallen ze van hun stoel.'

Ramp van buiten

De Amsterdamse politicoloog Jos de Geus omschreef de positie van het Nederlandse politieke bestel ooit meteen Chinees gezegd. 'De toestand is hopeloos en duurde nog driehonderd jaar.' Professor Ankersmit denkt dat er een oorlog moet komen of een ramp van buiten, wil er iets aan veranderen. 'Er zijn nu eenmaal landen die liever radicaal te gronde gaan dan dat ze iets aan hun constitutie wijzigen.' Hij ziet een 'verbijsterend gebrek aan belangstelling' waarmee de partijen op de veranderingen in de wereld om hen heen reageren en ook op het meest onschuldige voorstel om de echte wereld en de Haagse wereld dichterbij elkaar te brengen. 'Ze willen de uitdaging niet zien. Ze denken, het heeft een eeuw gewerkt, we kunnen er nog wel een paar eeuwen mee toe.'

'Precies!', zegt zijn Tilburgse collega Paul Frissen. 'Dat maakt een debat met politici zo onaangenaam. Ze luisteren amper. Ze zijn er vreselijk snel in om zichzelf tot eigenaar te verklaren van het publieke domein.' Geen mens kan ontkennen dat Nederland, naar het woord van Hans van Mierlo, qua politieke signatuur een van de meest conservatieve maatschappijen in de wereld is. Vrijwel alle leden van de Eerste Kamer staan bol van de kritiek op de werking van hun hoge staatsorgaan. Maar als het erop aankomt, laten ze de zaak na een loos debat geheel en al bij het oude. Een ongelukkige bijkomstigheid is dat de samenleving waarin de politiek functioneert, allerm minst conservatief is. Die ondergaat in razend tempo een grondige verandering.

Om te beginnen is de burger geen persoon meer met één overkoepelende

mening - 'ik ben tegen de rooien' of 'ik ben voor de roomsen'. Toen dat nog wel het geval was, hingen de straten in verkiezingstijd vol met borden 'Kies lijst 7, Gerben Wagenaar, Hogere Lonen en Lagere Belastingen' of 'Kies lijst 1, stem op Romme, anders stem je voor de dommen'. Nu hangen er, vermoed ik, alleen nog plakaten achter het raam van de kandidaten zelf. Toen zag iedereen die zo'n bord aan het balkon had zijn of haar gekozenen als zijn of haar persoonlijke vertegenwoordigers. Je kon er gif op innemen dat jouw man of vrouw in Den Haag de regering dagelijks rooms of rood achter de vodden zat. Dagelijks werd ook jouw mening aan het Binnenhof luidkeels verkondigd.

Een beetje Nederlander van nu houdt er wel honderd of duizend meningen op na. In elk partijprogramma vindt hij er wel een paar terug. Hij kan best, met de lijst Fortuyn, tegen de nieuwe natuur zijn en met de lijst Rosenmöller voor hogere uitkeringen. Hij kan met de lijst Dijkstal een afkeer delen van de Melkertbanen, maar ondertussen wel, met de lijst Balkenende, het gezin zien als de hoeksteen van de samenleving. Zijn arsenaal aan meningen past niet meer in één en hetzelfde partijprogramma.

En dus heeft hij zich en masse afgewend van de politieke partij die hem wél in het harnas van een alomvattend standpunt wil duwen. Voor zijn portie maatschappelijke betrokkenheid wendt de Nederlander zich liever tot organisaties die opkomen voor iets specifiek, iets waar je wel volledig achter kan staan. Nieuwe Natuur? Dan moet je bij Natuurmonumenten zijn. Schoner milieu? Op naar Greenpeace. Het gezin als hoeksteen? Schrijf me in, imam, pastoor of dominee.

Ook het openbaar bestuur zelf is totaal van karakter veranderd. Niet langer worden de departementen, de provinciehuizen en de gemeentesecretarieën bevolkt met Weberiaanse pennenlikkers die van negen tot vijf neutraal toekijken of iedereen zich wel aan de regeltjes houdt. De ambtelijke diensten van nu zijn beleidsfabrieken die het maatschappelijk debat naar binnen gehaald hebben. Voor elk denkbaar standpunt is een aparte afdeling ingericht. Het is niet gewaagd om te veronderstellen dat er binnen de departementen veel en veel fundamenteeler over de maatschappij gediscussieerd wordt dan in kringen van de Tweede Kamer.

Al die veranderingen hebben het politieke bedrijf niet of nauwelijks geraakt. Nog altijd geldt de fictie van 'het primaat van de politiek' als het hoogste goed. Nog altijd leven de parlementariërs in de achterhaalde veronderstelling dat zij het zijn die de grote beslissingen nemen. Nog altijd menen zij te spreken namens een samenhangende achterban. De werkelijkheid, schrijft Hans Daudt in het jongste jaarboek voor het democratisch socialisme, is deze: terwijl de politici het land ingaan om kiezers te trekken, wordt op alle departementen de laatste hand gelegd aan de dossiers die de formateur straks krijgt toegeschoven en waarin de beslissingen voorgekauwd worden over de vragen waar het in de komende vier jaar werkelijk om gaat.

In zijn Amsterdamse werkkamer schudt professor Maarten Hajer moedeloos het hoofd. 'De huidige politiek', zegt hij, 'schiet tekort om duidelijk vorm te geven aan het antwoord op de grote vragen. De partijen hebben zich georganiseerd op de scheidslijnen van het verleden. Het type bestuurlijke thema's waar ik mee te

maken krijg, laat zich in die termen niet meer begrijpen. De politiek denkt statisch. Daardoor blijft alles hangen in institutioneel conformisme. De politiek is onwillig om nieuwe vormen te vinden bij de nieuwe werkelijkheid.' Over die mogelijke nieuwe vormen heeft Maarten Hajer een notitie geschreven - curieus genoeg niet voor een politieke partij maar voor het ministerie van Binnenlandse Zaken. Hij stelt onder andere voor om al die organisaties waar de mensen zich wel door vertegenwoordigd voelen, radicaal te democratiseren en ze daarna een legitieme plaats te geven in het proces van besluitvorming. 'Die hebben ze nu ook al', zegt hij. 'Maar dan zonder democratische controle'.

Durven

In feite wil professor Hajer de democratie uitbreiden tot voorbij het parlement. 'Democratie', zegt hij Willy Brandt na, 'is een kwestie van durven.' Er zou een kwaliteitskamer moeten komen die toezicht houdt op het interne democratische gehalte van bijvoorbeeld Greenpeace of de Consumentenbond, die dan een gewaarmerkt voucher kunnen krijgen om erkend deel te nemen aan de beleidsvoorbereiding.

Het vreemde, zegt Maarten Hajer, is dat er op departementen wél stevig nagedacht wordt over nieuwe vormen van volksvertegenwoordiging. 'Het besef dat de wereld groter is dan Den Haag, leeft binnen de ambtelijke rijksdienst sterker dan op het politieke Binnenhof'. Geen voorstel verlaat het departement voordat het van alle kanten met alle mogelijke betrokkenen is doorgesproken. Pas dan gaat het naar het parlement. Hajer: 'Daar is de veroveringsdrang zo groot dat het parlement brokkenpiloot wordt op het ogenblik dat het met de discussie begint. Op grond van een primaat dat in de praktijk allang niet meer werkt, zadelt het parlement de discussie op met oekazes waarmee ze de ambtelijke circuits tot zuchten brengen.'

De jonge hooggeleerde kan tot geen andere slotsom komen: 'We leven in een door de politiek zelf geconstrueerde vertrouwenscrisis.' Er is een woord voor: verschuiving. De oude vertrouwde wereld waarin de regering een voorstel deed, het parlement dat voorstel aannam en de ambtenaren het besluit trouwhartig uitvoerden, is allang een zachte dood gestorven. Het Binnenhof is niet langer het epicentrum, en dat is maar goed ook. Voor dit eenvoudige model is de wereld te gecompliceerd geworden.

De beslissingen waar het echt om gaat, worden in Brussel genomen of in Frankfurt, binnen de Sociaal Economische Raad of in, ik noem maar, de Mededingings Autoriteit. En anders zijn ze het uitvloeisel van lang en grondig overleg met de hemel mag weten welke maatschappelijke organisaties. Het Binnenhof is een stempelpost geworden die weinig anders doen kan dan formeel bekrachtigen wat elders besloten is. Voor de eigentijdse bestuurskundige is het zo klaar als een klontje. Er heeft 'een verschuiving van macht plaatsgevonden', schrijft Uri Rosenthal met kennelijke instemming, 'van de politieke actoren naar actoren in de omgeving van het openbaar bestuur.'

'Maar de heersende leer in de politieke partijen', schrijft Roel in 't Veld met kennelijk dédain, 'staat zo ongeveer diametraal tegenover elke vorm van

moderne, interactieve beleidsontwikkeling.' Professor Paul Frissen, aan de lunch in een Haags etablissement: 'Het grootste misverstand dat we kennen is het misverstand dat dit land door politici bestuurd wordt. Het lijkt er niet op. Dit land bestuurt vooral zichzelf. Honderden netwerken besturen dit land, maar de politieke instituties verhouden zich daar niet mee. Dat is de crisis die we meemaken. Altijd als ik in Den Haag rondloop, merk ik: over wat ik overdag zie, daar gaat Den Haag Vandaag die avond nooit over. Het is een soort hallucinatie. Overdag zie je in Den Haag dat het publieke domein eindeloos gevarieerd is. Den Haag Vandaag brengt dat terug tot wat de politiek van belang vindt. De suggestie is, hier gaat het om, u ziet wel kijker, de politiek is leidinggevend in het publieke domein.

'Politici kunnen slecht omgaan met concurrerende entiteiten. Ze geloven dat hun opvattingen heilig zijn. Politici maken heel weinig onderscheid tussen hun persoon en hun functie. 'Ik loop als bestuurskundige in Den Haag rond en ik zie dat zich daar allemaal processen afspelen waar de politiek niet strikt noodzakelijk bij is. Op allerlei terreinen hebben we meer last van de politiek dan dat we er baat bij hebben. Neem de gezondheidszorg. Daar is de politiek de oorzaak van de problemen en niet de oplossing.

'En toch claimt de politiek telkens weer het leiderschap in haar verbinding met de buitenwereld. Omwille van de democratie plaatst de politiek zich buiten en boven de wereld. Ik ben zelf lid van de PvdA. Die partij is extreem gesloten, nog meer dan de andere partijen. De maatschappij heeft een enorme weerstand opgebouwd tegen de extreme geslotenheid van de Nederlandse politieke klasse. Dat vertaalt zich nu aan de stembus. 'Ik ben sociaal-democraat. In de sociaal-democratie begrijpen ze geen snars van wat ik zeg. Ik verlang naar een sociaal-democratie zonder partij.'

Leiders!

Heel af en toe spreekt een actief politicus zich uit over het Haagse bedrijf. Ed van Thijn bijvoorbeeld. Of vorig jaar Bram Peper. Ze zeggen dan allerlei verstandige dingen over de individualisering en over de leegloop van de partijen en over de ingewikkelde internetmaatschappij en als puntje dan bij paaltje komt, hebben ze één grote remedie: herstel het primaat van de politiek! Bram Peper schreeuwt er haast om. Leiders! Er moet weer politiek leiderschap komen! In Groningen springt Frank Ankersmit juichend overeind. 'Sta ik pal achter! Mij kwelt de versplintering en de verplaatsing van de politiek. Het feit dat niemand prioriteiten stelt. Dat we op de automatische piloot leven. Je mag hopen dat we nergens tegenaan vliegen. Regeerders moeten veel meer mogelijkheden krijgen om in te grijpen. Die netwerkerij van Frissen werkt zolang het in het land goed gaat. Maar stel nu eens, dat de economie verandert of dat de euro instort. Dan kom je er niet met Paul Frissen. Dan kan je alleen iets terugdoen vanuit een richtinggevend totaalconcept.'

De meeste collega's van Ankersmit zijn minder ingenomen met een opwaardering van het politieke primaat. 'Wie het politieke primaat wil heroveren', zegt Paul Frissen, 'is het kwijt.' Hij ziet voor de politiek van de

toekomst de rol weggelegd van procesbegeleider. Juist geen politiek die zegt hoe het moet en dan met de armen over elkaar toekijkt hoe er iets anders gebeurt. Juist niet de politiek als alfa en omega van de besluitvorming. In plaats daarvan een bescheiden politiek, die oplet of het spel zuiver gespeeld wordt. En die erkent dat de wereld oneindig veel te gecompliceerd en gevarieerd is voor een simpel ja of nee vanaf het Binnenhof. Hij bepleit een 'postmoderne' politiek. 'Van de politiek in traditionele zin', schrijft Frissen, 'kunnen we vreugdevol afscheid nemen.'

Collega Tromp moet niet veel hebben van een dergelijke politiek waaruit de politiek is verdwenen. 'Onzin', zegt hij. 'Waar blijft de macht dan?' Volgens hem is het niet meer dan een dagdroom om te denken dat een samenleving bestuurd kan worden door 'ongestructureerde netwerken'. De postmoderne dromer en de terugverlanger naar leiderschap zijn het met elkaar eens dat het zoals nu niet verder kan. De politiek, zeggen ze allemaal, moet ten minste veel en veel persoonlijker worden. Er is geen land ter wereld waar de politiek zo onpersoonlijk is als in Nederland. We stemmen op Melkert of op Dijkstal of op Balkenende en in hun kielzog loodsen we twintig, dertig, veertig anderen het parlement in van wie we de naam niet eens kennen. Ze zouden bij wijze van spreken de hele verkiezingscampagne op hun bed kunnen blijven liggen, Kamerlid worden ze toch wel.

Er is, zeggen de politicologen, geen ontkomen aan. We moeten weten wie we kiezen. 'Het lidmaatschap van de Kamer', zegt Joop van den Berg, 'is een soort ambtelijke aanstelling geworden. Niemand hoeft voor zijn zetel te vechten. In Duitsland moet elke kandidaat de wijk of het dorp in om zelf zijn stemmen te halen.' Frank Ankersmit vindt het bovendien hoog tijd om de ministeriële verantwoordelijkheid af te schaffen. Die is, zegt hij, ooit bedacht om de regering verantwoordelijk te maken voor het koninklijk handelen. In de praktijk werkt het als een probaat middel om de overheid buiten zicht te houden. Het is een wapen geworden voor ministers en departementen om voor lastige blikken de deur dicht te houden. In Nederland praten ambtenaren de hele dag door met jan en alleman, het hele Nederlandse volk komt als het ware bij ze over de vloer. Alleen niet de parlementariërs! Die mogen van Kok niet eens opbellen. 'Dat schot tussen de Kamer en de departementen', zegt Ankersmit, 'moet weg. Liever vandaag nog dan morgen.'

We zoeken onze toevlucht in de Academische Club, een rijkgelambriseerd besloten geleerdenhonk te Amsterdam en een prachtige plek om de vogelvlucht over het politieke landschap te besluiten. Philip van Praag vindt het geen wonder dat ik onderweg geen vrouw ben tegengekomen. Politicologie is nu eenmaal een heel erg mannenvak. En wat ik van bovenaf zoal gezien heb? Een functiecrisis bij de politieke partij, zeg ik. 'In elk geval', zegt hij, 'is er een diepe spanning tussen de politieke partij en de samenleving.' En een gesloten bestuurderscircuit. 'Het komt partijen niet slecht uit dat een lidmaatschap belangrijk is voor een hoge functie.' En een overmaat aan ambtenaren die het volk vertegenwoordigen.

'De politieke partij is vergroeid met het ambtelijk apparaat.' En een onontwarbare verknoping tussen politiek en bestuur. 'Je kunt ze samen als één

Staatspartij zien die nieuwkomers buiten de deur houdt.' En een eigen gedragscode. 'Van compromissen, van water bij de wijn doen, van uitermate beschaafd met elkaar omgaan, van politiek correct taalgebruik. Wim Kok is de vleesgeworden gedragscode.' En een enorm verlangen om niks te veranderen. 'Geen staat zo behoudend als de Nederlandse. Neem Beieren, dat is toch een zeer conservatieve Duitse deelstaat. Maar het kent wel een florerende referendumpraktijk.' 'Het feit ligt er', besluit Philip van Praag de korte samenvatting. 'In Nederland zijn de mogelijkheden om direct invloed uit te oefenen op het openbaar bestuur kleiner dan in andere landen.'

Te ingewikkeld

Einde van de vogelvlucht. Op naar de stembus - zolang we niets beters hebben, en dat hebben we niet. Een doorleefd alternatief heeft de verzamelde politicologie niet te bieden, alleen een diagnose. Dat het volksvertegenwoordigend systeem behoorlijk ziek is. Maar een remedie? O ja, de roep om een persoonlijke keuze klinkt op. Maar in Engeland, waar elke kandidaat sinds mensenheugenis zijn district moet zien te winnen, gaan stemmen op die juist pleiten voor een evenredig kiesstelsel. De liberalen trekken daar elke keer weer een hoop kiezers en een miniem aantal zetels.

Nee, een simpele remedie is er niet. Het lijkt er eerder op alsof onze rijkvertakte, sterk geïndividualiseerde en verinternationaliseerde samenleving te ingewikkeld geworden is voor zoiets simpels als een volksvertegenwoordigende democratie. Het wonderlijke van het Nederlandse stelsel is dat het uit volksvertegenwoordigend oogpunt beroerd functioneert, maar dat het land daarom nog niet slecht bestuurd wordt. Het regentensysteem werkt en het leidt niet tot een gruwelijke bevoordeling van de een boven de ander. Daarom vinden de meeste Nederlanders het wel best dat een politieke kaste de last van het besturen exclusief op de schouders heeft genomen ?

Een hele zorg minder. En daarom geeft een groot deel van dit bevoorrechte volk graag af op zijn politici, zonder zich de moeite van een gang naar de stembus te getroosten. Juist in deze dagen is er in Rotterdam een lange kale man opgestaan die de kaste grondig heeft opgeschud. Hij brengt zijn diagnose grof maar trefzeker onder woorden. Veel kiezers luisteren wel naar hem. Eindelijk iemand die niet bij het gesloten circuit hoort! Eindelijk een buitenstaander die zijn mond niet houdt, die niet op compromissen uit is, die zich niet ambtelijk uitdrukt en die de politiek niet ziet als het Siamese tweelingbroertje van het bestuur.

Een remedie heeft hij evenmin. Als je hem vraagt, wat dàn?, staat hij op en zegt hij dat hij dààr geen zin aan heeft. Hij denkt de complicaties van het landsbestuur te kunnen vatten in zo nu en dan een A-4tje. Maar hij heeft wel iets in gang gezet dat de alledaagse democratische praktijk in het hart raakt. In Buitenveldert zegt emeritus Daudt dat hij vorig jaar, toen hij zijn beschouwing schreef, erg opzag tegen de komende verkiezingscampagne. Het kan niet anders, dacht hij, of die wordt de vlakste sinds mensenheugenis, met partijen die allemaal een en dezelfde neoliberale ideologie aanhangen. Plotseling was

daar de grofgebekte man uit Rotterdam met zijn schelle stem. 'Ik heb me vergist', zegt Hans Daudt. 'Er is verandering optil.'

Gerard van Westerloo is journalist.

Hij werkt regelmatig voor M.