



FORUM

BIJ EEN BETERE 'BESTUURSCULTUUR' HOREN OOK STERKERE TEGENMACHTEN

REIJER PASSCHIER - 07.06.2021

Een verbeterde 'bestuurscultuur' is erg belangrijk. Een paar nieuwe regeltjes of afspraken gaan die echter niet dichterbij brengen. Onder de recente affaires ligt namelijk een dieper, structureel probleem: binnen onze overheid is het evenwicht der machten al jaren ernstig verstoord.

Dat evenwicht is een belangrijke pijler van de democratische rechtsstaat. Binnen de overheid moeten de wetgevende, rechterlijke en uitvoerende macht over verschillende ambten worden verdeeld. Dat is de zogenaamde 'trias politica'. Tussen de verschillende overheidsambten moeten er bovendien voldoende 'checks & balances' zijn, zodat zij elkaar effectief kunnen controleren. Het doel hiervan is dat er binnen de overheid een zekere machtsbalans ontstaat. Dat moet het risico op willekeur en onderdrukking van burgers mitigeren.

Ooit waren de machten binnen onze overheid inderdaad ongeveer even groot. Maar zo vanaf de jaren '60 groeide de uitvoerende macht – het 'overheidsbestuur' – enorm. Met de opkomende verzorgingsstaat kreeg de overheid er allerlei sociale en ecologische taken bij, zoals het verstrekken van uitkeringen en het regelen van goede gezondheidszorg tot het beschermen van het milieu. Vanaf 9/11 moesten terroristische aanslagen koste wat kost worden voorkomen. Sinds kort wordt alles in het werk gesteld om corona onder controle te krijgen. De uitvoerende macht werd door dit alles ruim 4x zo groot. Vandaag de dag gaat zo'n 40 % van ons BBP door ambtelijke handen. Dat is een 'omzet' van ruim 300 miljard. Niet voor niets wordt onze overheid wel een '[bestuursstaat](#)' genoemd.

Nu is dat grote overheidsbestuur op zichzelf nog niet eens het probleem. Een land met een ontwikkelde economie kan waarschijnlijk niet zonder. Waar het om gaat is dat de rechterlijke macht en het parlement de afgelopen halve eeuw onvoldoende met de uitvoerende macht zijn meegegroeid. Met de enorme groei van de uitvoerende macht en de omvangrijke bevoegdheden die zij kreeg bleef het parlement qua omvang en middelen zelfs zo goed als gelijk. Individuele ministers hebben tegenwoordig een heel departement tot hun beschikking. En als dat nog niet genoeg is huren zij extra ondersteuning in, bijvoorbeeld in de vorm van consultants. Een individuele parlementariër, daarentegen, heeft hooguit twee medewerkers en een enkele stagiair. Voor inhoudelijke ondersteuning zijn zij

grotendeels afhankelijk van lobbyisten, vrijwilligers en de journalistiek. Hoe kunnen wij in hemelsnaam verwachten dat zulke 'kleine zelfstandigen', om de term van Annemarie Jorritsma te gebruiken, ons enorme overheidsbestuur effectief controleren en betekenisvol deelnemen aan het complexe wetgevingsproces van de moderne tijd?

De situatie waarin wij verkeren is niet ongevaarlijk. Onze historische ervaring en filosofische inzichten leren immers dat ongecontroleerde overheidsmacht een ernstige bedreiging voor de rechten en vrijheden van burgers vormt. Zelfs een overheidsbestuur met goede bedoelingen kan enorm over de schreef gaan. Zie bijvoorbeeld de toeslagenaffaire en de berichten waaruit blijkt dat de NCTV, de politie en defensie zonder wettelijke basis burgers op het internet hebben bespioneerd.

Daarnaast weten we uit onderzoek dat een gebrek aan effectieve *checks & balances* ook de kwaliteit van beleid niet ten goede komt. Het overheidsbestuur moet in dialoog met de volksvertegenwoordiging, rechterlijke macht en andere tegenmachten om überhaupt écht goed beleid te kunnen maken. Bovendien kan uiteindelijk alleen het parlement het overheidsbeleid van democratische legitimatie voorzien.

Er zijn natuurlijk wel checks & balances buiten de rechterlijke macht en het parlement, zoals adviesorganen, toezichthouders en nieuwe media. Maar die vormen mijns inziens bij lange na geen volwaardig functioneel substituut voor de klassieke trias.

Een goede 'bestuurscultuur' of '-ethiek' waarbij de rechterlijke macht en het parlement als volwaardige partners mee kunnen doen is vanuit het oogpunt van de rechtsstaat cruciaal. Om die te krijgen zijn natuurlijk nieuwe regels nodig. Bijvoorbeeld over de informatiedeling tussen de regering, de baas van de uitvoerende macht, en het parlement. Maar de naleving van die regels moet dan wel door het parlement en de rechterlijke macht kunnen worden afgedwongen. Zonder sterke tegenmachten hebben extra regels, intenties en goede bedoelingen weinig zin. Uiteindelijk kan een uitvoerende macht alleen met *up-to-date* checks & balances scherp worden gehouden.

Hoe kunnen wij het evenwicht der machten binnen de overheid weer herstellen? In ieder geval zouden ook rechters en parlementariërs, net als ministers, de ondersteuning moeten krijgen die zij nodig hebben om hun werk goed te doen. Geef elk Eerste- en Tweede Kamerlid een eigen staf. En zorg dat de rechterlijke macht en de Eerste en Tweede Kamer over eigen instituten beschikken die hun leden inhoudelijk kunnen ondersteunen bij het controleren van het overheidsbestuur en het maken van wetten. Dit alles kost wat, maar daar krijg je dan wel beter beleid en een sterkere democratische rechtsstaat voor terug.

Daarnaast moeten rechters en parlementariërs het overheidsbestuur veel minder het

voordeel van de twijfel gunnen. Het land moet inderdaad 'bestuurd worden', zoals Mark Rutte het stelt. Maar tegelijkertijd moeten rechters en parlementariërs eisen dat de uitvoerende macht zo in elkaar zit en zo werkt dat zij daarop effectieve controle kunnen uitoefenen. Ik noemde dat in een [wetenschappelijke publicatie](#) '*trias politica by design*'. De uitvoerende macht moet bijvoorbeeld veel duidelijker maken welke (digitale) systemen zij gebruikt bij de uitvoering van beleid, hoe die ontwikkeld zijn en waarvoor die worden ingezet. Alleen met zulke innovatieve en structurele veranderingen in ons staatsbestel kan het evenwicht der machten binnen de overheid weer enigszins worden hersteld en zijn onze democratische rechten en vrijheden ook voor de toekomst geborgd.