

## Hoe machtig is een minister? De politicus in de netwerkmaatschappij

**Mark Eyskens**

Minister van Staat

### I. Macht en democratie: het trinoom 'democratie + markteconomie + rechtsstaat'

Met de vraag 'hoe machtig is een minister?', wordt gepeild naar de macht van de politicus in een specifieke situatie: die van zijn deelneming als minister aan een regering. Tevens gaan we uit van de veronderstelling dat het optreden van een minister wordt geanalyseerd in een democratische samenleving. Het machtsfenomeen dient zich uiteraard op een totaal andere wijze aan in totalitaire regimes, die bij bepaling ongecontroleerde machtsregimes zijn. De geschiedenis van de 20ste eeuw - deze meest bloedige en smartelijke eeuw aller eeuwen - heeft ons dit geleerd, zij die gekenmerkt werd door de meest extreme en ook meest gruwelijke dictaturen aller tijden, met name die van Hitler, Stalin en Mao Zedong.

Van meet af aan moet evenwel onderstreept worden dat bij het analyseren van het machtsfenomeen in een democratie, men geconfronteerd wordt met de meezinnigheid van het begrip democratie. De democratie is immers een dynamisch gegeven dat in feite beantwoordt aan uiteenlopende toestanden en fases in de evolutie van een samenleving. Het aantal democratieën in de wereld is nooit zo groot geweest, sedert de implosie van het communisme en de val van een aantal autoritaire regimes in Zuid-Amerika. Naar schatting kunnen aan het eind van de 20ste eeuw ongeveer 120 landen in de wereld bogen op democratische regimes, die zich evenwel niet in dezelfde ontwikkelingsfase bevinden. In veel landen van de Derde Wereld ontstaan, met vallen en opstaan, jonge democratieën uit politieke hervormingen die in een eerste aanzet beogen het staatshoofd en het parlement te laten verkiezen bij algemeen stemrecht. Een volwaardige democratie vereist uiteraard veel meer dan alleen maar vrije en geheime verkiezingen. Sedert de jaren 70 hebben de neo-liberalen van de school van Chicago, onder leiding van Nobelprijswinnaar Milton Friedman, onderstreept dat de politieke democratie en de markteconomie onlosmakelijk verbonden zijn. Het toekennen van politieke vrijheden aan de burgers leidt onvermijdelijk tot het verlenen van economische vrijheden op het vlak van productie en consumptie, van oprichting en sluiting van ondernemingen, van exporteren en importeren, van sparen en investeren... In de geschiedenis van de 20ste eeuw zijn haast geen voorbeelden voorhanden van politieke democratieën, die gepaard zijn gegaan met autoritaire en gecentraliseerde economieën (tenzij wellicht India gedurende een korte periode na de onafhankelijkheid). Het omgekeerde is evenwel niet waar: het is niet omdat in een land de economie wordt geliberaliseerd en de beginselen van de markt worden ingevoerd, dat meteen ook het politieke regime wordt gedemocratiseerd. China is hiervan een sprekend voorbeeld vermits de politieke dictatuur er wordt gehandhaafd in één omgeving die economisch steeds meer beantwoordt aan de werking van de vrije-markteconomie. De vraag rijst in welke mate dit soort asymmetrie kan worden gehandhaafd. De meeste politologen en eco-

nomen menen dat op termijn de liberalisering van de economie ook moet leiden tot de democratisering van de politiek. Tenzij de economie opnieuw wordt verstaatst, de privé-bedrijven worden genaast en de markt wordt vervangen door een centraal geleid plan. Wat China betreft zal de toekomst dienen uit te wijzen welke richting het uitgaat.

In de landen van West-Europa, maar ook in centraal en Oost-Europa, na de val van het communisme, en in Noord Amerika kan men gewagen van het ontstaan van een 'binoom', bestaande uit de complementaire samenhang van democratie en markteconomie. President Clinton spreekt in dit verband van 'marketdemocracy'. Aan het eind van de 20ste eeuw is evenwel het inzicht gegroeid dat het samengaan van democratie en markteconomie niet volstaat. De overheid dient regulerend op te treden om economische machtsconcentraties te voorkomen of te beletten en om de voordelen van loyale concurrentie, via een doelmatig sociaal beleid, ter beschikking te stellen van een zo groot mogelijk aantal burgers. Aldus wordt het binoom 'democratie + markteconomie' omgeturnd tot een trinoom 'democratie + markteconomie + rechtsstaat', waarvan het laatste element, de rechtsstaat, ook de sociale welvaartsstaat in sluit. Vooral in Europa wordt het belang van de georganiseerde solidariteit in de schoot van de welvaartsstaat onderstreept, in die mate zelfs dat gesproken wordt van een Europees model in tegenstelling tot het Amerikaanse model.

Een bezinning over de macht van de minister moet dus worden geplaatst in boven geschetste context: een pluralistische democratie, die de mensenrechten en de fundamentele vrijheden eerbiedigt, gecombineerd met een markteconomie, die het persoonlijk initiatief aan bod laat komen via economische vrijheden, die zich steeds meer ontwikkelen in een wereld van grensoverschrijdende mededinging en samenwerking. Maar dit alles onder de toepassing van een aantal rechtsregels, die door een hiërarchie van overheden - regionaal, nationaal, Europees supranationaal -, democratisch zijn uitgewerkt en zijn ingebed in een democratisch gecontroleerde rechtsstaat. Een rechtsstaat die tevens een sociale verzorgingsstaat onderbouwt. Al deze componenten zijn bepalend voor het 'bestaan' van een volwaardige democratie. Ze zijn echter niet voldoende voor haar be- en uitoefening.

## II. Wat betekent de macht van een minister in het raam van een volwaardige democratie?

Indien gesteld wordt dat politieke macht erin bestaat in volle vrijheid, volkomen zelfstandig beslissingen te treffen, die invloed hebben op de gemeenschap of op de burgers, is het evident dat in een volwaardige democratie dergelijke macht totaal onoorbaar is en neerkomt op totalitair machtsmisbruik. De democratie veronderstelt immers dat elke machts-uitoefening op politiek vlak beantwoordt aan bevoegdheidstoekenning - uiteindelijk vanuit de volkssoevereiniteit - en onderwerping aan democratische controle hierop. Het woord 'macht' is etymologisch verwant met mogen en dus met kunnen. Het democratisch kunnen is toegelaten kunnen, dat stoelt op machtiging. In een democratie is de macht van een beleidspersoon dus altijd gemandateerd en gecontroleerd. Zoniet vervalt men in machtswillekeur en misbruik. '*Il n'y a pas de pouvoir. Il y a abus de pouvoir, rien d'autre*', is de uitspraak die de Franse toneelschrijver Henry de Montherlant in de mond legt van een van zijn personages.

In een parlementaire democratie is de macht van een minister, gedefinieerd als zijn beslissingsautonomie, bepaald en dus geconditioneerd, ex-ante door een

wettelijke machtiging en ex post door parlementaire controle. Dit fundamentele democratische beginsel van de representatieve democratie blijkt evenwel niet zo makkelijk op consistente en continue wijze toegepast te kunnen worden. Tijdens de hele 20ste eeuw heeft zich, in de schoot van de parlementaire democratie, een zeer opvallende machtsverschuiving voorgedaan in het voordeel van de uitvoerende macht en dus van de ministers en ten nadele van de wetgevende machten dus van het parlement. Deze verglijding is aan verscheidene factoren te wijten, zoals onder meer: de toenemende complexiteit van de problemen, de dringendheid waarmee zij moeten worden opgelost, de internationalisering van veel beleidsopties en het gebrek aan cohesie en efficiëntie in het parlement, dat sterk wordt beïnvloed door de media en allerlei drukkingsgroepen. Daarbij komt dat de overreglementering van de welvaartsstaat een administratief kluwen in het leven heeft geroepen dat de politicus en dus ook een minister maar al te graag poogt te ontwarren, op verzoek van spoorbijstere burgers, die hij aldus met zijn dienstbetoon pleziert en wellicht electoraal bekoort. En dan zijn er de politieke benoemingen, die een beleidsman het imago vermogen te verschaffen van Jupiter, de almachtige schikgod, die de professionele toekomst van de burgers bepaalt.

De '*managerial revolution*', die ook in het bedrijfsleven de macht van de managers heeft vergroot ten nadele van de aandeelhouders, heeft mutatis mutandis evenzeer in de politiek van de democratische landen voor een grote machtsverschuiving gezorgd. Vreemd genoeg is het juist in de landen met een oude parlementaire traditie zoals Groot-Brittannië en de Verenigde Staten, dat het parlement er in geslaagd is zijn mandaterende en controlerende *counter vailing power* te behouden en zelfs te versterken.

Het grotere gewicht dat aan de uitvoerende macht is toegekend onder de druk van de omstandigheden en de noodzaak van een doelmatig beleid, betekent, paradoxaal genoeg, nog niet dat de democratische regeringen en hun ministers de hen wettelijk en de facto toegekende macht ook efficiënt aanwenden en uitoefenen. Vaak wordt door regeringsleden de indruk gewekt dat men aan politiek doet en zich bezighoudt met het bestuur van de *civitas*. Maar bij nader toezicht blijkt het vaak te gaan om politiek vendelzwaaien en niet om een echt beleid. Op binnenlands vlak komt dit steeds meer voor naarmate de invloed van de Europese Unie toeneemt. Binnenlandse politici doen dus aan politiek zonder beleid. Europese politici doen aan beleid zonder politiek, bij gebrek aan afdoende democratische controle in het Europees Parlement op de beleidsdaden van de Commissie en de Europese ministerraad.

Aan het eind van de 20ste eeuw is het steeds duidelijker geworden dat de uitvoerende macht moeite heeft met die machtsuitoefening omwille van talrijke *checks and balances* en ook omdat het goede bestuur moeilijker wordt in een ongelooftlijk ingewikkelde nationale en internationale samenleving, bewoond door steeds mondiger wordende burgers. Er voltrekt zich derhalve een soort '*Gulliver-effect*'. De staat, de overheid, belichaamd door de regering, is als een reus, vrij machteloos uitgestrekt in een onherbergzaam problemen-landschap, omsingeld door talrijke belagers, die hem knevelen en tot machteloosheid dwingen.

### III. Het Gulliver-effect

Ofschoon de burgers in de voldragen democratieën de stellige indruk hebben dat de politiek veel, zoniet alles vermag, behalve een man in vrouw veranderen, blijken de beleidsbepaling en -uitoefening steeds meer onderhevig aan allerlei

hindernissen, hinderpalen, beperkingen en controles, die de beleidsman in grote mate beletten te beslissen en te doen wat hij echt wenst. Vooral de minister biedt alsdan de wat de tragi-komische aanblik van een geknevelde Gulliver, belaagd en omsingeld, gecontroleerd en gecontreerd, besluiteloos en machteloos. Het is alvast kenschetsend dat Robert Vandeputte, minister van financiën in de regering van Mark Eyskens, na een kennelijk frustrerende ministeriële ervaring, een ophefmakend boek heeft geschreven onder de titel *'Een machteloos minister'*.

### A. *De sociale partners*

Bij het overlopen van de talrijke *'constraints'*, waaraan een minister onderworpen is, denkt men in eerste instantie aan het optreden van de drukkingsgroepen of zuilen. Deze spontaan opwellende gedachte is echter vandaag de dag in grote mate achterhaald. Er was inderdaad een tijd dat de invloed van de vakbonden en in mindere mate van de patroonsfederatie op de regering in het algemeen en op bepaalde ministers in het bijzonder zeer groot was. Vooral in de jaren 60 en 70, toen de hoogtijd werd gevierd van de zogenaamde 'gemengde economie' en van het permanente overleg met de sociale gesprekspartners, gebeurde het dat in dit raam van beraad en onderhandeling de belangrijkste sociaal-economische beslissingen werden genomen. Ik heb het meegemaakt dat wetsontwerpen door de sociale partners samen met de regering werden besproken, artikel per artikel, en gebeurlijk geamendeerd. Tot op zekere hoogte werd het parlement zodoende kort gesloten door een procedure van beleidsvoering die duidelijker haaks stond op de geest van de grondwet. Het was het tijdperk van een soort geïnstitutionaliseerd corporatisme, waarbij individuele ministers niet zelden optraden als de waterdragers van de drukkingsgroepen, die hun broodheren waren. Het is slechts als gevolg van de grote economische crisis van de jaren 80 en met name vanaf het aantreden van de regering Martens V, dat de sociale partners werden terug gedrongen in hun normale rol van gesprekspartners en niet langer van mede-beleidsmakers. De toenmalige regering Martens V greep bovendien naar 'bijzondere machten', door het parlement toegekend, wat haar meteen in een veel sterker positie bracht ten aanzien van vakbonden en patronaat. Het is opvallend dat in de jaren 80 de opeenvolgende regeringen zich verplicht hebben gezien beroep te doen op volmachten, ten einde hun door de grondwet verleende uitvoerende macht te versterken, niet in eerste instantie ten aanzien van het parlement maar wel ten aanzien van allerlei maatschappelijke geledingen. Het moet gezegd dat de grote werkloosheid, de hoge inflatie, de torenhoge overheidstekorten en openbare schuld bovendien aanzienlijk hebben bijgedragen aan de opmerkelijke vermindering van de invloed van de drukkingsgroepen.

De maatschappelijke evolutie, gekenmerkt door neo-liberalisme en globalisering, deed aan het einde van de 20ste eeuw steeds meer stemmen opgaan, die pleitten voor 'ontzuiling'. Aan het begin van de 21ste eeuw is blijkbaar de primauté van de politiek, van de regering en van de ministers-met-voldoende-ruggengraat hersteld ten aanzien van de drukkingsgroepen, die zelf door de netwerkmaatschappij worden uitgevlakt.

### B. *De lobby's*

Naast de sociale partners worden ook vaak allerlei lobby's, met de vinger gewezen wanneer het er op aankomt te bepalen in welke mate een minister beïnvloedbaar is of in een toestand van afhankelijkheid of belangenvermenging kan terecht komen. In dit verband worden meestal bedrijven, financiële instellingen

of industriële groepen in de kijker geplaatst. De schok van de jongste corruptieschandalen en een zeer strenge Belgische wetgeving inzake financiering van kiescampagnes en van politieke partijen hebben de mogelijkheden van grove beïnvloeding, laat staan omkoperij, sterk verminderd. Op dit vlak staat de minister aan het begin van de 21ste eeuw in beginsel sterker dan een paar decennia terug, ook bij ongewijzigde deontologie, vermits een aantal potentieel mogelijke bekeringen structureel is uitgebannen.

### C. *De administratie en het kabinet*

Elke minister, die politiek verantwoordelijk is voor een bepaald departement, dient op een of andere manier samen te werken met zijn administratie en in elk geval met zijn hoge ambtenaren. Naarmate de minister een sterke of zwakke persoonlijkheid is, zal de invloed van de hoge ambtenarij op hem en zijn beleid klein of groot zijn. De ambtenaren beseffen uiteraard dat zij 'eeuwig' zijn, terwijl de minister behoort tot het 'tijdelijke kader' en naar alle waarschijnlijkheid de plaats zal ruimen voor zijn opvolger binnen afzienbare tijd. Een nieuwe minister, die aantreedt, heeft de neiging zich te willen profileren door het nemen van allerlei initiatieven. Zwakkere of risicoschuwendende beleidslui geven zich vaak te gemakkelijk gewonnen voor de behoudsgezinde adviezen en aanmaningen tot voorzichtigheid vanwege de ambtelijke leiding van het departement. Topambtenaren komen vaak met het NIH-argument (*not invented here*) aandragen, wat betekent dat de initiatieven en voorstellen, die niet opwellen uit het departement maar uit het avontuurlijke brein van een neofiete minister, ten allen prijze moeten worden bestreden. De onvolprezen Engelse TV-serie *'Yes, Prime minister'* is hiervan een grandioze illustratie. Als de minister zich laat doen, wordt hij het instrument, zoniet de speelbal van zijn administratie.

Veel ministers koesteren de illusie dat hun kabinet en hun kabinetmedewerkers een soort Palatijnse wacht kunnen vormen, van aard om hen te beschermen tegen de overdreven invloed van de ambtenaren. Maar meestal lopen deze ministeriële strevingen slecht af, als blijkt dat ook ervaren kabinetmedewerkers zich laten manipuleren door gehaaide ambtenaren of dat zij meer begaan zijn met hun persoonlijke loopbaanplanning dan met de successen van hun minister. Het is juist dat een bekwaam minister, die ook toegewijd en dynamische is, niet veel kan verrichten zonder eveneens bekwame en toegewijde medewerkers. Cynisch wordt wel eens beweerd dat goede medewerkers van een half slechte minister een half goede minister vermogen te maken. Maar met slechte medewerkers maakt een goed minister nooit enige kans. Hij is dus wel erg afhankelijk van en schatplichtig aan zijn toegewijde directe medewerkers in kabinet en administratie.

### D. *De partij*

De politieke partij, waartoe de minister behoort, oefent meestal op hem een uitermate grote invloed uit en brengt hem niet zelden in een toestand van serfiele afhankelijkheid. Vooral de partijvoorzitters, die betrokken zijn geweest bij de regeringsvorming en die bij de verdeling van de ministeriële portefeuilles, hun kandidaten hebben doorgedrukt, gedragen zich als *king maker* - de Grondwet zegt het wel enigszins anders, want die bedoelt de koning als staatshoofd -, zodat 'hun' ministers worden weg gedrukt in de rol van soms schimmige vazallen, wat niet zelden ook de bedoeling was. De belanghebbenden weten immers dat hun politieke toekomst in grote mate in handen is van de partijvoorzitter. Meteen ontstaat een van de meest opvallende uitstulpingen van de participatie. Ministers dur-



ven aldus geen of nauwelijks beslissingen te nemen zonder het fiat van hun partijvoorzitter. Zij overlopen met de voorzitter de wekelijkse agenda's van de ministerraad en het is de partijvoorzitter die bepaalt welke houding inzake elk agendapunt dient te worden aangenomen. Niet zelden verlaten ministers belangrijke kabinetsraden om via de telefoon of hun GSM de orders op te halen. Het spreekt vanzelf dat ministers die zich in zulke een inferieure positie laten manoeuvreren meestal na korte tijd hun gezag, faam en invloed kwijtspelen. Maar de tegendraadse politici, die het wagen op te tornen tegen de participatie, beginnen aan een gevaarlijk pokerspel, dat ze enkel kunnen winnen indien ze kunnen bogen op een sterke steun van buiten de partij en haar leiding. Deze steun kan bestaan in de hoedanigheid van vertrouwensman of -vrouw van een machtige drukkingsgroep of belangengemeenschap. Wat ook kan helpen is een aantrekkelijk media-imago of de faam een superieur onderhandelaar te zijn. Of een vindingrijk en creatief oplossingen-smeder, die in een regering steeds zeer bruikbaar is, voor zover hij de partij kan behoeden voor smadelijk gezichtsverlies bij het in mekaar knutselen van allerlei compromissen. Maar bovenal is het de persoonlijke uitslag bij de verkiezingen die de politicus en meer bepaald een minister brandbestendig en vuurvast maakt en behoedt tegen allerlei kuiperijen, als maar blijkt dat hij electoraal ijzersterk is.

### E. De regeringscoalitie

Een minister, die lid wordt van een regering, is verondersteld het regeerakkoord loyaal uit te voeren. In België bestaat elk federale kabinet uit tenminste vier partijen. Dit is het politieke *minimum minimumorum*, waarbij het moeizaam onderhandelde regeerprogram een bijbeldijk compromis is tussen de programma's en eisen van de vier regeringspartners. Tot op zekere hoogte houdt dit in dat de politicus die minister wordt, zijn beginselen en persoonlijke politieke agenda door vier dient te delen, wat alvast zijn politieke en intellectuele autonomie ten zeerste insnoert en zijn geestelijke lenigheid op de proef stelt. Soms bestaan de kabinetten uit zes verschillende partijen - zoals de regering Verhofstadt - zodat de coalitie van gemeenschappelijke doelstellingen niet zelden ontaardt in een verkaveling van belangen. Beslissingen rond de tafel van de ministerraad worden bij consensus genomen, wat betekent dat, althans in theorie, elke minister beschikt over een vetorecht. Een ongeschreven stelregel luidt echter dat een minister, die niet akkoord gaat met een beslissing van de kabinetsraad, zich ofwel onderwerpt en de genomen maatregelen dan ook loyaal verdedigt tegenover het parlement en de publieke opinie, ofwel aftreedt en de regering verlaat. Dit laatste gebeurt eerder zelden omdat regeringen kaartenhuizen zijn, die gemakkelijk ineenstorten, en bovendien omdat de grondwet in het federale kabinet de pariteit oplegt tussen Nederlandstalige en Franstalige ministers. De politieke stabiliteit vereist derhalve dat ministers aanblijven en vrede nemen met wat binnen het kabinet wordt bekosttoofd. Het is evident dat aldus de onafhankelijkheid, de manoeuvreerruimte en de macht van de minister aanzienlijk worden gereduceerd.

De rol en de invloed van de eerste minister zijn vaak determinerend. Sommige premiers gedragen zich als kanseliers en getuigen van groot leiderschap. Zij fungeren als de minister-president, die zijn stempel drukt op het beleid en op de uitgedokterde compromissen. Het ligt voor de hand dat een eerste minister van dit type de invloed en de macht van zijn ministers weet in toom te houden en te beteugelen, ook al loopt hij hierbij het risico in aanvaring te komen met de partij van de betrokkenen. Politieke waarnemers stellen dat Jean-Luc Dehaene beantwoordde aan dit soort profiel. Daarnaast zijn er eerste ministers die zich veeleer

gedragen als de voorzitter van de ministerraad - *the chairman, not the president* - en een meer passieve rol spelen, wachtend tot uit de discussies een gemeenschappelijk standpunt ontstaat. In dit model spelen de ministers en vooral de vice-eerste ministers een veel belangrijker rol. Een eerste minister, die zich beperkt tot een voorzittersrol in de kabinetsraad is niet noodzakelijkerwijze minder goed dan een premier, die als een voortvarende leider optreedt. In de politiek tellen immers uiteindelijk enkel de resultaten. De hierbij gevolgde methode is niet relevant, een benadering die wel eens ethische vragen doet rijzen.

De macht van een minister en zijn invloed binnen en buiten het kabinet hangen natuurlijk ook in grote mate af van het departement dat hij leidt. Een minister van financiën, van buitenlandse zaken, van economische zaken (althans voor de jongste staatshervorming), en in bepaalde omstandigheden van binnenlandse zaken, zijn belangrijke figuren. En dit geldt uiteraard ook voor de minister van begroting, zeker in tijden waarin het bestrijden van het overheidstekort prioritaair is. Men heeft trouwens vanaf de jaren 70 de taak van minister van begroting afgesplitst van die van financiën, teneinde te grote machtsconcentraties te vermijden en de invloeden te spreiden over de verschillende politieke partijen binnen eenzelfde regering. Er zijn regeringen geweest waarin de taak van minister van begroting werd toevertrouwd aan een simpele staatssecretaris, toegevoegd aan de eerste minister. Dan kon het gebeuren dat deze staatssecretaris, meestal een jonge, aankomende politicus, een onevenredige macht verwierf, wat aanleiding kon geven tot allerlei problemen in de schoot van het kabinet. Sedert jaren is het derhalve de geplogenheid dat de minister van begroting tevens vice-eerste minister is. Crisissituaties kunnen ministers, die in normale omstandigheden een rustig leven leiden, plots in het oog van de orkaan projecteren, zoals dit in België het geval is geweest met de minister van justitie en die van landbouw.

## F. *Het parlement*

In een normaal werkende democratie is het parlement de natuurlijke tegenpool van de regering en haar ministers, een toepassing van het beginsel van de scheiding van de machten. Maar zoals hierboven reeds uiteengezet heeft zich een belangrijke machtsverschuiving voorgedaan in het voordeel van de uitvoerende macht. Daarbij komt dat regeringen soms grijpen naar een verregaande bevoegdheidsdelegatie in het de raam van kaderwetten of volmachten. Dit wil nochtans niet zeggen dat ministers ongestraft het parlement met willekeur of arrogantie kunnen behandelen. Dergelijke houdingen worden vroeg of laat gewroken. De parlementairen oordelen en beoordelen vrij snel een minister, niet enkel op zijn deskundigheid maar ook op zijn bereidwilligheid, handigheid, inzicht, pedagogisch talent, loyaliteit en openheid van geest. Daarbij komt dat het parlement ook het ontmoetingsforum is van de schrijvende en sprekende media, zodat de reputatie van een minister er heel snel kan worden gemaakt en gekraakt en wereldkundig gemaakt. Een ambitieus minister die hoopt het ver te schoppen zal dus het parlement met grote omzichtigheid benaderen, ook al is hij er intiem van overtuigd dat het parlement hem nodeloos heel veel tijd kost. Soms zijn ministers niet in staat vlot met het parlement en de parlementairen om te gaan, om karakteriele redenen of omdat zij geen enkele zin hebben voor communicatie. Er zijn slechts heel weinig gevallen bekend van ministers of eerste ministers die het zich konden veroorloven - en dan nog gedurende korte tijd- honds en bot met de parlementairen om te springen. Zulke ministers hadden dan andere compenserende kwaliteiten die hun humeurigheid in de schaduw stelden. Het is in het parlement dat heel snel het onderscheid wordt gemaakt tussen macht, gezag, invloed

en verantwoordelijkheidszin. Kortom, in het parlement staan veel ministers zwak maar de regering staat er sterk. De meerderheid denkt tweemaal na vooraleer ze een crisis uitlokt of laat gebeuren.

Sedert de staatshervorming van 1995 kunnen ministers niet langer lid zijn van het parlement. Zodra zij tot een kabinet toetreden geven zij ontslag uit de wetgevende vergadering en wordt hun plaats ingenomen door een opvolger. Deze regel is niet onlogisch aangezien hij een einde maakt aan een verwarrende vermenigving van belangen, waarbij de minister, indien hij zelf een parlementair is, goedkeuring moet verlenen aan zijn eigen daden. Het gevolg van de ingevoerde onverenigbaarheid is dat het ontslag van een minister, die terug parlementair wordt, een ramp is voor zijn opvolger, die gedwongen wordt zijn zetel af te staan en het parlement te verlaten. Elke federale regering telt vijftien ministers en een aantal staatssecretarissen, wat betekent dat evenveel opvolgers lid worden van het parlement. Zij hebben er alle belang bij dat de regering niet uit het zadel zou vallen. Deze hervorming inzake onverenigbaarheid van een parlementair mandaat en een ministerambt, hoe logisch ook, heeft als neveneffect dat het eveneens de regerende coalitie stabiliseert, en wellicht niet de macht maar alvast de politieke levensduur van ministers vergroot..

### G. *De media*

Vaak wordt gezegd dat de media zijn uitgegroeid tot de vierde macht, naast de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht. Met dit beding evenwel dat de mediamaakt niet onderworpen is aan enige grondwettelijke omkadering. De technologische evolutie van de jongste decennia heeft zeer sterk bijgedragen tot een spectaculaire, extensieve en intensieve mediatisering van het maatschappelijke gebeuren, inclusief van het politieke bedrijf. De audio-visuele media bepalen de bekendheid van de politicus. In de populariteitspeilingen, door de kranten georganiseerd, wordt trouwens meestal bekendheid verward met goede reputatie. Een 'onbekende Vlaming' maakt weinig kans om door te breken in de politiek, wat dus een groot probleem doet rijzen in hoofde van een jong politicus of een kandidaat parlementair. De vraag rijst hoe dit soort vicieuze cirkel kan worden doorbroken. De vedettencultus neemt niet zelden extreme en wansmakelijke vormen aan, waarbij van een bekende Vlaming-in-de-politiek zeker niet in eerste instantie wordt vereist dat hij ook een bekende Vlaming zou zijn. Veel politici prostitueren zich met de media en de journalisten. Zij organiseren schaamteloos allerlei lekken in ruil voor mediatieke belangstelling. Politieke debatten voor de televisiecamera's hebben veel meer invloed dan de beste toespraak gehouden in het parlement. De beeldbuis is een dwangbuis geworden. Zodra in het parlementaire halfroond de tv-camera's beginnen te zoemen en te zoomen, wijzigen veel parlementairen hun gedragswijze, worden ze heftiger in woord en gebaar en verdampt elke redelijkheid. Dit gebeurt ook met ministers, die er zorg voor dragen dat zij hun toespraken in de kamer of de senaat kunnen houden op een tijdstip, vroeg genoeg opdat hun interventie nog diezelfde avond het Tv-nieuws zou kunnen halen. Daarbuiten houden ze lange en wollige uiteenzettingen tijdens dewelke ze ten hoogste een of tweemaal betraapt worden op het gebruik van een rationeel argument.

De schrijvende pers heeft wellicht minder uitstralende invloed, maar ze heeft veel grotere macht op de politicus en meer bepaald op de minister. Beleidslui kunnen door de media worden gemaakt en vernietigd. Ongetwijfeld is de rol van de media essentieel in een democratie, binnen dewelke transparantie, openheid en kritiek fundamentele functioneringselementen zijn. Maar niet zelden worden



felle perscampagnes opgezet, gesteund op halve waarheden en soms hele leugens, waartegen de bewindspan zich nauwelijks kan verdedigen. Waar rook is, is vuur, zegt de volksmond met grote overtuiging. Hoe grover de leugen, hoe meer die geloofwaardig is. Geruchten worden vaak in koeien van letters afgedrukt als definitieve berichten. Er bestaat zoiets als mediatieke lynching. En het is dan ook niet verwonderlijk dat vooral ministers erg beducht zijn voor de media, zich in een inferieure positie voelen en bevinden en ten aanzien van de journalisten, die ze wel eens in intieme kring 'inktsecten' durven te noemen, een grote aaibaarheidsfactor ten toon spreiden.

Daarbij komt dat de media ook zeer sterk bijdragen aan de vorming van de openbare opinie, aan de populariteit en de onpopulariteit van de bewindslui. Met een wordt de teeltbodem open geploegd, waarop het demagogische populisme woekert. Allerlei peilingen oefenen een steeds grotere invloed uit en dwingen de ministers hun koers continu aan te passen. Aldus ontstaat *gouvernement by opinion poll*, wat natuurlijk het omgekeerde is van een beleid, afgestemd op het algemeen belang en de oplossing van de echte maatschappelijke problemen. Zo wordt de minister de gegijzelde van de media en via de media van een zeer wispelturige publieke opinie.

#### IV. De minister gesandwichd tussen het regionale en het supranationale niveau

In een wereld van internationalisering en globalisering en in een continent van Europeanisering kan men stellen dat nationale regeringen te klein zijn geworden voor de grote aangelegenheden. Maar tegelijkertijd is er ook het fenomeen van de regionalisering en de subsidiariteit, waardoor de bevoegdheden worden toevertrouwd aan lagere beleidsniveaus, dichter bij de burger. Want nationale regeringen zijn ook te groot geworden voor de kleine aangelegenheden. Aldus ontstaat een soort *sandwich*-effect, dat de federale minister knelt tussen *upstairs and downstairs* en met name zijn beleidsautonomie en dus zijn macht zeer aanzienlijk beperkt. Vooral de Europese besluitvorming en regelgeving zijn in steeds meer domeinen determinerend geworden. Voor zeer veel problemen is de oplossing Europees, ook al beweren de nationale politici dat zij de zaak onder controle hebben. De dioxinecrisis van juni 1999 is hiervan een zeer mooi voorbeeld. Nationale politici sloofden zich toen uit om afdoende maatregelen te treffen, maar het bleek dat elke regerings- of ministeriële beslissing voor goedkeuring aan de Europese Commissie diende te worden voorgelegd. Belgische ministers nemen weliswaar deel aan alle Europese ministerraden maar voor steeds meer materies geldt de regel van de gekwalificeerde meerderheid, wat betekent dat de Belgische minister in de minderheid kan worden gesteld. En in de domeinen waar eenparigheid is vereist, is het uitermate zelden dat een Belgisch minister - vertegenwoordiger van een kleinere lidstaat - zal gebruik maken van zijn vetorecht. Want dergelijke houding zou hem vrij snel in de schoot van de ministerraad isoleren en in andere dossiers zuur opbreken. De Europese Unie schreeft de nationale soevereiniteit terug, wat ook de bedoeling is van elke integratie, en vermindert daardoor de macht van de nationale regeringen en hun ministers. Het gaat hier om een fundamentele en onomkeerbare evolutie, die geleidelijk Europa zal omturnen tot een federatieve confederatie of een confederale federatie. Ook de uitbreiding van de Europese unie met een dozijn nieuwe leden is van aard om de macht, het gewicht en de invloed van nationale regeringen nog meer af te bouwen. De invoering van de Euro en de rol gespeeld door de Europese Centrale Bank inzake monetair beleid maken het fenomeen van soevereiniteits-

overdracht des te duidelijker. In het Europa van vijftien lidstaten is België goed voor ongeveer 3,5% van het Europese nationaal product, maar dit percentage - de maatstaf van België's soortelijk gewicht - zal verder slinken naarmate nieuwe landen toetreden.

Als tegengewicht tegen de grensoverschrijdende supra-nationalisering van veel bevoegdheden, die onvermijdelijk op vrij technocratische wijze worden uitgeoefend, is er alom nood aan een beleid dat, daar waar dit verantwoord is, wordt toevertrouwd aan lagere besturen. Dit verklaart de tendens van decentralisering en regionalisering (subsidiariteit) in veel Europese landen. Die evolueren naar federale structuren. In België komt daar nog bij dat de federalisering van de Belgische staat bijdraagt aan de oplossing van de communautaire problemen. Het gevolg van dit alles is dat heel wat nationale ministeries en dus federale ministers overbodig zijn geworden - zoals die van onderwijs, cultuur, economie, ruimtelijke ordening, en dat voor veel andere domeinen gedeelde bevoegdheden zijn doorgevoerd. Zulk beleid munt niet steeds uit door grote coherentie en doelmatigheid, maar het is alvast van aard om de macht van de federale ministers sterk te verminderen. Ook dient opgemerkt dat de jongste herziening van de grondwet de residuaire bevoegdheden heeft toegekend aan de gewesten en de gemeenschappen, wat in de toekomst de macht van de nationale regering nog meer zal reduceren. Deze evolutie staat trouwens haaks op de logica van het Belgische middelpuntvliedende federalisme, waarbij bevoegdheden van de centrale staat worden overgeheveld naar de deelstaten. Dat zou immers veronderstellen dat de residuaire bevoegdheden in principe blijven behoren tot de centrale overheid in afwachting van hun eventuele overdracht naar de deelstaten. In federale staten, zoals de Verenigde Staten van Amerika, berusten residuaire bevoegdheden weliswaar bij de deelstaten, die zelf beslissen welke materies ze afstaan aan de federale overheid. Maar dit is logisch, aangezien de VS een typisch geval zijn van middelpuntzoekend federalisme.

Psychologen leggen uit dat macht enerzijds en de beeldvorming inzake macht anderzijds, zoals die in de maatschappij leeft, elkander onderling beïnvloeden als gevolg van een ingewikkelde wisselwerking. Macht en illusie van macht kunnen aldus elkander ondersteunen maar ook tegenwerken. In zijn boek *'Besluitvorming in politiek België'* onderstreept Prof. Wilfried Dewachter hoezeer de grondwettelijke machtsstructuren en de opvattingen van de bevolking over de feitelijke machtsuitoefening onderling afwijken. W. Dewachter spreekt van 'incongruentie' tussen de grondwettelijk-institutionele toestand en de perceptie hiervan bij de burgers. Immers, uit allerlei peilingen blijkt dat het publiek de macht, uitgeoefend door het parlement - volgens de grondwet nochtans de supreme expressie van de volkswil - heel laag scoort. De eerste minister staat aan de top maar onmiddellijk gevolgd door de sociaal-economische de leiders en de managers van grote ondernemingen. De leden van de Europese Commissie, waarvan sommigen nochtans over een enorme macht beschikken, staan onderaan op de lijst, wellicht omdat zij weinig bekend zijn en de Europese instellingen zeer ondoorzichtig blijven in de ogen van de bevolking. Kerkelijke gezagsdragers wordt heel weinig macht toegekend. De mediameden daarentegen zien, in de opvatting van de openbare opinie, hun invloed groeien. Veel mensen denken ook nog steeds dat de koning - nochtans een extreem grondwettelijk staatshoofd - over een zeer grote macht beschikt, wat te maken heeft met een taaie mythe.

De waarheid is dat deze beeldvorming inzake maatschappelijke machtsuitoefening, onderhevig aan volkse verdraaiingen, bijna steeds en onvermijdelijk achterna hinkt ten opzichte van de feitelijke evolutie. Aan het eind van de 20ste eeuw

kan evenwel nog nauwelijks gesproken worden over evolutie. Wat zich in werkelijkheid voordoet is een wervelende revolutie die, ingevolge de nieuwe informatietechnologieën en het ontstaan van de netwerkmaatschappij, bezig is ongeveer alle maatschappelijke structuren grondig te beïnvloeden en te veranderen. Met een enorme impact op politiek en politici.

## V. Macht en onmacht in de netwerkmaatschappij

De politiek, opgevat als bestuurskunde van de georganiseerde samenleving, ondergaat steeds meer de omwentelende invloed van de om zich heen grijpende informatie- en communicatierevolutie (ICR), die zich over alle domeinen van het maatschappelijk leven uitstrekt. Macht bestaat steeds minder uit de controle over een territorium en steeds meer uit de beschikking over kennis en informatie en de toegang tot de daarvoor geëigende netwerken. Een van de belangrijkste gevolgen van deze evolutie is de toenemende internationalisering en het ontstaan van wereldwijde concurrentie. De ICR verheft bovendien de geïnformeerde kennis tot belangrijkste productiefactor, waardoor de *geography of power* heel andere contouren krijgt. Een bijzonder complexe maar onomkeerbare gang van zaken leidt tot uitholling van de traditionele politieke macht, en dus ook van de invloed van regeringen en ministers.

Volgende aspecten zijn het meest in het oog springend:

5.1. De nationale soevereiniteit lekt weg als gevolg van de globalisering. Veel problemen en fenomenen kunnen slechts in grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden worden opgelost, zoals de strijd tegen de criminaliteit, de bescherming van het leefmilieu, veiligheid en verdediging, economische groei, monetairre aangelegenheden, bescherming van mensenrechten... Nationale ministers kunnen enkel meezingen in een koor van buitenlandse, vooral Europese, ministers.

5.2. Het groeiende succes van internet heeft eveneens verreikende gevolgen voor de traditionele staatsmacht. De ontwikkeling van de elektronische handel is van aard om de nationale fiscaliteit, meer bepaald op het stuk van de BTW en de vennootschapsbelasting, ernstig aan te tasten. Men gewaagt hier van 'fiscale erosie', dit wil zeggen de afkalving van de fiscale ontvangsten. De internetisering dwingt tot internationale harmonisering van de belastingen en van de stelsels van sociale zekerheid. Daardoor vermindert drastisch de nationale manoeuvreerruimte van ministers en regeringen.

5.3. Het ontstaan van de netwerkmaatschappij bevordert aanzienlijk de wereldwijde verspreiding van de markteconomie en begunstigt, via fusie en overname, de ontwikkeling van grote multinationale ondernemingen. Deze bedrijven zijn vaak machtiger dan nationale regeringen; hun omzetcijfers overschrijden niet zelden het nationaal product van de landen waarin zij opereren. Deze bedrijven 'delocaliseren' gemakkelijk. Hun verankering in de nationale economieën blijkt een illusie. Regeringen bevinden zich steeds meer in een inferieure positie tegenover deze nieuwe en enorme machtsconcentraties. De geo-politiek ruimt de plaats voor de geo-economie. Het is juist omwille van de evidente verzwakking van de nationale soevereiniteitsmacht dat, met name in Europa, geijverd wordt voor vormen van verregaande politieke integratie, als tegengewicht. Het Europese concurrentiebeleid is hiervan een voorbeeld.

5.4. De postindustriële samenleving, steeds meer door de computer geprogrammeerd en door de netwerken beheerst, geeft de indruk een reusachtig rader-

werk te zijn geworden, waarop de burger geen vat meer heeft. Angst voor de toekomst en onwennigheid met de complexiteit van de maatschappij overtuigen hem van zijn onmacht in de 'cyberwereld'. De industrie is gerobotiseerd, de markteconomie is gecyberniseerd en de politiek staat machteloos tegenover onafwendbare, internationale zwaartekrachten. De burger heeft derhalve steeds meer de indruk dat de politiek een soort illusorische woorddienst is geworden met veel verbale gesticulatie, maar zonder greep op de gebeurtenissen. 'Waartoe dient een politicus, a fortiori een minister, als hij toch niets kan veranderen?', luidt de verwijfelde vraag van veel goed menende democraten.

5.5. Daarbij komt dat de mededeelbaarheid van de maatschappelijke problemen bijzonder moeizaam verloopt. Aan de bevolking uitleggen wat de problemen zijn van de sociale zekerheid, wat de inhoud is van de verdragen van Maastricht en Amsterdam, wat de implicaties zijn van een hervorming van de fiscaliteit, wat het belang is van de Europese Monetaire Unie, zijn slechts enkele voorbeelden van materies die een college-met-cursus vereisen, gedoceerd aan studenten met een relatief hoog IQ, wil men hen tot enig inzicht brengen. De politicus en derhalve de minister zijn verplicht over te gaan tot een sterke vereenvoudiging van de problemen door ze slogansesk te vertalen, met als gevolg dat ook veel misverstanden ontstaan en de kloof tussen woord en daad steeds groter dreigt te worden. Voor het publiek wordt de bewindsman of -vrouw een klungelende en onbetrouwbare amateur.

5.6. De ondoorzichtigheid van de maatschappelijke problemen gaat gepaard met een fenomeen dat ik in talrijke geschriften de 'vermenning' heb genoemd. Het beleid komt over als een onpersoonlijk, onbegrijpelijk en haast abstract bewind, technocratisch en bureaucratisch, zonder gezicht, zonder gelaat, zonder profiel, ook al zijn de ministers elke avond te zien op TV. Reeds Friedrich Nietzsche zei dat de overheid het meest koude monster aller monsters is. De heerschappij van 'men' veroorzaakt nieuwe vormen van aliënatie en een gezags- en geloofwaardigheids crisis in zeer vele instellingen, gaande van de regering en het parlement over de vakbonden en de katholieke kerk tot de universiteit, de school, het ziekenhuis. De politicus voelt zichzelf ook slachtoffer van 'vermenning', want ook hij, gedwongen tot specialisatie, ervaart zichzelf als een vakidoot die in alle andere domeinen van het maatschappelijke reilen en zeilen ondeskundig is. Het geeft hem een gevoel van onmacht en maakt hem in feite onmachtig.

5.7. De aliënatie, die we 'vermenning' noemen, wordt nog aangescherpt door de 'wet van de afnemende relatieve kennis'. Deze maatschappelijke wet houdt in dat, ofschoon de huidige generatie veel meer kent dan de vorige als gevolg van de informatierevolutie, ze de facto minder kent in verhouding tot wat zou moeten gekend zijn. Het gekende volgt een lineaire functie, om een beeld te gebruiken, terwijl het kenbare exponentieel toeneemt. Tussen het gekende en het kenbare groeit een kloof, die zich uit in de wet van de afnemende relatieve kennis. Het is een paradoxale waarheid dat de zo geroemde kennismaatschappij ook veel onwetendheid produceert. Sedert Francis Bacon is het voldoende bekend dat kennis macht met zich brengt en bijgevolg gebrek aan kennis onmacht verwerkt. Ook de politicus en nog meer de minister, geconfronteerd met de noodzaak om ingewikkelde dossiers snel te assimileren en te synthetiseren, voelt zich vaak bij gebrek aan kennis, inzicht en creativiteit onmachtig en onzeker. Des te meer omdat jonge mensen een scholing hebben meegemaakt in het onderwijssysteem, dat opleidt tot analytisch denken, maar het vermogen tot synthetisch denken meestal niet ontwikkelt.

5.8. Bij dit alles moet worden rekening gehouden met de verwarrende informatie-inflatie. Overinformatie leidt tot desinformatie. Het essentiële wordt continu verward met het bijkomstige, in de media maar ook in de politiek en in de politieke verwoording van de maatschappelijke problemen. Wetgeving en regelgeving, omwille van de ingewikkeldheid van veel problemen maar ook als gevolg van de wat wanhopige dadendrang van wetgever en regeerder, zijn uitgegroeid tot een onontwaaibaar kluwen, waarin de burger en de bewindslui verstrikt geraaken. Deze gang van zaken draagt bij aan een uitgesproken maatschappelijke malaise, vooral in de westerse landen, waarvan de meeste burgers, opmerkelijk genoeg, het nochtans nooit zo goed hebben gehad. De democratie is nog nooit zo populair geweest in zoveel landen ter wereld. Maar het functioneren van de democratische instellingen laat zeer veel te wensen over en de frustraties in dit verband, niet zelden aangedikt door ultra mediatisering, leiden tot een latente crisis van de representatieve democratie. De burger erkent zich niet meer of nauwelijks in zijn politieke vertegenwoordigers. De democratie is, - om een beeld te gebruiken - onderworpen aan de 'wet van de entropie', dit is de wet van het verlies aan energie, van het verval, van de chaos.

5.9. Bij gebrek aan geloofwaardig leiderschap, menen veel burgers, althans onbewust, dat zij het beter weten en het ook beter zouden kunnen doen. De politici slagen er immers niet in de problemen op te lossen, als daar zijn: vrede in de wereld, meer gelijkheid maar ook meer welvaart, meer rechtvaardigheid en meer vrijheid, meer werk en meer vrije tijd, minder belastingen en meer sociale voordelen, moderne bedrijven en geen bedrijfssluitingen, geen overvallen, diefstallen en moorden maar ook geen 'big brother'-maatschappij waarin iedereen in het oog wordt gehouden, minder verkeersongevallen maar geen betuttelende snelheidscontroles...De voorkeurschalen van de burgers zijn niet zelden contradictorisch. In een representatieve democratie moeten de politici hieruit nochtans het algemeen belang distilleren.

5.10. Tegen een achtergrond van toenemend individualisme en hang naar zelfbeschikking - op zich geen negatieve waarde - beschouwt de burger zich steeds meer als leider van zijn eigen partij, zijn eigen vakbond, zijn eigen kerk, zijn eigen belangengroep. De moderne communicatie-technologieën verlenen hem grote autonomie. Onvermijdelijk zullen meer volksraadplegingen, menigvuldige opiniepeilingen en allerlei referendaire initiatieven mogelijk worden gemaakt dankzij de technologische hoogstandjes. Meteen worden de burgers niet alleen mondiger maar ook een heuse 'counter vailing power' voor de politici, net zoals de consumenten zich laten horen in hun relatie tot de producenten. Er is 'desintermediatie', wat wil zeggen dat de 'tussenpersonen' wegvallen, - in de handel via internet - maar ook in de politiek door vormen van directe democratie. En dit betekent tot op zekere hoogte in de toekomst een machtsverschuiving in het voordeel van een massale, maar wispelturige en vaak inconsistente openbare opinie.

5.11. Naarmate de informatie- en communicatierevolutie om zich heen grijpt, zal de kiezer steeds meer zijn soevereiniteit en zijn autonomie tegenover de organen van de representatieve democratie bevestigen. Hij wordt de 'kiezer-keizer', liefst zijn eigen volksvertegenwoordiger, die zichzelf tot een door hemzelf verkozen politicus promoveert. Deze evolutie verzwakt uiteraard de participatie. De minister, door zijn partij in de regering afgevaardigd, vindt minder geborgenheid in de schoot van die partij, die meer gecontesteerd en minder machtig kan optreden. Zodra de minister in de media of in de openbare opinie niet langer politiek productief en rendabel is, dreigt hij makkelijk door zijn partij te worden



gedumpt. Deze 'snelle bederfbaarheid' van de minister als bruikbare want consumeerbare pion op het schaakbord van de *power politics*, verhoogt ten zeerste de kwetsbaarheid van de bewindsman. Het zal hem ertoe brengen juist steun te gaan zoeken én bij de media én bij de publieke opinie, vaak door een charmereend politiek podiumgedrag aan de dag te leggen dat hem, dankzij spectaculaire initiatieven en soms infantiele stunts, populair maakt en daardoor misschien bij zijn partijpolitieke broodheren momenteel onvervangbaar. De verkleuring van de politiek doet de politieke macht en invloed verdampen tot de druppels die in de jacuzzi achter blijven na wat speels schuim- en stortbaden. Meteen wordt na het volksbad het bed gespreid van het beruchte populisme, met zijn extremistische afwijkingen.

5.12. Meer fundamenteel moet worden onderstreept dat het ontstaan en de snelle verspreiding van de netwerkmaatschappij in het zog van de informatie- en communicatierevolutie, vooral in de westerse samenlevingen de anti-autoritaire mentaliteit stimuleert. Dit is een positieve trend, voor zover de bestuurbaarheid van de gemeenschap niet in het gedrang wordt gebracht en geen weeromstuit ontstaat, die autoritaire politici kansen geeft.

Internet bevordert wereldwijde contacten en uitwisseling van informatie. Het netwerk, via internet en de GSM, is geen door de nationale of supranationale overheden opgelegde structuur, bij wet of grondwet afgekondigd. Het originele en het nieuwe bestaat er juist uit dat het grensoverschrijdende netwerk groeit als een spontaan organisme, haast als een wereldwijde klimop, los van regels en overheidsbepalingen. De netwerkmaatschappij staat derhalve haaks op, want los van, traditionele machtsstructuren en gezagsinstituten. Het is evident dat deze ontwikkelingen vooral in een onrechtstreekse democratie, de machtsuitoefening door de representatieve politici en verkozen vertegenwoordigers ernstig bemoeilijken.

5.13. Er ontstaat aan het begin van de 21ste eeuw, een nieuwe maatschappij, erg gedestructureerd, waarin macht en invloed steunen op kennis en informatie, die continu worden uitgewisseld. Dit fenomeen bevordert wereldwijde concurrentie maar ook de noodzaak van samenwerking. Verticale gezagsstructuren wijken voor een soort horizontaal wij-gevoel. Bovendien blijkt de netwerkmaatschappij minder conflictueel dan de traditionele maatschappij waarin het machtsapparaat, ook al wordt het democratisch gemandateerd en gecontroleerd, dient om conflicten weg te werken en zelfs te onderdrukken. De 'of/of'-logica, zo typisch voor het Westerse dualistische denken, ruimt de plaats voor een conflict reducerende, bemiddelende benadering van de maatschappelijke problemen en uitdagingen. Confrontatie wordt onderhandeling en vergelijk. Het einde van de klasstrijd in de westerse samenlevingen is grotelijks een feit en de dood van de ideologieën luidt het post-moderne tijdvak in. Daardoor wordt een totaal andere rol uitgetekend voor de politieke bewindslui, die meer bruggenbouwers dan dwarsliggers zullen moeten zijn. De publieke opinie in de veldragen democratieën heeft haar bekomst van nodeloos gehakketak en steriel gekissebis. De 'en/en'-logica is bezig de klassieke dialectiek van het politieke bedrijf om te buigen.

Hierbij past nog een beschouwing die voor veel lezers op SF kan lijken. Heel wat maatschappelijke conflicten, zeker in een land als België, hebben te maken met een taai taalstrijd, die overigens door de politici nooit helemaal op bevredigende wijze is beslecht. Dit geldt trouwens ook voor veel andere meertaligen landen. Welnu, de onvoorstelbare vooruitgang van de spraaktechnologie, gevolgd door die van de vertaaltechnologie, effent het pad voor een nationale en inter-

nationale samenleving waarin taalproblemen en -conflicten zeer sterk zullen afnemen, eventueel verdwijnen, omwille van de mogelijkheden van automatische simultaanvertaling. De dag is niet ver af dat taalconflicten zozeer achterhaald zullen lijken als de godsdienstoorlogen van de 16de en de 17de eeuw. Conflictpreventie en-bestrijding via aangepaste technologie behoort steeds meer tot de mogelijkheden van een maatschappij, vooral in de westerse wereld, waarin de politicus veel meer zal optreden als bemiddelaar, makelaar van compromissen, ombudsman en vrede-stichter dan als Rambo-strijder en politieke oorlogsgod.

5.14. Ofschoon in allerlei middens het herstel van de primauteit van de politiek wordt opgeëist in een 'wereld die ons dorp' is geworden, lijkt de socio-economische en maatschappelijke evolutie een heel andere richting uit te gaan. De feitelijke machtselite, die nog over echte, meestal ongecontroleerde macht beschikt, en die bovendien scherp geprofileerd wordt door de media, behoort niet langer tot het politieke establishment, maar wel tot het sciento-hoog-technologisch-industrieel-en-financieel complex. Het zijn de leiders van de 'nieuwe economie' die de hefboomen van de macht blijken te hanteren, zowel op economisch, financieel, wetenschappelijk en sociaal vlak (tewerkstelling). Wat rest er voor de politiek en de politici in de kleinere natiestaten? En wat weerstaat aan de macht van Billy Gates en de conquistadores van de nieuwe technologieën?

## VI. Macht en/of gezag?

### A. *De beschaving buigt macht om tot moreel gezag*

Het is enkel in niet-democratische landen dat de leiders - in feite de dictators - nog kunnen worden beschouwd als echte machthebbers. In de grote democratische landen, met name in een land als de Verenigde Staten van Amerika, is het evident dat de president, omwille ook van het grondwettelijke systeem, over grote macht beschikt. Deze macht is evenwel voorwerp van aanzienlijke beperkingen, die te maken hebben met de tegenmacht, uit geoefend door het Amerikaanse Congres, maar ook door de buitengewone invloed van de Amerikaanse media. Het is geen toeval dat president Richard Nixon tot ontslag werd gedwongen naar aanleiding van de Watergate-zaak en dat president B. Clinton slechts op de valreep ontsnapte aan een smadelijke *impeachment*-procedure. Bovendien is het onmiskenbaar dat de netwerkmaatschappij en de 'new economy' bezig zijn ook in het machtigste land ter wereld de machtsopbouw en -uitoefening grondig door elkander te schudden. Ook de VS zijn onderhevig aan grensoverschrijdend soevereiniteitsverlies. In de democratieën, die geen wereldmogendheden zijn, is de macht van de politici zeer sterk afgenomen, a fortiori voor de ministers die geen regeringsleiders zijn. Paradoxaal genoeg kan men nochtans stellen dat het machtsdeficit van veel politici hen evenwel niet verhindert heel wat machtsmisbruik te plegen, voor een deel bij wijze van compensatie en waar het nog kan. Bij voorbeeld inzake benoemingspolitiek.

Tevens moet er rekening worden gehouden met het feit dat, in de schoot van een regering, macht, gezag en invloed sterk worden beïnvloed door de persoonlijkheid van de bewindslui. Zo gebeurt het dat ministers met heel weinig bevoegdheden toch een groot gezag verwerven door hun wijsheid of handigheid of vindingrijkheid, terwijl de titularissen van indrukwekkende departementen tot figuranten worden rond de tafel van de ministerraad, bij gebrek aan deskundigheid en dynamisme. In het verleden gebeurde het weleens dat in de schoot van

kabinetten ministers zonder portefeuille werden benoemd, de zogenaamde 'schoonmoeders'. Zij hadden geen enkele departementele bevoegdheid maar waren vaak senior politici, die met groot gezag het regeringsbeleid konden beïnvloeden en stuwten.

Macht verwijst naar 'mogen, vermogen, kunnen' en ook naar 'maken', in de zin van scheppen. Het woord 'macht' heeft in zijn oorspronkelijke betekenis de 'fysische' inhoud van krachtontwikkeling. In de primitieve samenlevingen was de sterkste ook de machtigste. In de netwerkmaatschappijen van morgen, zullen de democratische politici hun macht - of wat daarvoor doorgaat - moeten inruilen voor invloed en gezag. Gezag is een ethisch gekleurd begrip, dat te maken heeft met het imago, de deskundigheid, de kennis, de toewijding, de moed, de eerlijkheid en de geloofwaardigheid van de man of de vrouw in kwestie. Gezag, vooral in de politiek, moet dagelijks worden verworven. En dit is niet eenvoudig in een ultra-gemediatiseerde maatschappij die vaak erg graag het essentiële verward met het bijkomstige en de conformisten van het non-conformisme promoveert tot de helden van de samenleving. Toch zijn er voorbeelden van politieke leiders, die ondanks hun wettelijk of grondwettelijk beperkte macht, een groot gezag wisten te ontwikkelen. Dit was onder meer het geval met John Kennedy, Nelson Mandela of de voormalige president van de Duitse bondsrepubliek Richard von Weiszacker. *Niet de fysisch sterksten of intellectueel meest begaafden, maar de moreel besten, zijn noodzakelijk voor de overleving van de menselijke soort.*

## B. Mededinging vermindert macht

De netwerkmaatschappij bevordert en stimuleert op alle domeinen alle mogelijke vormen van mededinging. Hierop wordt veel kritiek geformuleerd, waarbij men stelt dat mededinging strijd betekent en leidt tot veel onmenselijkheid, ook op economisch en sociaal gebied. Hierbij vergeten niet-economen al te makkelijk dat enkel concurrentie - het zoeken van de optimale oplossing, de beste gedragswijze en aanwending van schaarse middelen - de schaarste en dus het existentieel welvaartstekort van de mens kan lenigen. Onder bepaald voorwaarden is concurrentie - en dus ook de markteconomie - een '*plus sum game*', een handelwijze waarbij alle deelnemers winnen. Ethisch gedrag, ook op een concurrentiële markt, blijft echter een belangrijke norm, vooral wanneer de economie ont-aardt in een '*zero sum game*', dit is een spel met winnaars maar ook met verliezers. Desalniettemin dienen in dit verband twee aspecten te worden onderstreept, die vaak te weinig aandacht krijgen:

\* Ten eerste: concurrentie is niet onverenigbaar met samenwerking en de huidige fusies en concentraties van bedrijven bevestigen dit. De uitbouw van een geïntegreerde en concurrentiële Europese markt is een ander voorbeeld van complementaire samenwerking, die zich spectaculair heeft voltrokken via het gemeenschappelijk beleid van de lidstaten van de Europese Unie op zoveel domeinen.

\* Ten tweede: mededinging verzwakt de macht van actoren en operatoren. Dit geldt uiteraard voor de economie, waar concurrentie monopolies onmogelijk maakt en oligopolies afbouwt of uitschakelt. De economische theorie bewijst dat in een toestand van zuivere mededinging, - weliswaar een grensgeval -, een toestand van zero-macht ontstaat. Op de politiek is dit mechanisme, mutatis mutandis, eveneens toepasselijk. De mededinging tussen partijen en politici zet een heilzame rem op hun machtsopbouw.

### C. Macht en verantwoordelijkheid

Macht, gezag en invloed in de politiek kunnen niet worden losgekoppeld van begrippen en normen als verantwoordelijkheid, verantwoordingsplicht, aansprakelijkheid, aanspreekbaarheid en schuld. De ervaring leert dat in dit verband vaak een zeer grote begripsverwarring optreedt. Dit is vooral gebleken naar aanleiding van politieke incidenten, die geleid hebben tot het ontslag van ministers, met name tijdens de regering Dehaene. In een parlementaire democratie zijn ministers verantwoordelijk voor hun persoonlijke en politieke beslissingen, daden en verklaringen. '*On ne peut régner innocemment*', zei reeds Saint-Juste. Eveneens zijn ze politiek verantwoordelijk voor wat gebeurt in het departement waarvan ze de leiding hebben. Zij zijn medeverantwoordelijk voor de wetgevende initiatieven die ze al dan niet nemen. In gevallen van flagrante wetsovertreding zijn ze gebeurlijk ook burgerrechtelijk en strafrechtelijk aansprakelijk. Voor deze laatste gevallen zijn parlementaire behandelingsprocedures uitgewerkt, die de jongste jaren, naar aanleiding van een aantal corruptieschandalen, het optreden van de gerechtelijke overheden ten aanzien van ministers aanzienlijk hebben vergemakkelijkt. En dit is een gunstige evolutie.

Wat de politieke verantwoordelijkheid van de minister betreft, is het mijn standpunt dat een minister 24 uur op 24 verantwoordelijk is tegenover het parlement en bijgevolg ook verplicht is op elk moment over alle aspecten van zijn beleid in het parlement verantwoording af te leggen. De minister kan op elk ogenblik ondervraagd of geïnterpelleerd worden, waarbij hij vaak onderworpen wordt aan een vertrouwensstemming. Het is duidelijk dat, indien bij dergelijke stemming, de minister het vertrouwen van het parlement niet langer geniet, hij zijn ontslag als minister aan de koning dient aan te bieden. Zo luiden de uit de grondwet voortvloeiende ministeriële verantwoordelijkheidsbeginselen en verantwoordingsregelen.

Het lijkt mij nochtans absoluut noodzakelijk te onderstrepen dat een minister, in een parlementaire democratie, *niet* politiek verantwoordelijk is tegenover de media en evenmin tegenover de publieke opinie. Tenzij in de specifieke omstandigheden van verkiezingen, die de beleidsman dwingen verantwoording af te leggen tegenover zijn potentiële kiezers. In een representatieve democratie wordt verantwoording afgelegd in het parlement, dat oordeelt over de daden van de minister. Dit belet uiteraard niet dat de media kritiek uit zouden oefenen, de minister zouden bekampen of in het gedrang brengen en dat als gevolg hiervan de minister in de openbare opinie heel slecht zou gaan scoren of zou overkomen als een uit de regering te verwijderen boeman. Maar uiteindelijk moet in het parlement worden beslist over het politieke lot van de minister, ook al zullen de partijen en de fracties wel rekening houden met het imago van de minister in de media en de openbare opinie. Het is slechts wanneer een minister kennelijk, op grond van ernstige aanwijzingen, betrokken is in een strafrechtelijke aangelegenheid - corruptie, fraude, onwettige partijfinanciering, zedenfeiten, wangedrag... - dat hij best de eer aan zichzelf houdt en opstapt, vooraleer hij door het parlement of ingevolge gerechtelijke onderzoeks daden tot ontslag wordt gedrongen. Maar wanneer het om louter politieke kwesties gaat, is het laatste woord aan het parlement om te beslissen over het lot van de minister. Zo ben ik van oordeel dat de jongste jaren erg lichtzinnig is omgesprongen met het 'gedwongen' ontslag van ministers, vooraleer het parlement zich hierover kon uitspreken. Toen Marc Dutroux gedurende een paar uren was ontsnapt uit te gevangenis, hebben de ministers van justitie en van binnenlandse zaken onmiddellijk ontslag genomen, als zoenoffer op het altaar van de publieke opinie. Hadden zij in een wat meer se-

rene atmosfeer de dag nadien aan het parlement uit kunnen leggen wat er juist gebeurd was, hadden zij naar alle waarschijnlijkheid het vertrouwen van de Kamer gekregen. Dezelfde analyse past bij de dioxinecrisis en het 'opofferen' van de toenmalige ministers van landbouw en volksgezondheid.

#### D. *Macht van mensen en mensen van macht*

Volgens heel wat politologen is de democratisering van de macht begonnen met de Franse Revolutie en de systematische doorvoering van de scheiding van de machten. Weliswaar met veel vallen en opstaan en Bonapartistische verglijdingen. Uiteraard kan men opklimmen tot aan het mirakel van de Atheense democratie, die er in geslaagd was in de 5de eeuw v.C., tijdens een enig *window of opportunity* van de politieke geschiedenis, te experimenteren met een formule van directe democratie, gecombineerd met een sterk leiderschap (met name onder Pericles). Vandaag, onder invloed van de wervelwind van technologische innovaties, lijkt het utopische denken van 'de regering van het volk, door het volk en voor het volk' dichter te naderen tot de verwezenlijking van een oude toekomstdroom: een meer rechtstreekse democratie, die miljoenen burgers, die dit wensen, betreft bij fundamentele beleidskeuzes; een democratie bovendien die gepaard zou gaan met een geloofwaardig, ethisch verantwoord en doelmatig leiderschap, dat de problemen aanpakt en oplost. Daarbij is het steeds duidelijker dat de opeenvolgende technologische revoluties niet alleen de wereld globaliseren, maar de problemen en uitdagingen ook internationaliseren. Door gezag gelegitimeerde macht zal steeds meer in een grensoverschrijdende, internationale context worden uitgeoefend. De Europese Unie is hiervan een voor de hand liggend voorbeeld. Maar er is meer. Zoals in de democratische staten, in de loop van de 19de en de 20ste eeuw werk werd gemaakt van de oprichting en het functioneren van een rechtsstaat, zo zal in de 21ste eeuw moeten geijverd worden voor de uitbouw van een internationale rechtsgemeenschap, waarbij staten niet langer hun 'recht' in eigen handen zullen kunnen nemen. Daardoor zal de aftakeling van de soevereiniteitsmacht, zoals uitgeoefend door regeerders, worden voortgezet en de verantwoordelijkheid van machthebbers door internationale gerechtshoven natrekbaar en toetsbaar worden gemaakt aan internationale rechtsregels. Vanzelfsprekend veronderstelt dergelijke fundamentele evolutie dat democratische functionering en controle op alle niveau's, en vooral internationaal en nationaal, verder worden uitgewerkt.

Het is mijn grondige overtuiging dat naarmate de democratie meer direct de kiezer betreft bij het beleid onder invloed van de informatie- en communicatie revolutie en door allerlei vormen van volksraadpleging en referenda, de nood aan hoogstaand leiderschap steeds groter zal worden. Zoniet zal de meer rechtstreekse democratie ontaarden in autoritarisme of in anarchie. De democratie, zoals de markteconomie, is immers onderworpen aan de wet van de entropie, die de wet is van het energieverlies en de wanorde. In vorige geschriften heb ik de noodzaak onderstreept van de uitbouw van een 'mandaterende democratie', die de leiders een gecontroleerd mandaat toekent om namens de gemeenschap het algemeen belang te behartigen en de maatschappelijke problemen op te lossen. Dit leiderschap zal, omwille van zijn geloofwaardigheid en dus zijn invloed bij de bevolking, veel meer dienen te steunen op gezag dan op macht. De legitimatie van het leiderschap zal steeds minder berusten op macht en machtsverovering, zelfs indien dit gebeurt volgens formeel een democratische regels. Wat Shakespeare *'the insolence of office'*, noemde, is een bekoring en een perversie



die ook democratisch verkozen regeerders bedreigt. Elke maatschappij moet zich zelf ordenen. Dit geldt trouwens ook voor de markteconomie, die ontaardt als zij aan haar spontane krachten wordt overgelaten. Zonder macht en machtsuitoefening, uiteraard democratisch gecontroleerd, kan een samenleving niet in stand worden gehouden. Maar macht van mensen over mensen is een hachelijke aangelegenheid. Macht van mensen lijkt steeds minder aanvaardbaar, tenzij mensen van macht hun macht stoelen op gezag. Gezag is de resultante van een heel complexe combinatie van kwaliteiten. Om die reden is gezagvol leiderschap zo veeleisend. De leiders van morgen zullen meer pedagogen dan demagogen moeten zijn. Het uitdragen van een ethiek van de verandering wordt een veel belangrijker opgave dan het bepleiten van een verandering van de ethiek. Politiek zal dan meer te maken hebben met meta-politiek, dit wil zeggen het overstijgen van het louter functionele bestuur van de samenleving, door de samenleving op te roepen tot en af te stemmen op de verwezenlijking van gemeenschappelijke waarden. Deze waarden worden juist bedreigd door de functionele moraal, voor dewelke het doel de middelen heiligt en waarbij de mens niet zelden wordt geïnstrumentaliseerd.

Een deontologisch profiel, ethische beginselvastheid, deskundigheid, moed en toewijding worden de ingrediënten, waaruit de gezagdrager zal dienen gekneed en die meer mens zal moeten zijn dan menner. De machthebber wordt dan, in dit verhaal, de antiheld.

### **Summary: The Power of a Minister at the Dawn of in the Twenty-first Century**

*Defining a minister's power is not an easy exercise. It has to be put in a broader framework: a pluralistic democracy, that has respect for human rights and basic freedoms and a market economy that is developing towards a national border crossing competition and cooperation. But there are also some basic rules coming from national but also regional and supranational institutions. There nowadays exists a so called 'Gulliver-effect': the state represented by the government is like a giant that is threatened by a lot of surrenders who force him towards a powerless existence. Although citizens often have the impression politics is capable of doing anything it wants to, policy makers more often have to cope with restrictions that obstruct them in their policy aims.*

*At the beginning of the twenty-first century ministers are heavily counterbalanced by other institutions. Trade unions, big lobby groups, administration, the cabinets, the party executive and party president, parliament and the media: they all threaten a minister's power. Also the rising power of regional and supranational decision levels makes the power of a politician decline. In the future, rising information and communication skills will not only change the character of politics but also that of modern society. The internet, the globalisation of economy and other changes will transform politics in a fundamental way. Leadership, power and authority will change strongly and the relationship between the citizens and their authority will never be the same again.*