

Het volk weer echt vertegenwoordigen

MR. REIN JAN HOEKSTRA



MR. REIN JAN HOEKSTRA

We leven in een tijd van 'the revolution of rising expectations', 'de kiezer is op drift' en 'de samenleving is verwend'. Dit waren slogans die na de verkiezingen van 2002 het verlies van zetels moesten verzachten of desoriëntatie bij politieke partijen moesten verhullen. De samenleving als een kokende pot van verwachtingen en verlangens, waarvan onherroepelijk het deksel af zal vliegen. In die duiding zit naar de mening van Rein Jan Hoekstra een te berustende onder-ton. Een kiezer die 'op drift' is, geeft aan dat er zaken moeten veranderen. In de regel is dit niet een teken dat de burger of kiezer faalt, maar dat de politiek zelf overredingskracht mist. In zijn bijdrage biedt Hoekstra een korte terugblik op het verleden en gaat hij in op de noodzaak om de rol van volksvertegenwoordiging en politieke partijen te versterken. Zij kunnen als haarvaten naar de samenleving niet worden gemist. Interactief besturen maakt hen niet overbodig, integendeel zelfs. Daarna volgen enige voorstellen om het democratisch bestel te verbeteren en te laten aansluiten bij de niet ten onrechte levende behoeften en ergernissen van de kiezer. Hoekstra geeft daarbij aan dat een democratie het niet kan stellen zonder een sterk conceptueel vermogen van politieke stromingen, dat een versterking van de vertegenwoordigende rol van de Kamers noodzakelijk is en dat een districtenstelsel daarbij kan helpen. Tenslotte zal hij ingaan op de gang van zaken rond de kabinetsformatie en rond de ontbinding van de Tweede Kamer. Op al deze fronten is een zuiverder onderscheid tussen regering en Kamer gewenst.

De permanente noodzaak van aanpassingen in het staatkundige bestel

Niet alleen in het heden, ook in het lange verleden van de democratie is aanpassing van het staatkundig bestel noodzakelijk gebleken. Democratie fungeert al heel lang als vredesinstrument. Om ervoor te zorgen dat dit instrument effectief blijft, zijn steeds wijzigingen aangebracht. Vaak onder druk van de omstandigheden. Zelfs dreigende revoluties werden afgekocht door in de Grondwet tegemoet te komen aan nieuwe wensen. Zo is het gegaan met de afschaffing van de oligarchie, de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid jegens de volksvertegenwoordiging, de invoering van een democratisch kiesstelsel en van het algemeen kiesrecht. Nederland staat daarin natuurlijk niet alleen. De keuze van de

Nederland is steeds wars geweest van invoering van directe democratie. In vervolg op de woelingen van de kiezer in 2002 komt daarin nu een kentering.

instrumenten valt verschillend uit in democratische landen. Zo heeft Nederland tot 1917 een op basis van een districtenstelsel georganiseerd kiesstelsel gehad. Engeland heeft het nog steeds. De Bondsrepubliek Duitsland heeft een gemengd districtenstelsel, terwijl Frankrijk sinds de dreigende revolutie van 1958 een direct gekozen President kent. De Verenigde Staten hebben al sinds de onafhankelijkheid een uitgekiend systeem van *checks and balances* tussen uitvoerende en wetgevende macht, gebaseerd op directe legitimatie van de uitvoerende macht. Nederland is steeds wars geweest van invoering van directe democratie. In vervolg op de woelingen van de kiezer in 2002 komt daarin nu een kentering. Het leidde tot het voornemen de burgemeester rechtstreeks te laten kiezen. Anderzijds is het correctieve wetgevingsreferendum onder de huidige regeringscoalitie weer van de baan. Wel wordt overwogen om een vorm van districtenstelsel, overeenkomstig het Duitse systeem in te voeren. De gekozen Minister-President is als idee nog wel aanwezig, maar heeft geen brede politieke basis. Zo zien we dat het staatkundige bestel reageert op de geconstateerde onvrede over het functioneren van de politiek rond de millenniumwisseling.

Versterking van de democratie

Wat wordt beoogd met de voorgenomen aanpassingen is een versterking van de democratie op het lokale vlak en sterkere betrokkenheid van de bevolking. Niet alleen komt er een versterking van de invloed van de kiezer. In het Hoofdlijnenakkoord is ook voorzien in een versterking van de parlementaire democratie, van de Staten-Generaal. Die trendbreuk is nog door weinigen opgemerkt, maar de extra middelen voor partijen en de wetenschappelijke bureaus heeft alles te maken met de notie dat politiek functioneert bij gratie van de tegenmacht die parlement, partijen en gelieerde instellingen kunnen bieden ten overstaan van de overheidsorganisatie. Daaraan ontbrak het enige jaren geleden bij veel partijen: eigen ideeën, toegesneden op de grote maatschappelijke vraagstukken waar onze samenleving voor staat.

De onderscheiden rollen accentueren en niet interactief verdoezelen

Maar heeft de kiezer, de burger, behoefte aan dergelijke veranderingen? Even belangrijk: heeft hij de overtuiging dat deze aanpassingen voorzien in een verbetering? Of sluit de burger zich af van de klassieke instituten die Nederland besturen? De opkomstcijfers van de Tweede Kamerverkiezingen in 2002 en 2003 wijzen anders uit. Als ik een karakterisering van die verkiezingen moet geven, heb ik er maar één: de kiezer had weer behoefte aan een Tweede Kamer die vooruitziet, agendeert en daarmee primair volksvertegenwoordiging is. Hij wil geen Kamers die zich vooral richten op stabiele politieke verhoudingen op de vierkante kilome-

De kiezer wil geen parlement dat deel uitmaakt van de overheid of meegetrokken wordt in wat tegenwoordig heet de interactieve besluitvorming van staat en institutionele marktpartijen.

ter in Den Haag. De kiezer wil geen parlement dat deel uitmaakt van de overheid of meegetrokken wordt in wat tegenwoordig heet de interactieve besluitvorming van staat en institutionele marktpartijen. Juist die vervlechting verdoezelt niet alleen te veel de verschillen in maatschappij-opvattingen maar verzwakt ook de controlerende rol van de volksvertegenwoordiging. Zowel naar de staat als naar die marktpartijen zijn de Tweede en Eerste Kamer geroepen hun eigen soevereine rol te vervullen. Zo is de Tweede Kamer noch bestuursorgaan noch exponent van de geïnstitutionaliseerde maatschappelijke verhoudingen. Zij moet belichamen dat men een zelfstandige tegenkracht is, die zich teweer stelt tegen Haagse routines zodra die voorbij gaan aan de diepste rechtsgevoelens op het terrein bijvoorbeeld van veiligheid, van en uit de hand gelopen bureaucratie, van wonen en werken, van mobiliteit. Voor de burger moet de maatschappij bruikbaar zijn in al zijn gelegingen, de rechtsorde, de economie, het bestuur. Daartoe hoort ook een overheid die er oog voor heeft dat de samenleving ruimte wil voor de invulling van eigen verantwoordelijkheid.

De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele volk, zegt de Grondwet. In de ontwikkeling naar parlementaire democratie hebben zij die rol met kracht vervuld. Er moest een tegenkracht worden ontwikkeld tegen de macht van Koning en Ministers in de 19e eeuw. Tegenkracht moest worden ontwikkeld tegen conservatieve en liberale hegemonie in dezelfde tijd, ook ter wille van vrijheidsrechten (godsdienstvrijheid, onderwijsvrijheid). Het politieke partijenstelsel ontwikkelde zich parallel: machtige volksbewegingen, die zich verzetten tegen gevestigde ideologieën en een nieuwe ideologie daartegenover zetten. De vertegenwoordigers van strijdbare politieke partijen bevolkten de Tweede Kamer. Zij verwoordden op een scherpe, soms antithetische wijze hun doelstelling. Kuiper en Troelstra waren bij hun tegenstanders enorm gehaat. De wijze waarop Fortuyn in de verkiezingscampagne van 2002 het gevestigde establishment aanviel was, denk ik, vergelijkbaar met de scherpste van het optreden van volksvertegenwoordigers in die tijd. De reacties waren navenant.

Het belang van politieke bewegingen en concepten

Men zegt dat de tijd van politieke bewegingen voorbij is. Wederom verwijst men naar het model van interactieve besluitvorming: het zou er momenteel vooral op aankomen dat overheid en samenleving met elkaar onderhandelen om tot besluiten te komen. Zonder die interactie geen legitimatie. Ik bestrijd die eerste stelling. Er is waarschijnlijk geen tekort aan interactie en verwevenheid, maar een teveel. Verwevenheid kan ook verstikkend werken. Dan is er geen oog meer voor wat politiek werkelijk relevant is en voor datgene wat de mensen in de *polis* (stad), in de samenleving beweegt. Onvrede wordt dan niet tijdig ontdekt en al zeker niet geanalyseerd. Natuurlijk is interactie zinvol, maar het is geen substituut voor de rol van

de Staten-Generaal. Daar moet het debat over de grote lijnen plaatsvinden, over belangrijke maatschappelijke vraagstukken, over de vragen die niet te vertalen zijn naar inspraak, bejegening; kortom de zaken die bij de uitvoering van beleid een grote rol spelen. Ook het bedrijfsleven weet er inmiddels van: vanwege het winstmotief is het afhankelijk van de wensen van de klant. Daarom moeten producten aan de maat zijn. Maar tegelijkertijd moet een bedrijf qua strategie de meest juiste keuzen maken. Dan gaat het om meer dan de prijs-kwaliteitsverhouding. Dan gaat het om reputaties, lange termijnbeleid etc. Ook dat kan onvrede oproepen en aan die onvrede kan een bedrijf evenmin achteloos voorbijgaan. Veronachtzaming van die wensen leidt tot afbraak en sluiting van het eigen bedrijf. Zo is het ook in de politiek. Maatschappelijke instabiliteit is het gevolg van politieke verwaarlozing. Die verwaarlozing moet worden bestreden en dat is de dure plicht van volksvertegenwoordiging en politieke partijen. Zij kunnen daarbij – selectief - van het bedrijfsleven leren.

Investerings in denkkracht nodig

Als voorbeeld van deze selectieve voorbeeldfunctie kan *research* gelden. Als die ergens is uitgevonden, dan is het in het bedrijfsleven. Multinationals als Shell, Unilever, Akzo en Philips zien het als levensnoodzaak voor hun bedrijf. Zo is het, zo behoort het te zijn met politieke partijen. Hun taak is het om te investeren in *research*, wetenschappelijk onderzoek, gericht op innovatie van denken, het ontwaren van maatschappelijke samenhangen en patronen en op het ontwikkelen van de instrumenten van de politieke partij. Politieke partijen zijn de haarvaten van de politiek naar de samenleving.

Hoe goed de rol van instituten als het Centraal Planbureau, het Sociaal Cultureel Planbureau en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ook is, zij staan op afstand van de samenleving. Dat maakt hen op zijn minst kwetsbaar voor routines

Ik verwijs daarbij naar de manier waarop in een moderne democratie als de Verenigde Staten politieke bewegingen en partijen functioneren. Anders dan in Nederland, maar wel geënt op strategisch onderzoek van de gerenommeerde denktanks in Washington. Daar worden de lijnen van de toekomst onderzocht, ja zelfs uitgevonden en door rivaliserende denktanks scherp gekritiseerd. Zij worden niet of slechts voor een gering deel door de overheid gefinancierd, maar door de maatschappij inhoudelijk en financieel op waarde geschat. In bijvoorbeeld de Bondsrepubliek ligt dat anders. Daar onderstreept de overheid het belang van denkkracht door het wetenschappelijke werk financieel zwaar te ondersteunen. Ook in een land als het Verenigd Koninkrijk erkent men zonder meer dat politieke partijen en hun instituten voor het onderhoud en de voortgang van de politieke democratie noodzakelijk en onmisbaar zijn. In Nederland is het accent van wetenschappelijk onderzoek bij staatsgefinancierde instituten gelegd, zoals het Centraal Planbureau, het Sociaal Cultureel Planbureau en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Hoe goed de rol van deze instituten ook is, zij staan op afstand van de samenleving, zij zijn daarvan niet de haarvaten. Dat

maakt hen op zijn minst kwetsbaar voor routines. Noch politieke partijen noch hun wetenschappelijke instituten hebben hun bestaansrecht verloren. Het zijn, zoals in 1966 bleek bij de ontwikkeling van D66 en in 2002 bij de ontwikkeling van de LPF, wezenlijke kanalen om politieke opvattingen van de kiezers te verwoorden. Zij moeten toekomst hebben. Dat zal ook in de Europese politiek steeds meer blijken. Een verdergaande staatkundige en constitutionele eenwording van Europa vergt op nationaal en Europees niveau partijontwikkeling om visie te ontwikkelen, koers aan de EU te verlenen en wensen van de Europese burger te mobiliseren en tot uitdrukking te brengen. Politieke partijen moeten zich daarom revitaliseren. Dan denk ik niet in de eerste plaats aan de reorganisatie van partijstructuren, maar wel aan de creatie van ideeën; het in samenwerking met de praktijk doordenken van toekomstbeelden, vanuit eigen basale opvattingen. Randvoorwaarde daarbij is het contact met de samenleving. Structuren moeten daarop zijn toegesneden. Politieke partijen zouden zich daarom kunnen inzetten voor een herziening van het kiesstelsel, verdergaand dan het gemengde stelsel die nu is voorzien in het Hoofdlijnenakkoord van het huidige kabinet. Zou het geen tijd worden na zoveel jaren van vrijwel absolute evenredigheid het districtenstelsel in te voeren, zoals dat voor 1917 ook gold? Toentertijd was het met name de SDAP die het kiesstelsel wilde omvormen tot evenredige vertegenwoordiging. Die wijziging maakte deel uit van de Pacificatie, evenals de introductie van het vrouwenkiesrecht. Christen-democratische erflaters waren in die tijd voor het districtenstelsel. Momenteel is het, in gewijzigde omstandigheden met een politiek die aan conceptuele overtuigingskracht en aan binding met de bevolking heeft verloren, tijd om wijzigingen door te voeren. Wijzigingen in de relatie tussen overheid en samenleving en wijzigingen in het kiesstelsel.

Goede ordening van verantwoordelijkheden

Om de politiek als kanaal van visie en besluitvorming te versterken, is het niet minder noodzakelijk om de relatie tussen politiek, ambtelijke organisatie en particulier initiatief opnieuw te doordenken en vorm te geven. Ik doel dan niet op een herindeling van departementen, maar op een aanpak van privatisering en vermaatschappelijking. Vele partijen hebben qua traditie alles in huis om een fundamentele revisie van de verdeling van verantwoordelijkheid, staat en samenleving te concipiëren. De christelijk-sociale en de sociaal-democratische erflaters, lieten de notie van coöperaties na. De christen-democratie kent haar idee van subsidiariteit. Deze beide noties konden wel eens aan gewicht winnen, nu de verzorgingsstaat sterk aan revisie onderhevig is en er in feite een zoektocht plaatsvindt naar moderne vormen van solidariteit. Het is een dure plicht van politieke partijen op dit punt visies te ontwikkelen. Verder zouden zij veel meer kunnen investeren in een ander, voor de nabije toekomst doorslaggevend thema: de gewenste ontwikkeling van het staatkundige Europa. Moet Europa zich ontwikkelen tot een staten-

bond, een federale staat of een bondsstaat? Welke democratische en constitutionele verhoudingen in de Europese Unie vormen de leidraad voor de politiek?

Sterkere oriëntatie van de parlementariërs op hun vertegenwoordigende rol

Ook de rol van de Tweede Kamer zou onder de loep genomen moeten worden. Een districtenstelsel zou de burger en volksvertegenwoordiging dichter bij elkaar kunnen brengen. Daarnaast zijn elementen van directe democratie inpasbaar binnen het representatieve stelsel. Ik zie niet in waarom de Tweede Kamer en regering niet van tijd tot tijd een raadplegend referendum zouden kunnen organiseren. Constitutioneel is dat mogelijk, mits daartoe van geval tot geval bij wet wordt besloten. Het kan een zinvol instrument zijn om de opvattingen van de bevolking te peilen op een meer officiële manier dan nu vaak te pas en te onpas gebeurt door commerciële opiniebureaus. Dit instrument moet terughoudend worden toegepast, maar het mogelijk gebruik ervan legt op voorhand een zwaardere verantwoordelijkheid op Kamerleden om hun opvattingen – in hun district – jegens de kiezer overtuigend uit te dragen.

Een zuiverder onderscheid in het functioneren van regering en Tweede Kamer

**Politiek gezien,
wordt door een re-
geerakkoord de
Tweede Kamer als
onafhankelijk or-
gaan beknot in haar
werkzaamheden**

Die zwaardere verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordiging is niet minder van belang in haar staatkundige relatie tot de regering. De Tweede Kamer zal een onafhankelijke rol moeten innemen ten opzichte van de regering door in ieder geval de kabinetsformatie anders te structureren. De huidige formatiemethodiek is het product van het evenredigheidsstelsel. Onder het districtenstelsel was het gebruik, dat een kabinet geen ontslag vroeg aan de vooravond van de verkiezingen. Het kabinet bleef zitten, tenzij zich een nieuwe meerderheid in de Kamer aftekende. Pas na 1922 werd ontslagaanvraag gebruik, omdat toen duidelijk werd, dat de verkiezingen binnen het stelsel van evenredigheid niet een ondubbelzinnige coalitiemeerderheid aanwees. Er bleken altijd verschillende coalities geformeerd te kunnen worden op basis van de verkiezingsuitslag. De langdurige kabinetsformatie werd vanaf toen een staatkundig fenomeen. Mijn stelling is, dat zelfs onafhankelijk van invoering van een districtenstelsel, een andere aanpak van formatie denkbaar is. Het is niet noodzakelijk dat na de verkiezingsuitslag een formatie perse leidt tot een regeerakkoord. Een regeerakkoord is georiënteerd op een bestendige coalitie voor een nieuw kabinet. Uit een oogpunt van duurzaamheid is dat gerechtvaardigd. Maar politiek gezien beperkt het de positie van de Tweede Kamer. In de eerste plaats omdat het regeerakkoord een akkoord is niet van alleen de ministers, maar primair van de betrokken fractievoorzitters. Staatsrechtelijk is dit onzuiver, omdat aldus de Kamer zich committeert aan het komende kabinets-

programma. Politiek gezien, wordt daarmee de Tweede Kamer als onafhankelijk orgaan beknot in haar werkzaamheden die zij immers namens de kiezer dient te verrichten. Het leidt ertoe, dat de Kamer, althans de meerderheid, zich bindt aan de inhoud van het beleids- en wetgevingsprogramma van het kabinet en daarmee partijdig onderdeel wordt van het besluitvormingsproces over het overheidsbeleid. Natuurlijk moet de kabinetsformatie zich wel altijd richten op het mogelijk maken van een levensvatbaar kabinet: een kabinet dat uiteraard niet bij eerste optreden in de Kamer wordt weggestuurd. Maar er zou naar een procedure moeten worden gezocht die zelfstandigheid garandeert: zelfstandigheid in de richting van de Kamer. Onderlinge afstand is een essentieel punt voor ons parlementaire stelsel. Natuurlijk, dat gaat ten koste van de "rechtszekerheid" maar het leidt wel tot onafhankelijkheid in de wederzijdse verhouding tussen regering en Staten-Generaal. De Tweede Kamer moet het onvervreembare recht worden gegund uiteindelijk het kabinet op zijn daden te beoordelen (de totstandkoming van een Hoofdlijnenakkoord in plaats van een regeerakkoord bij de laatste formatie was al een stap in de goede richting). Dat vergt overtuigingskracht van de zijde van de Kamer, maar ook van het kabinet. Het publieke debat is daarmee gediend en langs die weg is dit in het belang van de kiezer. Verandering van de methodiek van kabinetsformatie heeft het voordeel, dat tijdig niet goed functioneren van een minister c.q. van het kabinet aan de kaak wordt gesteld. Het zou een impuls zijn voor echte invulling van ministeriële verantwoordelijkheid voor beleidsvorming en voor uitvoering van beleid. Tegen elkaar moeten worden afgewogen het nadeel van grotere onzekerheid, instabiliteit in de Haagse politiek tegenover het voordeel van grotere betrokkenheid van de samenleving. Zoals gezegd, een nieuwe systematiek legt een zwaardere verantwoordelijkheid bij Kamer en kabinet. Deze benadering vergt een sterk kabinet en een sterke volksvertegenwoordiging. Dat laatste vereist versterking van de kwaliteit van ondersteuning van Kamerleden op constitutioneel en maatschappelijk terrein, maar vooral Kamerleden met ervaring en kennis van de constitutionele verhoudingen. Zou hun betrokkenheid niet worden verbeterd door Kamerleden nevenfuncties buiten de politiek in strikte zin te laten uitoefenen? Maatschappelijke expertise is voor volksvertegenwoordigers onmisbaar.

De gewoonteregel, dat coalitiepartnerwisseling verkiezingen vergt, die sinds de zestiger jaren bestaat, verdient heroverweging

Het laatste aandachtspunt is het geëvolueerde karakter van het ontbindingsrecht van de Tweede Kamer: het recht van regeringswege om het parlement te ontbinden. Aanvankelijk en conform de oorspronkelijke bedoeling van de Grondwetgever is dit recht gehanteerd als middel om tot een oplossing te komen in een crisis tussen regering en Tweede Kamer. Het kabinet had in deze opvatting een zware motiveringsplicht om tot nieuwe verkiezingen te komen. Maar sinds de jaren zeventig is het ontbindingsrecht geworden tot resultaat van interne onderhandelingen tussen Kamer en regering en daarmee tot een instrument van zelfontbinding van de Tweede Kamer. De onderscheiden verantwoordelijkheden van

kabinet en Kamer zijn daarmee vervaagd. Het ontbindingsrecht zou niet moeten worden gehanteerd als middel om coalitieproblemen op te lossen. De breuk van een coalitie hoeft niet altijd uit te monden in het ontbinden van de Kamer: op basis van dezelfde verkiezingsuitslag die de Kamer legitimiteit verschaft, kan in beginsel steun aan een nieuw coalitiekabinet worden gegeven. Dat vergt niet per se voorafgaande verkiezingen. In het evenredigheidsstelsel kan wisseling van partner op basis van eerder gehouden verkiezingen niet worden uitgesloten. De gewoonteregeling, dat coalitiepartnerwisseling verkiezingen vergt, die sinds de zestiger jaren bestaat, verdient derhalve heroverweging.

Mr. R.J. Hoekstra is lid van de Raad van State