

Antwoorden aan Andeweg(2)

Op naar een commissie Verantwoording

RONALD VAN RAAK

Het politieke bewustzijn van mensen neemt toe, stelt Paul Schnabel in *In het zicht van de toekomst*, het Sociaal en Cultureel Rapport 2004. Toch verwacht hij niet dat dit zal leiden tot meer actieve betrokkenheid bij de politiek; eerder zal het aanleiding zijn voor meer politiek cynisme. Nederlanders zijn beter opgeleid en meer geïnformeerd dan ooit, maar laten zich steeds moeilijker politiek mobiliseren. Deze 'ontvoogding' is ook een van de uitgangspunten van het PvdA-rapport *De Leidende Burger*. Onder voorzitterschap van Rudy Andeweg heeft een commissie Bestuurlijke Vernieuwing een helder en handzaam advies geschreven over het kiesstelsel, de burgemeester en het referendum.

40 Dit rapport is een verademing na de kabinetsvoorstellen over deze onderwerpen, die konden rekenen op veel kritiek. De commissie zet overtuigend uiteen waarom vertegenwoordigende democratie te verkiezen is boven directe democratie, maar doet tegelijk voorstellen om directe bemoeienis van de bevolking te bevorderen. Ook doen Andeweg c.s. voorzetten voor afschaffing van de provincies en de Eerste Kamer en willen zij de grondwet een prominentere rol in de besluitvorming geven. Deze voorstellen roepen nog veel vragen op. Een gemis is boven-

Over de auteur Ronald van Raak is hoofd van het Wetenschappelijk Bureau van de SP en lid van de Eerste Kamer

dien dat politieke verantwoording en de rol van politieke partijen in het rapport buiten beschouwing zijn gebleven.

DEMOCRATIE VOLGENS ANDEWEG

De hoogopgeleide en goed geïnformeerde burger is voor Thom de Graaf een belangrijke reden om mensen meer directe invloed te geven op het bestuur, via de rechtstreeks gekozen burgemeester en minister-president en via regionale volksvertegenwoordigers. De voorstellen van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing zouden ook passen in de tendens tot personalisering van de politiek. Maurice de Hond gebruikt deze argumenten in zijn pleidooi voor een peilingendemocratie die burgers in staat stelt tot permanent zelfbestuur. Andeweg c.s. merken terecht op dat directe democratie veronderstelt dat mensen ook permanent betrokken zijn bij de politiek.

In *De Leidende Burger* geeft de commissie een systematisch overzicht van de voor- en nadelen van directe en vertegenwoordigende democratie. De conclusie luidt dat mensen zich niet bekommeren om alle politieke besluiten, maar wel belangstelling hebben 'als het er toe doet'. Kiezers mogen zich gelukkig prijzen dat zij niet over elke wet die het parlement passeert een mening hoeven te hebben. Dat kunnen zij overlaten aan de vertegenwoordigers die zij daartoe hebben aangewezen. Als deze gekozenen problemen echter uit de weg gaan, of als zij standpunten in-

nemen die strijdig zijn met die van hun kiezers, dan willen mensen hun stem laten horen.

Kiezers moeten erop kunnen vertrouwen dat politici hun werk goed doen én kunnen inbreken in de besluitvorming als zij dat nodig vinden. Andeweg c.s. passen het referendum handig in binnen ons vertegenwoordigende systeem. Een volksraadpleging georganiseerd door het kabinet of door de Tweede Kamer, zoals het referendum over de Europese grondwet, is in strijd met de vertegenwoordigende democratie: op deze manier schuiven volksvertegenwoordigers de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming van zich af. Het ligt anders wanneer de bevolking zélf haar vertegenwoordigers via een referendum wil corrigeren. De commissie bepleit daarom een correctief wetgevingsreferendum, waarin kiezers besluiten van de gekozenen kunnen tegenhouden. Wel in strijd met de vertegenwoordigende democratie lijkt het voorstel voor een raadgevend beleidsvormend referendum. Toch geldt ook hier dat als vertegenwoordigers weigeren om bepaalde zaken aan te pakken, het goed is dat kiezers niet alleen via het voeren van acties en lobby's, maar ook door middel van referenda problemen op de politieke agenda kunnen plaatsen.

Wat betreft de rechtstreeks gekozen 'regeringsleiders', dat wil zeggen de minister-president en de burgemeester, sommen Andeweg c.s. een groot aantal voor- en nadelen op. Wat op nationaal niveau voor hen de doorslag geeft is het probleem van de dubbele mandaten: zowel de minister-president als de Tweede Kamer kan zich rechtstreeks beroepen op de kiezers en onduidelijk is wie het laatste woord heeft. Op lokaal niveau kan hetzelfde probleem zich voordoen tussen burgemeester en gemeenteraad, al acht een meerderheid van de commissieleden de risico's daar minder ernstig. De commissie verontschuldigt zich ten onrechte voor de 'weinig revolutionaire' keuze om de burgemeester door de gemeenteraad te laten kiezen. Als ook de Provinciale Staten de commissaris kiezen en de Tweede Kamer de minister-president, hebben we overal gekozen 'regeringsleiders' en wordt tegelijk de positie van

de volksvertegenwoordigingen versterkt. Het is consequenter dat na verkiezingen de lijsttrekker van de grootste partij niet automatisch de eerste formateur wordt, zoals de commissie voorstelt, maar dat ook die benoeming wordt overgelaten aan het parlement.

De meeste aandacht besteden Andeweg c.s. aan het kiesstelsel. Dat is terecht, omdat het voorstel van De Graaf voor invoering van kiesdistricten de meest ingrijpende vernieuwing inhoudt. Tijdens lezingen en debatten hoor ik vaak klachten over politici, maar zelden over het kiesstelsel. Ons stelsel is eenvoudig (mensen hebben één stem), eerlijk (elke stem telt) en toegankelijk (de kiesdrempel is laag). Een veelgehoorde klacht is wel dat Tweede-Kamerleden niet zelf worden gekozen, maar 'op de slippen van de lijsttrekker' in de Kamer komen. De commissie komt met een elegante oplossing, die ook in België wordt toegepast: kiezers stemmen óf op de lijst, óf op een van de kandidaten. Partijen leggen hun kiezers een lijst voor met een in hun ogen gewenst evenwicht voor wat betreft sekse, etniciteit en – hopelijk vooral – inhoudelijke expertise. De kiezer hoeft deze keuze echter niet te steunen en kan via voorkeursstemmen de samenstelling van de fractie beïnvloeden. De kabinetsplannen voor een landelijke én een regionale stem schuiven Andeweg c.s. terzijde als onnodig ingewikkeld. De keuze voor regionale vertegenwoordigers wordt 'een tikkeltje ouderwets' genoemd.

De commissie heeft zich niet beperkt tot de nu voorliggende kabinetsvoorstellen voor bestuurlijke vernieuwing, maar gaat ook in op de positie van provincies en Eerste Kamer: die kunnen worden afgeschaft. De nieuwe Wet op de bestuursregio's die momenteel bij de Eerste Kamer ligt en een door De Graaf in de senaat toegezegde notitie over het middenbestuur maken deze discussie opnieuw actueel. De voorstellen van Andeweg c.s. om de taken van de provincies te verdelen over nieuw in te stellen bestuursregio's die dicht bij het lokaal bestuur staan en een viertal grotere 'landsdelen' die op Europees niveau kunnen wedijveren met de Duitse *Länder*

en de Belgische gemeenschappen, verdienen serieuze aandacht.

De voorgestelde afschaffing van de Eerste Kamer is minder overtuigend. De commissie wil de rol van de Raad van State beperken tot de bestuursrechtspraak en het advies over wetgeving overlaten aan een 'Reflectie Kamer', die kleiner is dan de huidige Eerste Kamer en wetten kan terugzenden naar de Tweede Kamer. Het blijft echter vreemd dat er na de Tweede Kamer nóg een mogelijkheid blijft om wetgeving te blokkeren. Het is consequenter dat de Tweede Kamer zelf leden vrijmaakt om wetten te beoordelen op hun grondwettelijkheid, deugdelijkheid en uitvoerbaarheid. Hetzelfde probleem zie ik met het door de commissie gesteunde initiatief-voorstel Halsema om bepaalde wetten door de rechter aan de grondwet te laten toetsen. Ook door dit voorstel, dat nu bij de Eerste Kamer ligt, ontstaat de figuur dat een ander dan de kiezers of het rechtstreeks gekozen parlement het laatste woord heeft.

VERANTWOORDING EN VERTROUWEN

De vertegenwoordigende democratie staat of valt met het vertrouwen dat mensen hebben in bestuurders. Fraudes bij ministeries (zoals bij OC&W), ondoorzichtige besluitvorming (zoals inzake de Betuwelijn) en besluiten zonder draagvlak (zoals de invoering van de euro) bevorderen dit vertrouwen niet. Minstens zo belangrijk is adequate verantwoording. De Maastrichtse criminoloog Grat van der Heuvel noemt Nederland in *Binnenlands Bestuur* van 10 september 2004 een 'collusieparadijs', waar bestuurders, volksvertegenwoordigers, topambtenaren en adviseurs in allerlei netwerken elkaar de hand boven het hoofd houden. De Leidse po-

liticoloog Herman van Gunsteren spreekt in zijn *Woordenschat voor verwarde politici* (2003) van een gebrek aan 'Zwarte Pieten'. Het door Paul Schnabel gevreesde cynisme van mensen met de politiek wordt vooral gevoed doordat politici niet worden afgerekend op hun beloften en falende bestuurders niet aan de kant worden gezet.

Het rapport *De Leidende Burger* sluit nauw aan bij het nieuwe beginselprogramma van de PvdA, zo menen de opstellers. Het is jammer dat in dit eindverslag over bestuurlijke vernieuwing de rol van politieke partijen buiten beschouwing is gebleven. Dit rapport is een goed, maar ook een half advies. Linkse partijen moeten niet alleen de volksvertegenwoordiging hoog in het vaandel voeren, maar ook de partijdemocratie. Het succes van de SP als ledenpartij is mede te verklaren uit haar inspanningen om onvrede onder de bevolking te mobiliseren en mensen een stem te geven in de politiek. Dat SP-politici in onderzoeken vaak betrouwbaar worden gevonden hangt wellicht samen met hun ideologische consistentie. De opmerking van Andeweg c.s. dat de politiek minder ideologisch gefundeerd is geworden gaat voorbij aan de beginselende-bat-ten die recentelijk in de PvdA, de VVD en Groen-Links zijn gevoerd.

Is een consequente beginselenpolitiek een antwoord op de door de commissie geconstateerde onvoorspelbaarheid van de politiek? Is dit een manier om kiezers duidelijk te maken waar een partij voor staat en waar zij politici op mogen afrekenen? Dit soort vragen biedt stof tot nadenken voor een commissie Verantwoording. Laat die de aandacht verleggen van bestuurlijke vernieuwingen, die weinig mensen weten te enthousiasmeren, naar verantwoording, iets wat veel mensen wél het vertrouwen in de politiek kan teruggeven.