

Vergeleken met veel andere democratieën is Nederland achtergebleven bij het verder ontwikkelen van zijn staatsinrichting in democratische richting. De laatste grote stelselhervorming dateert uit 1917. Er is alle reden om ons politieke systeem bij de tijd te brengen en dus drastisch te hervormen. Een samenvatting van een discussiedocument opgesteld door Hans Engels en Meine Henk Klijnsma.

door Hans Engels & Meine Henk Klijnsma

De volledige versie van dit artikel is te vinden op www.d66.nl/kenniscentrum bij 'discussiedocumenten'

Op weg naar een gemenebest van vrije burgers

Al geruime tijd, in ieder geval sinds de Fortuyn-revolte in 2002, bestaat bij een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking forse onvrede over de wijze waarop ons politieke systeem functioneert. Het is aannemelijk dat door de economische crisis die onvrede eerder toe- dan afneemt, getuige onder meer de populariteit van de vleugelpartijen SP en vooral PVV in de opiniepeilingen.¹ Het is aannemelijk dat de grote politieke onvrede alles te maken heeft met angst voor een aantal grote veranderingen van de laatste tijd. Vooral de globalisering, de schaalvergroting, de (soms ineens) veranderde spelregels in bepaalde sociale domeinen hebben veel burgers onzeker gemaakt. Ouders zijn bang dat hun kinderen het slechter zullen krijgen dan zijzelf. Door de economische crisis is deze onzekerheid fink toegenomen. Het klassieke politieke stelsel blijkt niet of nauwelijks in staat een adequaat antwoord te formuleren op de politieke onvrede bij veel burgers. De verklaring hiervoor is tweërlei.

In de eerste plaats is er het verschijnsel van de verplaatsing van de politiek. De traditionele politieke instituties (vertegenwoordigende organen en politieke partijen) zijn steeds meer buitenspel komen te staan als gevolg van het verschuiven van veel publieke macht naar de Europese Unie, naar nationale zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en naar het private domein. De positie van vooral het nationale parlement is hierdoor ernstig geërodeerd.² In de tweede plaats is het functieverlies van de Tweede Kamer – en meer in het algemeen van de traditionele politieke praktijk – verder in de hand gewerkt door het onvermogen van het parlement om zijn volksvertegenwoordigende en agenderende rol naar behoren te vervullen. De grote maatschappelijke vraagstukken worden door de Kamer niet geagendeerd, terwijl bij veel burgers het gevoel bestaat dat 'de politiek' niet naar hen luistert of zelfs wil luisteren.³ In de recente parlementaire zelfreflectie wordt het hoofdprobleem van een volstrekt monistische

cultuur genegeerd. De handhaving van een stelsel met een vervlechting van wetgevende en uitvoerende macht, en het in één hand zijn van de macht en de controle op de macht is in het belang van de heersende partijpolitieke elite.

Een gemenebest van vrije burgers

Voor D66 is ons democratische stelsel in zijn traditionele vormen niet alleenzalmakend, maar evenmin in alle opzichten verwerpelijk. Een sluipende verplaatsing van het politieke bedrijf naar technocratische, onvoldoende democratisch gelegitimeerde circuits is echter geen aantrekkelijk alternatief. Wij pleiten daarom voor een systematische vernieuwing van ons staatkundige bestel, die zich richt op zowel de klassieke elementen van onze staatsinrichting als op de bestuurlijke organisatie op centraal en decentraal niveau.

In de visie van D66 is de staat geen formeel-juridische abstractie, maar is hij de uitdrukking van een politieke gemeenschap, wat ons betreft een gemenebest van vrije burgers: burgers die in staat en bereid zijn tot zelfstandig oordelen, het dragen van eigen verantwoordelijkheid, het maken van verantwoorde keuzes en het uit eigener beweging participeren ten bate van de *res publica*. De overheid is er niet alleen voor deze burgers, zij is vooral ook van de burgers. Zonder burgerparticipatie wordt de overheid tot een ziellose technocratie. Wij bepleiten een overheid die voorwaarden schept voor de burgers om zich naar vermogen te ontwikkelen. Dit impliceert een scheppende staat, geen bevoogdende *nanny state*, maar evenmin een terugkeer naar het liberalisme van de *Manchester School*.

Het door ons bepleite gemenebest van vrije burgers staat open voor *alle* burgers. Diversiteit is in die visie geen probleem, maar juist een bron van creativiteit. Het gemenebest van vrije burgers dat D66 voorstaat, gaat uit van het besef dat de Nederlandse nationale identiteit geen statische, maar een open en dynamische grootheid is. Zeker, de loop van de geschiedenis heeft onze identiteit bepaald, maar tegelijkertijd is het juist inherent aan deze historische determinant dat daaruit ook het dynamische en open karakter voortvloeit. Hieruit volgt verder dat ons identiteitsconcept bij uitstek inclusief van aard is. Het oogmerk ervan

is het gemeenschappelijke tussen verschillende bevolkingsgroepen te zoeken en te benadrukken, en de onderlinge verschillen niet te problematiseren, maar juist te waarderen.

Deze synthese tussen enerzijds inclusief denken en anderzijds waardering van pluriformiteit wordt in concreto belichaamd door onze voorkeur voor enkele nieuwe, sterke nationale instituties: de nationale school, de nationale omroep, het nationaal instituut voor staatsburgerschap, en het Vredeskorps. Ook in deze instituties gaan inclusiviteit (eenheid naar vorm) en pluriformiteit (verscheidenheid naar inhoud) harmonisch samen.

Constitutionele waardengemeenschap

Onze waardering van de reëel bestaande pluriformiteit in de Nederlandse samenleving betekent niet dat wij pleiten voor een volstrekt waardenrelativisme. Het tegendeel is veeleer het geval. De inhoudelijke grondslag van het Nederlandse gemenebest van vrije burgers wordt in onze visie gevormd door een aantal gedeelde constitutionele waarden die de democratische rechtsstaat vormen. Het gaat om het democratische principe van de volkssoevereiniteit en de rechtsstatelijke beginselen van machtscheiding (*de rule of law*, en onafhankelijke rechtsbescherming) en mensenrechten (zoals het non-discriminatiebeginsel, het recht op gelijke behandeling van mannen en vrouwen, van homo- en heteroseksuelen, de vrijheid van meningsuiting en het respect voor de privésfeer van burgers). In lijn met deze constitutionele waardengemeenschap bepleiten wij een krachtig ontwikkeld staatsburgerschap. Verder dient een eigentijdse constitutionele waardengemeenschap te worden begrepen in de context van een gestaag toenemende (en positief te waarderen) Europese integratie en globalisering.

Andere waarden dan constitutionele zijn zeker van belang en kunnen daarmee zelfs direct samenhangen, maar zijn toch van een principieel andere orde. Deze andere, vaak levenbeschouwelijk gefundeerde, waarden horen namelijk primair thuis in de privésfeer van burgers en vallen daarmee buiten het publieke domein. Dat verklaart waarom wij een strikte scheiding tussen kerk en staat bepleiten; D66 is voorstander van

een seculiere staat. Binnen deze seculiere staat past geen onderscheid naar levensbeschouwing: alle levensbeschouwingen (zowel godsdienstige als niet-godsdienstige) worden gelijk behandeld en gelijk gewaardeerd. In dat opzicht is de staat neutraal; hij plaatst zich niet op enige levensbeschouwelijke grondslag, ook niet in afgeleide zin zoals de joods-christelijke.

‘De staat is geen formeel-juridische abstractie, maar is de uitdrukking van een politieke gemeenschap, wat ons betreft een gemenebest van vrije burgers’

Tekortkomingen

Wanneer we ons ideaal van een gemenebest van vrije burgers vergelijken met de realiteit van het Nederland van vandaag de dag dan moeten we constateren dat dit ideaal op tal van onderdelen nog niet is gerealiseerd. De in 1966 door Hans van Mierlo gemaakte analyse van een vastgelopen democratie is nog steeds actueel, maar intussen wel urgenter. De voornaamste tekortkomingen betreffen:

- A. het feit dat veel *publieke macht* wordt uitgeoefend zonder dat daar adequaat *publieke* verantwoording over en *publieke* controle op plaatsvindt; dit is het geval met veel ZBO's, met veel semi-publieke instellingen, maar ook met 'eigenlijke' overheden;
- B. het ontbreken van mogelijkheden voor burgers om zelf directe zeggenschap uit te oefenen over publieke macht en de controle daarop; hieraan gerelateerd is de crisis in ons systeem van vertegenwoordiging, met name blijkend uit het functieverlies van vertegenwoordigende instituties en de (klassieke) politieke partijen;
- C. het ontbreken van een consistente en vooral consequent verwoorde visie op de verhouding burger-bestuur in het bijzonder ten aanzien van:

- de wenselijke rol van de overheid als (voorwaarden-) scheppende entiteit in een postmaterialistische samenleving,
- wat van burgers in hun hoedanigheid van staatsburgers mag worden verwacht (staatsburgerschap) en welke ruimte hen als zodanig dient te worden gegeven,⁴
- het onvoldoende presterende vermogen van de overheid, juist in haar rol als scheppende entiteit: bestuurlijke reorganisatie en vernieuwing van de openbare dienst zijn tot nu toe te veel technocratische exercities gebleven;
- D. het feit dat democratische instituties en de door hen te waarborgen waarden niet langer uitsluitend in de context van de klassieke natie-staat gestalte kunnen krijgen, maar op Europees en soms zelfs op mondiaal niveau dienen te worden gecreëerd en dat hiervoor in veel gevallen nieuwe vormen en gedachten moeten worden gezocht en gevonden.

Het voorgaande vraagt om een nadere uitwerking. Hierbij hanteren wij vier categorieën: [A] Burger-schap en *civil society*; [B] Staatkundige vernieuwing; [C] Bestuurlijke organisatie; [D] Organisatie van de openbare dienst, ZBO's en semi-publieke instellingen.

Burgerschap en *civil society*

Het huidige kabinet heeft veel energie gestoken in de totstandkoming van een Handvest voor verantwoordelijk burgerschap. In de benadering van het kabinet worden staatsburgerschap, participatie in de *civil society* en het belang van adequate gedragsregels voor in de publieke ruimte en de naleving daarvan op één hoop gegooid. De revitalisering van staatsburgerschap moet echter nadrukkelijk worden losgekoppeld van de politieke ambitie om het gedrag van burgers volgens eigen, subjectieve normen te sturen. Zij is veeleer van belang met het oog op de zo dringend noodzakelijke verbetering van de verhouding tussen bestuur en burger (en omgekeerd).

In de visie van D66 moet worden erkend dat veel burgers niet langer passieve onderdanen en/of 'klanten' van de overheid zijn, maar *citoyens* die zonder bevoegding wensen te participeren ten behoeve van de publieke zaak. Zoals al gezegd zijn

de Nederlandse institutionele structuren daar niet bepaald op ingericht. Hervorming van die structuren is daarom noodzakelijk. Even noodzakelijk is het dat eigentijds staatsburgerschap wordt gefaciliteerd, aangemoedigd en – speciaal voor nieuwe staatsburgers – wordt geleerd. Voor D66 is de *civil society* een zaak van de burgers zelf, waarmee de overheid zich niet direct behoort te bemoeien, terwijl de naleving van de bedoelde gedragsregels vanzelfsprekend is (althans behoort te zijn). De *civil society* is verweven met delen van de semi-publieke sector. D66 hecht aan een directe inbreng van burgers in deze sector. Waar mogelijk dient deze inbreng van burgers te worden versterkt (zie ook onder D).

Staatkundige vernieuwing

Het Nederlandse staatsbestel moet bij de tijd worden gebracht. D66 bepleit een samenhangend pakket van hervormingen over de gehele breedte van de Nederlandse staatsinrichting. Deze staatsrechtelijke hervormingen dienen in samenhang te worden gezien met de door ons bepleite hervormingen op het vlak van burgerschap en *civil society* (zie onder A), de bestuurlijke organisatie (zie onder C) en de openbare dienst, de ZBO's en de semi-publieke sector (zie onder D).

De door ons gewenste staatsrechtelijke hervormingen richten zich op:

1. Het vergroten van openheid en transparantie omtrent het functioneren van onze staatsinstellingen;
2. Het bevorderen van directe zeggenschap van burgers over de publieke besluitvorming;
3. Directe verkiezing van belangrijke politieke ambtsdragers, ook in de executieve sfeer;
4. Afschaffing van pre-democratische instellingen en procedures;
5. Herstel van een duidelijke rolverdeling tussen parlement en regering (dualisme);
6. Versterking van de controlerende bevoegdheden van het parlement ten opzichte van de regering.

Een en ander is en blijft de legitimatie voor wat vroeger de 'kroonjuwelen' werden genoemd. Wij noemen in dat verband – zonder volledig te willen zijn – de invoering van een ruimhartig referendum, het volksinitiatief, en de ceremoniële

monarchie, de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar 16 jaar, drastische verruiming van de openbaarheid van bestuur en *last but not least* vergemakkelijking van de herzieningsprocedure van de Grondwet.

Bestuurlijke organisatie

Eerdere pogingen om tot een integrale en samenhangende modernisering van onze bestuurlijke inrichting te komen, hebben als gevolg van politieke verdeeldheid en bestuurlijke onwil gefaald. Een nieuwe poging zal weloverwogen, dat wil zeggen met een intelligente mix van sturing en draagvlak ter hand moeten worden genomen. Doel is de instandhouding van een vitale lokale en regionale democratie. Dat vraagt een volwaardig en zelfstandig decentraal bestuur.⁵

Uitgangspunten daarvoor zijn:

- [A] de bestaande *bestuurlijke hoofdstructuur*, dat wil zeggen maximaal drie bestuurslagen, elk met een integraal pakket van bestuurlijke bevoegdheden en beleidstaken (open huishouding) en een volwaardige (dat wil zeggen een op van directe verkiezing gebaseerde) democratische grondslag en politieke controle;
- [B] 'decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan', dat wil zeggen een forse *decentralisatie* van overheidstaken, meer beleidsvrijheid en meer financiële ruimte ten behoeve van een efficiënte en effectieve behartiging van zorgtaken en publieke dienstverlening richting burgers.

Voor een vitale decentrale democratie zijn verder drie zaken van wezenlijk belang:

- [1] een direct gekozen volksvertegenwoordiging, die als eindverantwoordelijk orgaan de hoofdlijnen van beleid bepaalt en een volwassen politieke controle uitoefent,
- [2] interactieve en transparante besluitvorming gebaseerd op reële en serieuze medezeggenschap van burgers, en
- [3] kwaliteit van beleid en bestuur op de kerntaken handhaving, zorg en dienstverlening.

D66 wil op basis van deze uitgangspunten op weg naar een volwassen democratisch, slagkrachtig en zelfstandig decentraal bestuur. Dat vraagt een substantiële opschaling van gemeenten

en provincies en een verregaande sanering van hulpstructuren en samenwerkingsconstructies in het middenbestuur.

Openbare Dienst, ZBO's en semi-publieke instellingen

De Nederlandse verzorgingsstaat is in veel opzichten onbestuurbaar en onbetaalbaar geworden als gevolg van de economische conjunctuur (stagnerende groei), een overbelasting aan taken, teveel pretenties en een te zwakke legitimatie. Een groeiend woud van beleid en regels heeft geleid tot een overmaat aan staatsmacht en regeldruk. Om hier weer een balans te vinden zal in de eerste plaats een fundamentele herijking van de aard en omvang van overheidsprestaties en -interventies moeten plaatsvinden. Welke opgaven in de sfeer van handhaving, dienstverlening en zorg behoren tot de actieradius van de overheid? In de tweede plaats, en nadrukkelijk in relatie met het eerste punt, zal de inrichting van de rijksdienst moeten worden heroverwogen. Belangrijkste probleem is de ambtelijk-departementale verkokering, die het voeren van integraal beleid frustreert. Om aan dit proces weerwerk te bieden zijn een herstel van het politiek primaat en een modernisering van de rijksbureaucratie in de richting van een slagvaardig en doelmatig apparaat nodig. Dat betekent onder meer een serieuze inzet op de reorganisatie van de ministerraad, een wijziging van de departementale indeling en de introductie van een direct gekozen minister-president.

Reorganisatie is niet alleen nodig binnen de rijksdienst in de meer beperkte zin van het woord. Vooral ten aanzien van de ZBO's bestaat een sterke samenhang met de al even noodzakelijke hervorming van de bestuurlijke organisatie (zie onder c). Ons land kent bovendien tal van private instellingen die (deels) met publiek geld worden gefinancierd om publieke (soms wettelijke) taken uit te voeren. Hierbij moet worden gedacht aan in het bijzonder instellingen van hoger onderwijs, universiteiten, pensioenfondsen, woningcorporaties, ziekenhuizen en andere zorginstellingen, evenals instellingen voor welzijn en jeugdzorg. Deze semi-publieke instellingen schieten tekort waar het publieke verantwoording en zeggenschap van burgers betreft; ook hier is hervorming

dringend noodzakelijk. Waar mogelijk dient hier het lekenbestuur te worden hersteld.

Conclusie

Met deze beschouwing willen wij het onderwerp democratie en openbaar bestuur opnieuw op de kaart zetten binnen D66. Hoewel in het verleden pogingen om op dit vlak de noodzakelijk hervormingen tot stand te brengen voor het grootste deel mislukt zijn, menen we dat de omstandigheden daarvoor thans wezenlijk gunstiger zijn. De *Verekening* van het stelsel is verder voortgeschreden en daarmee is ook het draagvlak gegroeid voor ingrijpende hervormingen. Bovendien leidt de noodzaak om vanwege de economische crisis structureel te bezuinigen tot de nodige urgentie wat het saneren van onze binnenlands bestuur en de organisatie van de rijksdienst betreft. Democratische hervormingen zijn geen luxe, maar noodzaak.

Hans Engels is lid van de Eerste kamer voor D66.

Hij is verder bijzonder hoogleraar gemeenterecht en gemeentekunde aan de Universiteit van Leiden (Thorbeckeleerstoel) en Universitair Hoofddocent staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Meine Henk Klijnsma was van 1991 tot en met 1999 lid van provinciale staten van Zuid-Holland voor D66 en is plaatsvervangend directeur Openbaar Bestuur en Democratie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Beide auteurs schreven dit artikel op persoonlijke titel.

- 1 Vgl. ook de uitslag van de Europese verkiezingen dit jaar.
- 2 De Christendemocratische staatsrechtgeleerde Sophie van Bijsterveld spreekt in dat verband van de *empty throne*. Zij doelt daarbij vooral op de rol van de Kamer als medewetgever.
- 3 Politieke Barometer, 23 april 2009.
- 4 Staatsburgerschap is wat anders dan burgerschap. Staatsburgerschap betreft de positie, dat wil zeggen het geheel van rechten en plichten van burgers, ten opzichte van de *res publica*: het gemeenbest. Burgerschap betreft daarnaast ook de positie van burgers in de samenleving als geheel. Dat laatste is uiterst belangrijk en juist daarom – anders dan dit kabinet meent getuige zijn streven een handvest voor verantwoordelijk burgerschap op te stellen – geen zaak van de overheid, maar van de burgers zelf; het gaat hier immers om de private sfeer.

De commissie-Davids deed Den Haag de afgelopen weken op haar grondvesten schudden. Het besluit tot politieke steun aan de oorlog in Irak miste een volkenrechterlijke basis, er was weinig regie en het parlement werd onvoldoende geïnformeerd. Volgens Annelou van Egmond is 'informatie' hierbij een sleutelwoord. 'Groupthink' processen zorgden ervoor dat Nederlandse politici selectief waren in het verwerven en delen van informatie. Macht zonder tegenmacht: de ideale voorwaarden voor een politiek bedrijfsongeval.

door **Annelou van Egmond**

De Haagse tunnelvisie

Steun aan de Irak-oorlog