

Ontwerp en onderhoud van de Hortus Democraticus

INAUGURELE REDE DOOR PROF. MR. KLAAS DE VRIES

Radboud Universiteit Nijmegen



INAUGURELE REDE

PROF. MR. KLAAS DE VRIES



Klaas de Vries leidt in zijn oratie de toehoorders rond in de Hortus Democraticus. Wandelend door de Hof der Gedachten, de Hof der Machten en de Hof der Klachten bespreekt hij enkele kenmerken van de democratie. Hoe democratisch een democratie is, wordt bepaald door de gezindheid van burgers, be-

stuurders en politici. Cruciaal daarbij is dat machtsuitoefening in het publieke domein te allen tijde transparant is.

Hij gaat ook in op de zorgen die regelmatig over het functioneren van onze democratie worden geuit. Van tijd tot tijd worden medicijnen ter verbetering van de democratie aanbevolen. Maar, zo benadrukt De Vries, meestal is bij die wondermiddelen geen bijsluiter gevoegd, die waarschuwt tegen bijwerkingen.

Klaas de Vries (Hoensbroek, 1943) studeerde letteren aan de Hamline University in Saint Paul, Minnesota (VS) en rechten aan de Universiteit Utrecht. Tussen 1973 en 1988 en tussen 2002 en 2006 was hij Tweede Kamerlid voor de PvdA. In de tussenliggende jaren was hij onder andere hoofddirecteur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, voorzitter van de SER, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en minister van Binnenlandse Zaken. De Vries is sinds 2007 lid van de Eerste Kamer. Sinds 1 juni 2009 is hij bijzonder hoogleraar 'De praktijk en cultuur van het Nederlandse parlement' aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

ONTWERP EN ONDERHOUD VAN DE HORTUS DEMOCRATICUS

Ontwerp en onderhoud van de Hortus Democraticus

Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar De praktijk en cultuur van het Nederlandse parlement aan de Faculteit der Letteren van de Radboud Universiteit Nijmegen op vrijdag 4 juni 2010

door prof. mr. Klaas de Vries

Vormgeving en opmaak: Nies en Partners bno, Nijmegen
Fotografie omslag: Bert Beelen
Drukwerk: Drukkerij Roos en Roos, Arnhem

ISBN 978-90-9025500-2

© Prof. mr. Klaas de Vries, Pijnacker, 2010

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt middels druk, fotokopie, microfilm, geluidsband of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de copyrighthouder.

*Mijnheer de rector magnificus,
Waarde toehoorders,*

Over enkele dagen gaat Nederland naar de stembus om de politieke macht opnieuw te verdelen. Dat vormt een goede aanleiding om u uit te nodigen voor een korte wandeling door mijn Hortus Democraticus. Helaas kunnen we vandaag niet overal en nergens lang genoeg verwijlen. We nemen een kijkje in de Voorhof, en lopen vervolgens door de Hof der Gedachten, de Hof der Machten en de Hof der Klachten.

VOORHOF

Eerst dus naar de Voorhof. Die gaat over mijn eerste kennismaking met de politiek in het begin van de jaren vijftig van de vorige eeuw. Het kwam door mijn vader. Hij was leraar staatsinrichting en economie en kort na de Tweede Wereldoorlog wethouder in de gemeente Hoensbroek – thans gemeente Heerlen – in Zuid-Limburg.

Op zondagen werd thuis tijdens de afwas – die in die tijd nog met de hand werd gedaan – over van alles en nog wat gediscussieerd. Daarbij ging het vaak over vragen van geloof en politiek. De verklaring daarvoor is eenvoudig. Ons gezin behoorde tot een kleine, maar actieve protestantse minderheid in een volop rooms-katholieke omgeving. Bovendien was mijn vader na de oorlog vanuit de CHU ‘doorgebroken’ naar de PvdA en in Hoensbroek wethouder geworden. In de provincie van de toen almachtige KVP riep dat regelmatig spanningen op en af en toe brak er een ruit.

Zowel geloof als politiek leverde voor mijn broers en mij de nodige vragen op. Voor een minderheid is de wereld nu eenmaal niet zo vanzelfsprekend als voor een meerderheid. Het lijkt wel of er voortdurend iets niet klopt. Waarom denken en geloven wij eigenlijk anders dan al die anderen? En hoe kan het toch dat die meerderheid wel haar zin krijgt, terwijl ze het niet bij het rechte eind heeft?

In die tijd was het antwoord op zulke vragen voor ons van groot praktisch belang. Want een goed begrip van de ouderlijke instructie om vooral *niet* te knielen als er een processie langs ons huis trok, was broodnodig om onze slappe knieën te sterken, wanneer wij op de stoeprand als jonge Maarten Luthers de verongelijkte blik van Monseigneur Lemmens moesten trotseren.

En van de opschudding in ons dorp over het feit dat wethouder De Vries tijdens een bezoek van de bisschop aan het gemeentebestuur niet voor hem had geknield en diens ring niet had gekust, maar brutaalweg zijn hand had uitgestoken om zich voor te stellen, moesten wij natuurlijk het naadje van de kous weten.

Minstens zo belangrijk was het, in de dagelijkse strijd om het bestaan, adequaat te reageren als leeftijdgenoten van de dominante gezindte af en toe het volgende lied aanhieven:

‘Protestantse apen
liggen in bed te gapen,
geloven niet in God,
alleen maar in de pispot.’

Als dat lied weerklonk, gaf het eigen geloof de vuisten kracht en, wanneer de overmacht te groot bleek, de benen snelheid.

Terugkijkend op die periode, denk ik daar een permanent wantrouwen in het gelijk van meerderheden aan te hebben overgehouden. Dat is mij vrijwel altijd en overal te stade gekomen. Ik kan het dus aanraden.

DE HOF DER GEDACHTEN

Vanuit de Voorhof lopen wij nu naar de Hof der Gedachten. In de tuin staat een groot aantal beelden voor een imposant gebouw. Dat is de bibliotheek, gevuld met talloze boeken over democratie. De tijd ontbreekt helaas om hier binnen te gaan, maar ik geef u een indruk van wat er in de verzamelde geschriften staat.

Allereerst maken ze duidelijk, dat het begrip democratie een veel groter bereik heeft dan alleen de politiek. In een democratische samenleving worden recht en mensenrechten gerespecteerd, onderdrukt de meerderheid de minderheid niet, en worden burgers op alle niveaus bij besluitvorming betrokken. Democratische mensen weten dus dat je niet altijd je zin kunt krijgen, en zoeken in overleg naar compromissen en draagvlak. Vanzelfsprekend kunnen diep gevoelde principiële opvattingen daarbij breekpunten opleveren.

Veel boeken gaan natuurlijk over de politieke democratie. Zij beschrijven dat het nooit eenvoudig was om een democratische staat te worden en te blijven. Ze analyseren ook verschillen tussen democratische stelsels. Je kunt een democratie bijvoorbeeld zo inrichten dat je bij verkiezingen alleen een meerderheid toegang geeft tot de macht. In veel districtenstelsels is het alles of niets: *‘the winner takes all’*.

De helderheid en de slagvaardigheid van deze systemen wordt dikwijls bewonderd. De burger weet meteen of hij heeft gekozen met een stem die ertoe deed of met een die in de prullenbak verdwijnt.

In het Verenigd Koninkrijk hebben twee partijen dat heldere stelsel sinds mensenheugenis gekoesterd en slechts af en toe een derde partij tot de machtsvorming toegelaten. Daags na de laatste verkiezingen schreef de NRC op verwijtende toon dat de kiezers het land hadden ‘opgescheept’ met een Lagerhuis waarin geen enkele partij de absolute meerderheid heeft.

Maar inmiddels is in het Verenigd Koninkrijk voortvarend een coalitieregering gevormd, die nastreeft het traditionele heldere kiesstelsel aan de moderne tijd aan te passen.

In andere democratische stelsels wordt vooral beoogd de diversiteit aan opvattingen in een samenleving recht te doen. Zij kennen geen kunstmatige kiesdrempels en bevorderen door evenredige vertegenwoordiging dat geen stemmen verloren gaan.

Omdat er een flink aantal partijen is met begeerte naar macht blijkt het soms lastig een regering te vormen. In een coalitieregering moeten immers dikwijls de scherpste kantjes van de verkiezingsprogramma's worden afgeslepen. Vaak zitten partijen maandenlang in een afvalrace winst- en verliesrekeningen op te stellen en proberen ze in 's lands belang elkaar met breekpunten uit te roken. Soms gaan ze zelfs onderhandelen met partijen waarvan ze weten dat ze er niet mee willen regeren.

Je zou zeggen: dit moet toch ook anders kunnen. Partijen die echt met elkaar willen gaan regeren, uit overtuiging of noodzaak, zouden het toch moeten aandurven een *commitment* aan elkaar uit te spreken, over vijf of zes centrale thema's harde afspraken te maken en de rest aan nader overleg binnen het kabinet en met de Kamer over te laten.

In de bibliotheek staan ook veel boeken over besluitvorming in democratieën. Als praktisch politicus kijk je daarvan wel eens op. Ik noem als voorbeeld een doorwrochte studie over de recente gemeentelijke herindeling rond Den Haag. Het boek staat vol met ingewikkelde netwerken en onnavolgbare matrices. De auteur toonde zich onthutst, toen ik hem vertelde dat de contouren van deze herindeling in tien minuten door de minister en zijn ambtenaren met een gele viltstift op een fietskaart van de ANWB waren ingekleurd.

Recente aanwinsten van de bibliotheek besteden veel aandacht aan de ingrijpende veranderingen in onze samenleving. Zij leggen uit dat de aan vertwijfeling grenzende onzekerheid, die veel burgers zou hebben bevangen, alles te maken heeft met het wegvallen van de zuilenmaatschappij, waarin iedereen zich veilig en geborgen wist, en met individualisering, commercialisering en marktwerking, en niet te vergeten de mondialisering. Toen was geluk heel gewoon. Of zou er iets anders aan de hand zijn? In ieder geval, studenten zijn zeer geïnteresseerd in deze analyses, al was het maar omdat ze daardoor hun ouders beter leren begrijpen.

Wij moeten verder. Voor de bibliotheek staan wij nog even stil bij een standbeeld van Winston Churchill, een held uit mijn jeugd. Hij voerde zijn land op grootse wijze naar een overwinning in de Tweede Wereldoorlog en werd daarna bij de eerste de beste verkiezing door de kiezers heengezonden.

Dat is een goede les voor politici. Kiezers laten het verleden graag achter zich en worden sterker gemotiveerd door verwachtingen dan door herinneringen. Bovendien, de zucht naar verandering kan bij elke volgende verkiezing opnieuw worden bevredigd en betreurd.

Een overbekende uitspraak van Churchill luidt dat democratie het slechtste van alle politieke stelsels is, met dien verstande dat alle andere stelsels die van tijd tot tijd werden beproefd, nog slechter zijn.

Dat is niet zo positief bedoeld als het Groningse ‘het kan minder’. Volgens Churchill kan het alleen maar minder, maar niet beter. Decennialang heb ik deze uitspraak vooral irritant gevonden. Waarom niet gewoon zeggen dat iets het beste is als er niets beters te vinden valt?

Maar in de loop der jaren ben ik van de formulering gaan houden. Het is nuttig te beseffen dat democratie een onvolmaakt stelsel is en blijft. Het helpt ook de *Sturm und Drang* te relativëren, waarmee van tijd tot tijd medicijnen ter verbetering van de democratie worden aanbevolen. Meestal is bij die wondermiddelen geen bijsluiter gevoegd, die waarschuwt tegen bijwerkingen.

‘Het minst slechte systeem’. Wat een contrast met de visie van Francis Fukuyama, die, na het ineenstorten van het communisme in Oost-Europa en de val van de Berlijnse muur, de wereldwijde triomf van de westerse liberale democratie vierde en deze uitriep tot de ‘*final form of human government*’.

Later heeft Fukuyama toegelicht dat hij niet had willen uitsluiten dat van tijd tot tijd regressie zou optreden en dat zelfs totalitaire regimes weer de kop zouden kunnen opsteken. Dit maakt zijn observatie minder opgewekt, maar de troost blijft: het minst slechte regeringssysteem heeft wel de toekomst.

Het perspectief van Fukuyama en de daaraan later toegevoegde relativering zijn beide van betekenis. Regelmatig wordt de vraag opgeworpen hoe democratisch ons land eigenlijk nog is. Zelfs oud-politici zeggen met enige regelmaat dat de kiezer in ons land ‘geen bal te vertellen heeft’ en opperen als remedie meestal een extra gang naar de stembus. Nu zijn er bij verkiezingen altijd winnaars en verliezers, dus bij de stembus kan de oplossing mijns inziens niet worden gezocht. Daar vindt machts- en invloedsverdeling plaats.

Wie vindt dat mensen meer te zeggen moeten krijgen, zou zich beter kunnen richten op de periode tussen verkiezingen, waarin de burger vaak tot klant wordt gedegradeerd en leden van politieke partijen tot contribuanten.

Desondanks is de vraag naar het democratisch gehalte van ons systeem altijd van belang, zeker als wij om ons heen kijken. Ontwikkelingen in Italië, waar de persvrijheid en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht onder permanente druk staan, zijn in hoge mate verontrustend. In de Verenigde Staten zien wij de schaamteloze macht van schatrijke bedrijven en lobby’s het democratisch systeem corrumperen door politici aan een baan te helpen en vervolgens in hun zak te steken.

Dat zijn toestanden die wij in Nederland niet voor mogelijk houden. Maar zij maken wel duidelijk dat virussen het systeem kunnen bedreigen en de integriteit ervan kunnen aantasten. Wij zouden ons daartegen dan ook voortvarender moeten wapenen.

Hoe democratisch een democratie is, wordt uiteindelijk bepaald door de gezindheid van burgers, bestuurders en politici. Cruciaal daarbij is dat machtsuitoefening in het publieke domein te allen tijde transparant is. Verantwoording eisen en verantwoor-

ding afleggen vormen de ziel van de democratie. ‘Wilt u een lam zijn of een leeuw?’, vroeg Anne Vondeling enkele decennia geleden aan het parlement. Die vraag blijft pijnlijk actueel, getuige de geschiedenis van het onderzoek naar het verlenen van politieke steun aan de oorlog tegen Irak.

Democratie is dus, zoals de zegswijze wil, geen rustig bezit. Het koesteren van een naïef vooruitgangsgeloof, waarin het normaal is dat het verworvene blijvend is en alleen maar beter kan worden, is een gevaarlijke vorm van zelfbedrog. Het verworvene moet als zodanig begrepen worden en vergt voortdurend aandacht en onderhoud.

DE HOF DER MACHTEN

Wij moeten nu snel door naar de Hof der Machten. Daar treffen we, behalve op verkiezingsdagen, weinig volk aan. De meeste mensen zijn immers gewoon aan het werk en houden met een schuin oog en een half oor in de gaten wat in hun naam allemaal beslist wordt. Het gevoel dat zij bij die afwegingen serieus betrokken worden, is de laatste decennia sterk afgenomen. Dat geldt ook voor leden van politieke partijen.

Het medium is inderdaad de boodschap geworden, en hoge oplages en kijkcijfers hebben meer baat bij oneliners en dramatiek dan bij het zorgvuldig organiseren van inhoudelijke betrokkenheid. Die meeslepende rationaliteit van de beeldcultuur dreigt van burgers in hoog tempo toeschouwers in plaats van medespelers te maken.

Weinig volk dus hier, in de Hof der Machten, maar wel imponerende beelden.

Het basisontwerp van onze democratische staatsinrichting berust op het inzicht dat macht over een samenleving niet bij een persoon of partij moet berusten, maar over verschillende organen moet worden verdeeld. Immers: *‘power corrupts and absolute power corrupts absolutely’*.

Door de overheidsmacht op te splitsen en van *checks and balances* te voorzien, wordt de kans op machtsmisbruik kleiner. Dat is waarschijnlijk de belangrijkste les van de geschiedenis.

De overheidsmacht is daarom in drie delen gesplitst: de trias politica. De regering regeert, de volksvertegenwoordiging controleert de regering en maakt samen met de regering wetten, en de rechterlijke macht beslist bij conflicten wat het recht in een concreet geval betekent.

In de Hof der Machten staan de vertrouwde beelden van de belangrijkste systeemdragers van de Nederlandse trias politica deftig bij elkaar. Sommige zien er al aardig verweerd uit. Eerst zien we de Koning, daarnaast de ministers, er tegenover de Eerste en Tweede Kamer en een beetje apart de beeldengroep van de rechtspraak. Daarnaast staan de adviserende Hoge Colleges van Staat: de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Ombudsman.

En kijk, achter hen, op een nieuw aangelegde verhoging, staan heel moderne beelden met een Europese vlag. Ze proberen opvallend onopvallend niet op de beelden voor hen neer te kijken.

Het erfelijk koningschap vormt in de democratische constellatie een charmante en kleurrijke anomalie. Het heeft zich langzaam maar zeker verzoend met het inzicht dat het nooit opnieuw zou worden uitgevonden.

Maar nu ons land binnenkort weer een kabinetsformatie zal beleven, moet ik vanuit mijn beperkte ervaring opmerken, dat de rol die daarbij door het staatshoofd wordt gespeeld, inderdaad uitsluitend gericht is op het zuiver laten verlopen van het proces en het respecteren van alle spelers. De veronderstelling dat de Tweede Kamer, bestaande uit toekomstige oppositie- en regeringspartijen, dat zorgvuldiger zou kunnen doen, lijkt mij vooralsnog minstens zo romantisch als het koningschap zelf.

Hoe staat de trias politica er eigenlijk bij? Respecteren de dragers van de trias politica de benodigde afstand tot elkaar? Het is er de afgelopen jaren niet beter op geworden. Met name de rechterlijke macht blijft niet vanzelfsprekend verschoond van onmiddellijke kritiek vanuit de politiek. Dat kan moeilijk anders worden geduid, dan als een begin van begeerte om rechters te beïnvloeden en bij te sturen.

Als in discussies in de Tweede Kamer geopperd wordt dat rechters na een onwettig vonnis moeten kunnen worden ontslagen, springen de signalen voor de trias op rood. En de luid verkondigde opvatting van een door de commerciële omroep benoemde premierkandidaat, dat de rechtbank van Amsterdam thuishoort in een dictatuur, zou wellicht bij uitzondering een spoeddebat waard zijn geweest.

Ministers die zich haasten om op een opzienbarende uitspraak kritiek te oefenen en soms zelfs gelegenheidswetgeving aankondigen, zouden toch ook beter moeten weten.

Het is dan ook een teken aan de wand dat de president van de Hoge Raad en de voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak het reeds enkele malen noodzakelijk oordeelden de politiek aan haar plaats in de trias te herinneren. Een driehoek kan op twee benen niet staan.

Ook de beelden, die samen de adviserende Hoge Colleges van Staat vormen, staan er de laatste tijd een beetje zorgelijk bij. Onderling murmureren zij dat regering en parlement aan hen niet meer als vanzelfsprekend de respectvolle bejegening gunnen, die hun grondwettelijke positie rechtvaardigt. Zij hebben natuurlijk ook gehoord, dat het in de ministerraad haast een sport is geworden om adviezen die niet in de kabinetskraam te pas komen, behendig te neutraliseren.

Zeker, ze weten heus wel dat hun adviezen niet behoeven te worden opgevolgd. Maar het zorgvuldig omgaan met kritische adviezen over beleid en wetgeving is in een democratie altijd van onschatbare waarde gebleken. Het is opmerkelijk dat het kabinet bijvoorbeeld adviezen van de Raad van State over niet onbelangrijke onderwerpen als de Crisis- en Herstelwet en de AOW, geen grondige weerlegging waardig keurde.

Nu kan men zich afvragen of deze ontwikkeling te wijten is aan afnemende kennis en begrip van in ons staatsrecht geborgde waarden of dat er wellicht aan het onderhoud van het systeem van instellingen en instituties onvoldoende aandacht wordt

besteed. Het eerste is zeker het geval en laat ik verder onbesproken. Het tweede lijkt mij niet onwaarschijnlijk.

Permanente en kritische aandacht voor het functioneren van systemen is noodzakelijk, al was het alleen maar omdat we met schade en schande geleerd hebben dat een systeemcrisis onverhoeds kan optreden en ernstige gevolgen kan hebben. Elk systeem heeft onderhoud nodig, ook het systeem van de staat. Maar wie is eigenlijk voor het goed functioneren van dit systeem verantwoordelijk? Dat is een vervelende vraag, want in Den Haag is niemand erg gesteld op het dragen van systeemverantwoordelijkheid.

Men zou kunnen zeggen dat de grondwetgever hier een taak heeft, want die heeft het systeem verankerd. Maar de grondwetgever voert geen functioneringsgesprekken. We moeten dus terecht bij de regering, maar die bevindt zich in een ongemakkelijke positie. Het wezen van de machtscheiding maakt immers indringende bemoeienis van onderdelen van de trias politica met elkaar ongewenst. Daar komt bij dat het systeem al zo lang en zo vanzelfsprekend functioneert dat het haast ongepast lijkt daarvoor kritische aandacht te mobiliseren.

Toch verdient het aanbeveling om van tijd tot tijd een grondige analyse te laten maken van het functioneren van colleges en instituties, waarbij vooral aandacht dient te worden besteed aan hun onderlinge relatie.

Bij het ontbreken van een periodieke doorlichting van het gehele systeem, rijst al gauw de vraag naar het functioneren van de afzonderlijke instituties. Hoe trachten zij hun grondwettelijke taak waar te maken? Zijn zij transparant en verantwoorden zij zich over werkwijze en prestaties?

De instellingen dragen in beginsel zelf zorg voor de kwaliteit van hun functioneren. Beoordeling door 'vreemde ogen' vindt, afgezien van een sporadische *peer review*, haast niet plaats. Wel worden de organen af en toe geprikkeld tot zelfonderzoek door kritiek vanuit de buitenwereld, meestal naar aanleiding van incidenten.

Voor meer structurele vragen over het functioneren van de verschillende staatsinstellingen valt echter moeilijk publieke en parlementaire aandacht te mobiliseren. Dat is jammer, want voor de meeste burgers heeft structurele kwaliteitszorg meer betekenis dan reacties op en verantwoording na incidenten. Incidenten zullen er immers altijd zijn, want waar gehakt worden vallen spaanders.

Maar bovenmatige aandacht voor incidenten kan leiden tot aantasting van het vertrouwen in instituties die essentieel zijn voor het functioneren van ons staatsbestel. Soms worden incidenten zo oogverblindend belicht, dat het vertrouwen in het gehele instituut of zelfs in de overheid op de tocht komt te staan.

De meeste staatsinstellingen geven in jaarberichten of -verslagen inzicht in hun eigen functioneren en prestaties. Daarvoor bestaat in het parlement doorgaans maar beperkte aandacht. Veel politieke eer valt er kennelijk niet aan te behalen. De Eerste Kamer, die niet zo publiciteitsgevoelig is, zou hier een belangrijk aandachtsveld tot ontwikkeling kunnen brengen.

Ook de beide Kamers der Staten-Generaal publiceren een jaarbericht. Bovendien komt de Tweede Kamer de bijzondere eer toe zichzelf kortgeleden de spiegel te hebben voorgehouden. In de parlementaire zelfreflectie die in 2009 heeft plaatsgevonden, is het functioneren van de Kamer grondig en kritisch tegen het licht gehouden.

Deze exercitie was ingezet omdat het functioneren van de Kamer veel burgers, maar ook veel Kamerleden, niet erg beviel. De meeste goede voornemens die uit de zelfreflectie voortvloeien, moeten echter in de praktijk nog geestelijk eigendom van de hele Kamer worden. De recente debatten over het rapport van de commissie-Davids en de missie in Uruzgan lieten nog geen spectaculaire verbeteringen zien. Maar zoals velen van ons weten, is het één ding om voor de spiegel te constateren dat je reflectie te wensen over laat en iets geheel anders om een beetje streng te zijn voor jezelf.

Overigens bestaat de verantwoording van de Tweede Kamer vooral uit prestatiecijfers: hoeveel vragen zijn er het afgelopen jaar gesteld en op wiens naam staat het record? Hoeveel spoeddebatten zijn er gevoerd? Het zijn precies deze topprestaties die aanleiding geven tot zorg.

Zoals gezegd, geeft de verzameling jaarverslagen weinig inzicht in de vraag of de instellingen en instituties samen voldoen aan de eigentijdse behoefte aan goed functionerende *checks and balances* aan de top van de staatsorganisatie. Daarvoor verschillen de rapportages ook te zeer van elkaar. Het zou daarom een goed idee zijn om voor alle overheidsinstellingen vast te leggen op welke vragen hun jaarlijkse verantwoording tenminste antwoord zou moeten geven.

Ondertussen probeert de beeldengroep van de Europese instellingen onze aandacht te trekken. Het is of ze wil zeggen dat ons land in Europees perspectief met zulke fundamentele veranderingen te maken heeft, dat een grondige doorlichting van de organisatie van het nationale bestel ook in dat licht geen kwaad kan.

Maar de vorig jaar ingestelde staatscommissie voor de herziening van de grondwet heeft zo'n beperkte opdracht meegekregen, dat zij aan die vragen in ieder geval niet toekomt. De Raad van State vroeg daarom niet ongeestig of de regering wellicht kon uitleggen voor welk probleem deze staatscommissie geacht werd een oplossing te zoeken?

DE HOF DER KLACHTEN

Wij verlaten de staatsmachten en begeven ons naar de Hof der Klachten. Hier heerst al vele decennia grote bedrijvigheid. Burgers, wetenschappers, onder wie veel politicologen, en politici vragen hier aandacht voor tal van ernstige gebreken die zij in onze democratie menen aan te treffen en dragen daarvoor remedies aan.

Op een pleintje staan verschillende betogers bij elkaar. Enkele burgers willen eerder bij besluitvorming betrokken worden. Leden van politieke partijen vragen meer zeggenschap in hun eigen partijen. Op kleurrijke affiches staan intrigerende teksten:

‘Heeft uw partij nog een leider, of heeft uw leider inmiddels een partij?’ Op een ander staat: ‘*Live what you preach*’. En een meneer, die boos is over alle kritiek op poli-

tieke partijen, deelt pamfletten uit, waarin wordt betoogd dat als politieke partijen inderdaad onderling alle mooie baantjes zouden kunnen verdelen, hun ledental niet zo zou teruglopen.

In deze Hof werpen wij allereerst een blik op de duizelingwekkende kloof tussen politiek en burgers. Vele jaren was het hier dringen geblazen, omdat je prachtig kon zien dat de legitimiteit van politiek en bestuur in ons land in het geding was. Maar sedert een recent rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur weten wij dat het om een optische illusie gaat. De Raad spreekt van een 'vermeende afstand' tussen politiek en burgers. Ik citeer: 'Als een dergelijke kloof al heeft bestaan kunnen we gerust stellen dat daar nu geen sprake meer van is. Sterker nog: de afstand tussen burgers en politiek is nog nooit zo klein geweest.'

Wel ziet de Raad een nieuwe kloof. Die zit wat ingewikkelder in elkaar. Ik citeer dus veiligheidshalve de Raad. Het gaat om: 'De kloof tussen enerzijds de gehorizontaliseerde publieke ruimte waarin mensen, maatschappelijke organisaties, bedrijven maar ook politiek en bestuur in netwerken op voet van gelijkwaardigheid met elkaar omgaan. En anderzijds de verticaal georganiseerde instituties van politiek en bestuur, die – hoewel onderdeel van de horizontaliteit – in werkwijze nog uitgaan van een verticale fictie en daarom nog geen effectieve verbinding hebben gevonden met de nieuwe werkelijkheid.'

Volgens de Raad moet de verticale politieke structuur worden verbonden met de horizontaal georganiseerde samenleving, teneinde weer gezagsvol te kunnen opereren. Dit is volgens de Raad heel urgent: 'Het is al vijf voor twaalf geweest en de klokken hebben al enige malen geslagen ten teken dat het bijna twaalf uur is.'

Nieuwsgierig dringen sommigen van ons nu naar voren om niets te missen van wat om twaalf uur gaat gebeuren. Maar helaas, wij moeten verder. Wel zien we nog, dat de Raad toch heil verwacht van verdere verticalisering van het bestuur, namelijk door politisering van de burgemeester: deze moet direct worden gekozen en een eigen mandaat krijgen.

Horizontaal kijkend constateren we echter dat de bevolking sinds jaar en dag meer vertrouwen stelt in de na een zorgvuldige selectie benoemde burgemeester, dan in politieke bestuurders.

Sinds 2002 bepaalt de gemeenteraad de facto welke burgemeester het meest geschikt is voor zijn gemeente. Aan het voordien gebruikelijke 'eerlijk' verdelen van burgemeestersfuncties over politieke partijen, waarover nog in mijn bijzijn in de minister-raad in één geval gestemd werd, is daarna definitief een einde gekomen.

Het wordt niet helemaal duidelijk of voorstanders van een directe verkiezing van de burgemeester menen dat de burger hiermee geholpen wordt of dat de kwaliteit van het gemeentelijk bestuur daardoor een impuls krijgt. Het een noch het ander lijkt mij aannemelijk.

Wij verlaten de kloven en staan stil bij pleitbezorgers van het referendum. Zelf heb ik vele jaren geleden wetsvoorstellen die een opmaat waren voor een correctief wetgevingsreferendum, met succes verdedigd. Dat is echter nog niet tot stand gekomen.

Ook wordt gepleit voor adviserende referenda. Omdat de uitkomst daarvan meestal bij voorbaat door de politiek wordt omarmd, gaat het daarbij echter meer om het passeren, dan om het adviseren van de gekozen volksvertegenwoordiging.

Het referendum over de Europese grondwet is een mooi voorbeeld. De politiek legde dit complexe en voor ons land vitale voorstel, zonder daarvoor de normale wetgevingsprocedures te hebben gevolgd, ter advisering voor aan de bevolking. Toen bleek dat dit onderwerp aan de ingewikkelde kant was, schoot de regering de kiezer te hulp. Een tegenstem zou impliceren 'dat het licht uitging' en 'dat de kans op oorlog zou toenemen'. Om begrijpelijke redenen wilde de regering dus graag advies van de bevolking. Nou, die wilde dat wel eens meemaken.

Pleidooien voor rechtstreekse besluitvorming door de bevolking zijn er ook, alhoewel de idylle over Zwitserland inmiddels enigszins is verstoord door het referendum over minaretten tussen de hoge bergen. En wie ooit studie heeft gemaakt van de ontwrichtende werking van beslissende referenda in de staat Californië, weet alles wat nodig is om daar nooit meer voor te pleiten.

Bij de wandeling door de Hof der Klachten dringt zich voortdurend de vraag op: hoe weet men eigenlijk zo zeker dat de voorstellen die men doet onze democratie beter zullen maken en allerlei oude en nieuwe kloven zullen dichten? Bestaat daarvoor empirisch bewijs? Welke zijn toch die landen, die hun zaken in democratisch opzicht beter voor elkaar hebben? Is het daar beter toeven? Worden ze beter bestuurd dan het onze? Is daar wellicht ook een hogere opkomst bij verkiezingen? Zijn de mensen minder ontevreden over hun bestuurders dan bij ons? Of had Dante gelijk toen hij opmerkte dat hij nog nooit burgers had gezien die tevreden waren over hun bestuurders? Het lijkt toch onwaarschijnlijk dat men de onvrede bij de burgers kan wegnemen door hun zicht te bieden op een extra gang naar de stembus.

Veelzeggend is dat miljoenen kiezers een stemwijzer nodig hebben om erachter te komen op welke partij ze willen stemmen. Het doet denken aan een reiziger die ergens strandt, omdat zijn navigatiesysteem niet meer werkt en vervolgens naar huis belt met de vraag: 'Waar ben ik?'

Zou een betere begeleiding tijdens de reis naar de stembus, door overheidsvoorlichting zonder simplistische reclameteksten en door meer debat binnen politieke partijen voordat standpunten in graniet gehouwen zijn, op termijn niet tot een beter onderbouwde plaatsbepaling kunnen leiden?

UITGANG

Onze wandeling door de Hortus loopt ten einde. Bij de uitgang van de Hof der Klachten maken we nog een praatje met de tuinman. Hij vertelt ons dat hij al zijn hele leven in de Hortus loopt te schoffelen.

Vindt hij de politieke situatie ook zorgelijk? “Ach, weet u”, zegt hij. “Aan ons stelsel mankeert niet zoveel. Het is net als met deze tuin. Je maakt een ontwerp, beetje zus, beetje zo, maar waar het om gaat is wat je erin laat groeien. De mensen willen weten wat er wordt geplant. Het is immers hun tuin.”

Hij schoffelt wat onkruid weg. “Weet u, wat de mensen wantrouwen is niet het stelsel, maar de politici en de politieke partijen. En het gekke is, dat het wantrouwen groeit omdat die daaraan zelf voortdurend voedsel geven. Ze maken een karikatuur van elkaar door altijd te praten en zelden te luisteren.”

“Vindt u dat wantrouwen in de politiek dan niet terecht?”, vragen we verbaasd. De tuinman schudt zijn hoofd: “Nou ja, een beetje achterdocht kan geen kwaad. Macht is macht. De meeste mensen in de politiek willen de wereld gewoon een beetje beter maken. Maar er zijn er ook die permanent op macht gefixeerd zijn. De ene helft van de dag maken ze met hun spindoctors andere politici en partijen zwart. De andere helft zijn ze bezig de schade die ze zelf oplopen te beperken.”

De tuinman wijst naar de vijver: “We noemen het hier wel eens de kikkers van Ovidius, die zelfs onder water nog kwaad van elkaar proberen te spreken. Ja, ze zijn erg veel met zichzelf en elkaar bezig. Dat zou best wat minder mogen.”

Hij zwijgt en staart, leunend op zijn schoffel, voor zich uit. “Houdt u zelf eigenlijk wel van politiek?”, vragen we. “Maar natuurlijk”, zegt hij geraakt. “Ik haat en bemin de politiek! Waarom ik dat doe weet ik niet, maar ik voel dat het gebeurt en ik lijd eronder.”

“Sorry”, zegt een classicus in ons gezelschap droogjes, “die tekst is van Catullus.” De tuinman haalt zijn schouders op. Hij mompelt: “Oké, maar dat vinden wij in onze Hortus niet zo belangrijk. Trouwens, Catullus had het over de liefde.”

Dan constateert hij dat we wel dorst zullen hebben en wijst ons waar we een drankje kunnen krijgen.

*Mijnheer de rector magnificus,
Waarde toehoorders!*

Vorig jaar heeft deze universiteit in nauwe samenwerking met de Stichting Parlementaire Geschiedenis mij gepolst over een bijzonder hoogleraarschap aan de Radboud Universiteit. Men zocht voor de masteropleiding Politiek en parlement naar iemand met praktijkervaring in de wereld van de Haagse politiek. Daar heb ik bijna mijn hele werkzame leven doorgebracht.

Zonder veel aarzelen heb ik toegestemd. Ik durf niet van een kloof te spreken, maar er is volgens mij zeker ruimte tussen de wetenschap over, en de dagelijkse praktijk van de politiek. In ieder geval gaat veel van wat men aan de universiteit leert over ons regeringssysteem meer spreken als er in de studie ook een confrontatie is met de problemen in de democratische praktijk van alledag.

Met veel genoegen zal ik de komende jaren proberen de juistheid van deze veronderstelling aan te tonen. En ik vind het een groot voorrecht dat samen met zeer betrokken studenten te mogen doen.

Ik dank de Stichting Parlementaire Geschiedenis en het college van bestuur van de Radboud Universiteit oprecht voor het in mij gestelde vertrouwen. Mijn nieuwe collega's, ik noem in het bijzonder Carla van Baalen, Carla Hoetink en Remieg Aerts, ben ik zeer erkentelijk voor de hartelijke ontvangst.

Ik heb gezegd.