

Over de staat van de democratie

Pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek

'Boredom with established truths is a great enemy of free men.'

Bernard Crick, *In defense of politics*, Harmondsworth, 1982, p. 15

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	7
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Focus	10
1.3 Opbouw van het advies	10
2. De representatieve democratie in Nederland	13
2.1 Mijlpalen in de wordingsgeschiedenis	13
2.2 Kernelementen van de Nederlandse consensusdemocratie	15
2.3 Het primaat van de politiek	17
3. De erosie van de representatieve democratie	21
4. Over politieke structuurveranderingen	33
5. Vertrouwensherstel door een andere politieke cultuur	37
5.1 Parlement en kabinet	37
5.2 Politieke partijen	40
5.3 Burgerparticipatie	43
5.4 Directe democratie	46
5.5 Personendemocratie	50
5.6 Functionele democratie	52
Literatuur	55
Bijlage I	60
Geraadpleegde personen	60
Bijlage II	61
Overzicht van uitgebrachte adviezen	61
Bijlage III	65
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	65
Bijlage IV	68
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	68

Woord vooraf

De aanleiding tot dit advies was niet – zoals gebruikelijk – een adviesaanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Dit is een ongevraagd advies. Concrete aanleiding was de stagnatie van een aantal bestuurlijke vernieuwingsprojecten (gekozen burgemeester, wijziging kiesstelsel) en het onbehagen in de Nederlandse politiek zoals die in (beschouwingen over) de uitslag van het referendum over de Europese Grondwet tot uitdrukking kwam. Verkeert de Nederlandse democratie in een crisis? Dat gaat wellicht te ver. ‘Problemen der democratie’¹ zijn van alle tijden, maar zorgwekkend is de staat van de democratie wel. Tekenende van onverschilligheid of minachting voor de politiek bij ontevreden burgers gaan samen met verlegenheid en onzekerheid over de rol en positie van de politiek bij bestuurders en politici. De Raad voor het openbaar bestuur heeft zichzelf daarom de vraag gesteld hoe om te gaan met de actuele ‘problemen der democratie’ en hoopt met het onderhavige advies een bijdrage te leveren aan het debat over de democratische vernieuwingsagenda van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.²

De Raad betoogt dat een andere politieke cultuur – met een zelfbewust en herkenbaar parlement, gerevitaliseerde politieke partijen en politiek ingekaderde vormen van burgerparticipatie – de weg is waarlangs de vervreemding tussen politiek en samenleving kan worden tegengegaan. Het is een weg die niet een terugtred, laat staan het einde van de politiek behelst. Integendeel, de huidige problemen vragen om rehabilitatie van ‘het politieke’, dat wil zeggen herkenbare en aanspreekbare politiek!

Dit advies is voorbereid door een werkgroep uit de Raad die bestond uit:

- mw. mr. dr. S.C. van Bijsterveld
- de heer prof. dr. J.A. van Kemenade (voorzitter)
- de heer drs. F.A.M. Kerckhaert

Vanuit het secretariaat van de Raad is de werkgroep ondersteund door dr. P.J.M. de Goede, drs. G.J. van den Nieuwenhuijzen en drs. B.F. Steur.

De Raad dankt de deelnemers aan discussiebijeenkomsten over het functioneren van de representatieve democratie (zie bijlage I) en in het bijzonder prof. dr. J.W. de Beus, prof. dr. G. Hofstede, drs. L.J. van Middelaar, prof. dr. A.B. Ringeling, prof. dr. H. te Velde, prof. dr. R.J. in 't Veld en prof. dr. A.C. Zijdeveld die allen hebben meegewerkt aan de essaybundel die de Raad over dit thema heeft uitgebracht.³

¹ Bonger, 1934.

² Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 8 juli 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 184, nr. 1.

³ Raad voor het openbaar bestuur, december 2004.

Samenvatting

De aanleiding tot dit advies was de stagnatie van een aantal bestuurlijke vernieuwingsprojecten (gekozen burgemeester, wijziging kiesstelsel) en het onbehagen in de Nederlandse politiek zoals dat onder andere in (beschouwingen over) de uitslag van het referendum over de Europese Grondwet tot uitdrukking kwam. De Raad maakt zich zorgen over de ‘staat van de democratie’ en hoopt met het onderhavige (ongevraagde) advies een bijdrage te leveren aan het debat over de democratische vernieuwingsagenda van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

De Raad staat sceptisch tegenover de Nederlandse fixatie op structurele veranderingen van het politieke bestel. Overigens is daarmee tot op heden niet bepaald vooruitgang geboekt. De Raad verwacht meer heil van culturele veranderingen die binnen de bestaande (grond)wettelijke kaders mogelijk zijn. Een andere politieke cultuur is de weg waarlangs de erosie van de representatieve democratie kan worden tegengegaan. Deze weg behelst niet een terugtred, laat staan het einde van de politiek. Integendeel, de actuele problemen vragen om rehabilitatie van ‘het politieke’, dat wil zeggen herkenbare en aanspreekbare politiek.

Herkenbare en aanspreekbare politiek moet gestalte krijgen in een volksvertegenwoordiging die zich bewust is van zijn eigen taak. De Raad bepleit een andere parlementaire cultuur die in het teken staat van verdere dualisering van de verhouding tussen kabinet en volksvertegenwoordiging. Met het oog daarop dringt de Raad aan op een parlementair zelfonderzoek.

Voor herkenbare en aanspreekbare politiek zijn politieke partijen die zich ideologisch profileren en ‘partijdigheid’ opnieuw uitvinden van groot belang. Politieke partijen zullen op een nieuwe wijze invulling moeten geven aan hun traditionele functies en moeten werken aan hun maatschappelijke verankering in drastisch gewijzigde omstandigheden (ontzuiling, individualisering, globalisering, etc.).

Herkenbare en aanspreekbare politiek is ook gebaat bij de actieve deelname van burgers aan beleidsprocessen (interactief bestuur). De Raad ziet hierin geen alternatief voor de representatieve democratie, maar een belangrijk instrument om de communicatie met de samenleving nieuwe vorm en inhoud te geven. Burgerparticipatie moet echter geen schaaamlap zijn voor bestuurders en volksvertegenwoordigers die politiek-inhoudelijke keuzen uit de weg gaan. Naar het oordeel van de Raad dient het zogenaamde burgerinitiatief bij wet mogelijk gemaakt te worden.

Hoewel de Raad gereserveerd staat tegenover institutionele vernieuwing van het representatief stelsel en juist beklemtoont dat binnen de bestaande (grond)wettelijke kaders veel verbeteringen mogelijk zijn, laat dat onverlet

dat bepaalde institutionele veranderingen dienstbaar kunnen zijn aan een andere politieke cultuur. Zo kan het correctief referendum – onder bepaalde voorwaarden – een prikkel zijn die de representatieve democratie nieuw leven inblaast. De Raad sluit evenmin een sterker accent op personen uit, zoals de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Tenslotte dringt de Raad aan op vormen van burgerparticipatie bij functioneel bestuur.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Nederland is in verwarring. Recente publicaties over de Nederlandse politiek spreken over een ‘ontregeld land’, een ‘onderbroken evenwicht’, de ‘opstand van de kiezers’, het ‘demasqué van de oude politiek’ en zelfs over een ‘stuurloos land’.⁴ Na de ‘revolte’ van Fortuyn is de uitslag van het referendum over de Europese Grondwet het jongste teken van zorgwekkende vervreemding tussen politiek en samenleving. Van bezorgdheid over de staat van de democratie getuigde ook al het Hoofdlijnenakkoord van het zittend kabinet. Versterking van het stelsel van representatieve democratie was ‘noodzakelijk’ en met het oog daarop werd een aantal ingrijpende structuurwijzigingen aangekondigd, zoals de herziening van het kiesstelsel en de invoering van de rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester. Na de verwerping van de deconstitutionalisering van de burgemeestersbenoeming door de Eerste Kamer, het aftreden van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de vervolgens gemaakte afspraken in het kader van het zogenaamde Paasakkoord kan geconstateerd worden dat de geplande stelselwijzigingen niet op korte termijn gerealiseerd zullen worden. Of men dit nu betreurt of toejuicht, de daarmee beoogde versterking van het huidige stelsel van representatieve democratie is onverminderd urgent. De Raad is evenwel van mening dat ook binnen de bestaande institutionele kaders gewerkt kan – en moet – worden aan de ‘problemen der democratie’ en het herstel van vertrouwen in overheid en politiek.

Enerzijds grijpt de Raad daarbij terug op adviezen die hij recentelijk heeft uitgebracht. Anderzijds preludeert dit advies ook op advisering van de Raad in de komende jaren. De Raad heeft namelijk een meerjarig advieskader vastgesteld waarin ‘vertrouwen’ het kernthema is. Dat betekent dat de Raad in zijn advisering (en overige activiteiten) prioriteit zal toekennen aan onderwerpen die rechtstreeks van belang zijn voor – het herstel van – het vertrouwen in overheid en politiek. Vertrouwen ziet de Raad daarbij als resultante van bestuurlijke evenwichtskunst. Aan het bestuur worden in telkens wisselende maatschappelijke omstandigheden uiteenlopende eisen gesteld. Het wordt verondersteld maatschappelijke problemen op een effectieve en efficiënte wijze op te lossen, zich rekenschap te geven van de voorkeuren van de burgers én de grenzen van het recht te respecteren. Doelmatigheid en doeltreffendheid, democratie en rechtmatigheid staan dikwijls op gespannen voet met elkaar. Vertrouwen of legitimiteit is afhankelijk van de mate waarin bestuurders en politici erin slagen de optimale balans te vinden tussen deze concurrerende waarden.

⁴ Zie bijvoorbeeld: Wansink, 2004; Schoo, 2004; De Vries & Van der Lubben, 2005; Couwenberg, 2004; Van Os, 2005.

1.2 Focus

De centrale vraag die aan dit advies ten grondslag ligt luidt: hoe kan de Nederlandse representatieve democratie versterkt worden? Daartoe brengt de Raad de ‘problemen der democratie’ in verband met de rol van politieke partijen, de werkwijze van het parlement en de betrokkenheid van burgers bij het politiek proces. Kortom, het advies focust op het functioneren van de politieke, ‘statelijke’ democratie op nationaal niveau.⁵

De Raad wil echter niet suggereren dat daarmee de agenda voor democratische vernieuwing is uitgeput. Zo roept de ‘verplaatsing van de politiek’ naar maatschappelijke organisaties de belangrijke vraag op naar het democratisch gehalte van die organisaties. Ook de verplaatsing van de ‘bindende toedeling van waarden’ naar bovennationale instituties roept belangrijke vragen op over de mate waarin die instituties gedemocratiseerd (moeten) zijn.

Er is dus alle reden na te denken over democratie ‘voorbij’ de (nationale) staat.⁶ Dat neemt niet weg dat ondanks de verplaatsing van de politiek naar niet-statelijke en bovennationale domeinen aan de politiek in de enge, statelijke betekenis van het woord het primaat toekomt. De politieke democratie is juist ook van groot belang voor de verankering van de democratie in die andere domeinen. De tekenen van teloorgang van waardering voor de politieke democratie zijn daarom zorgwekkend. Politiek is lang niet altijd een verheffende aangelegenheid, maar minachting voor de politiek of prestigeverlies van de politiek zijn uiteindelijk een gevaar voor een vrije en open samenleving.⁷

1.3 Opbouw van het advies

Voor een goed begrip van de actuele ‘problemen der democratie’ is enig inzicht in de wordingsgeschiedenis van ons representatief stelsel onontbeerlijk. Daarom worden in het nu volgend hoofdstuk de mijlpalen van die wordingsgeschiedenis kort gememoreerd, alsmede het normatief kader dat de Raad in dit advies hanteert (hoofdstuk 2). Vervolgens worden indicatoren en achtergronden van de erosie van de representatieve democratie geschetst (hoofdstuk 3). In het daarop volgend hoofdstuk bespreekt de Raad de wenselijkheid en mogelijkheid van politieke structuurveranderingen (hoofdstuk 4). De Raad is van mening dat de vervreemding tussen politiek en samenleving vooral langs de weg van een andere politieke cultuur kan worden tegengegaan. Herkenbare en aanspreekbare politiek moet gestalte krijgen in een volksvertegenwoordiging en een kabinet die zich bewust zijn van hun eigen taak (5.1), in politieke partijen die partijdigheid opnieuw uitvinden (5.2) en in politiek

⁵ Veel van hetgeen de Raad stelt over de democratie op nationaal niveau is echter *mutatis mutandis* ook van toepassing op subnationale niveaus van democratie.

⁶ Zie bijv. Engelen & Sie Dhian Ho, 2004 en Van Middelaar, 2004. Zie over rechtsstatelijkheid ‘voorbij’ de rechtsstaat: Witteveen & Van Klink, 2002.

⁷ Zie: Savater, 2005 en Bauman, 1999.

ingekaderde burgerparticipatie (5.3). Dat neemt niet weg dat stelselwijzigingen – mits deze het primaat van de politiek in ons vertegenwoordigende stelsel respecteren – dienstbaar kunnen zijn aan een andere politieke cultuur. Een prudent gebruik van elementen van de directe democratie, zoals het correctief referendum, hoeft geen afbreuk te doen aan het vertegenwoordigend stelsel (5.4). Evenmin sluit de vertegenwoordigende democratie een sterker accent op personen uit, zoals door de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester (5.5). Ook democratisering van functionele bestuursvormen kan bijdragen aan herkenbare en aanspreekbare politiek (5.6).



2. De representatieve democratie in Nederland

Voor een goed begrip van de actuele ‘problemen der democratie’ is enig inzicht in de wordingsgeschiedenis van de Nederlandse representatieve democratie onontbeerlijk. Daarom worden in dit hoofdstuk – zij het uiterst beknopt – de mijlpalen van die wordingsgeschiedenis gememoreerd (2.1).⁸ Specifieke geografische, sociale, economische en historische omstandigheden hebben in Nederland geleid tot een ‘consensusdemocratie’⁹ waarvan de belangrijkste elementen kort zullen worden getypeerd (2.2). Tenslotte wordt het normatief kader geschetst dat de Raad hanteert bij de beoordeling van oplossingen voor de ‘problemen der democratie’: het primaat van herkenbare en aanspreekbare politiek (2.3).

2.1 Mijlpalen in de wordingsgeschiedenis

In 1588 aanvaardden de Gewestelijke Staten de soevereiniteit van de Republiek der Verenigde Nederlanden. De Republiek der Verenigde Nederlanden bestond feitelijk uit zeven soevereine staatjes (een statenbond), die slechts bijeenkwamen in de Staten-Generaal voor overkoepelende aangelegenheden. De vertegenwoordigers van de gewesten waren in de Staten-Generaal gebonden aan mandaat en ruggespraak. De Gewestelijke Staten lieten zich niet zonder meer leiden door dringende verzoeken uit Den Haag, maar uiteindelijk waren de gewesten gedwongen met elkaar samen te werken. Al was het maar in de nimmer aflatende strijd tegen het water. Het bestel van de Republiek werd gekenmerkt door ‘persuasie’, tegenwoordig zouden we spreken over ‘stropserige’ besluitvorming. Tot de erfenis van de Republiek behoort een collegiale bestuurscultuur van ‘schikken en plooiën’. In de woorden van Daalder: “Belangrijke besluiten behoeften ‘gemeen advyse ende consent’. Zij kwamen daarom of niet tot stand, of alleen als het resultaat van veel schikken en plooiën tussen autonome politieke eenheden. Er ontstond op eliteniveau een duurzame politieke cultuur van zowel vasthouden aan eigen recht als voorzichtig accommoderen. Overstemmen was daarom geen werkelijk alternatief voor het zoeken naar overeenstemming. Niet de wil van één man of van een simpele meerderheid gold als eis van goed regeren, maar geven en nemen in colleges die uiteindelijk met een gezamenlijk besluit naar buiten kwamen.”¹⁰

Nationale Vergadering (1796)

De achttiende eeuw was een tijd van democratische beroering, waarin de roep om politieke representatie van het volk voor het eerst te horen was. De burgers eisten meer inspraak en politieke zeggenschap. Dat werd opgevat als een recht, waarbij vaak werd verwezen naar het Plakkaat van Verlatinghe (1581)

⁸ Uitvoerder is het inleidend hoofdstuk in: Raad voor het openbaar bestuur, december 2004.

⁹ Lijphart, 1999.

¹⁰ Daalder, 1995, p. 149. Zie ook: Randraad & Wolfram, 1998, pp. 35-49.

waarin het Nederlandse volk de Spaanse vorst Filips II als landsheer afzwoer. In het Plakkaat bepaalden de gewesten dat het volk er niet is ten behoeve van de vorst, maar dat de vorst de taak heeft zijn onderdanen te beschermen en hun vrijheden te bewaren. Maar het burgerschap was ook een plicht, want de burger als ‘citoyen’ diende zich in te zetten voor het behoud en de bloei van het politiek bestel.

Na de Bataafse omwenteling in 1795 werd politieke representatie via verkiezingen mogelijk. Naar het Franse voorbeeld werd besloten tot het bijeenroepen van een Nationale Vergadering. Deze Vergadering werd gekozen door middel van – min of meer – algemene verkiezingen. Het kiesrecht kwam toe aan alle mannelijke personen van 21 jaar en ouder met een vaste woonplaats, die hadden verklaard dat zij het beginsel van volkssoevereiniteit erkenden en een afkeer hadden van alle erfelijke ambten en gedurende drie maanden van het laatste jaar niet afhankelijk waren geweest van onderhoud door de ‘armenkassen’. Op 1 maart 1796 werden 126 afgevaardigden bijeengeroepen als Nationale Vergadering. De volksvertegenwoordigers besloten in hun eerste bijeenkomst tot het ontwerpen van een grondwet, de Staatsregeling. De ontwerp-Staatsregeling werd door de Nationale Vergadering aanvaard, maar op 8 augustus 1797 verworpen door de stemgerechtigde burgers in een referendum. Op 23 april 1798 werd een nieuwe ontwerp-Staatsregeling ook aan de stemgerechtigde burgers voorgelegd en aangenomen.¹¹ Vooral de verhouding tussen decentrale autonomie (federalisten) en centraal gezag (unitarissen) was voor de staatsinrichting een belangrijk twistpunt. Tot ver in de negentiende eeuw zou dat zo blijven. Het compromis van de gedecentraliseerde eenheidsstaat was uiteindelijk het resultaat.

Grondwetsherziening (1848)

Het fundament van de representatieve democratie in Nederland wordt gevormd door de grondwetsherziening van 1848. Sindsdien worden de leden van de Tweede Kamer, de Provinciale Staten en de gemeenteraden rechtstreeks gekozen. Daarnaast verkreeg het parlement belangrijke wetgevende rechten, zoals het recht van amendement, tegenover de regering. Aanvankelijk was de staatsrechtelijke verhouding tussen het parlement en de regering nog onduidelijk, maar na een aantal ‘kwesties’ werd het duidelijk dat het primaat bij het parlement lag.¹² De hervormingen van 1848 en de ontwikkelingen in de tweede helft van de negentiende eeuw zijn de kroon op de overgang naar het moderne parlementaire stelsel. De politieke partijen bleven echter voorlopig buiten beeld. De toenmalige Kamerleden voelden zich vooral vertegenwoordiger van hun district, die naar eigen inzicht oordeelden en stemden. Groen van Prinsterer zei daarover: “Velen sidderen, als voor een schrikbeeld, voor het woord partij”.¹³ De eerste tekenen van georganiseerde vertegenwoordiging via

¹¹ Zie: Klijnsma, 2005.

¹² Bijvoorbeeld de kwestie Mijer (1866) en de Luxemburgse kwestie (1868).

¹³ Geciteerd in Fabius, 1928, p. 265.

partijen waren de plaatselijke politieke organisaties en kiesverenigingen die trachtten leiding te geven aan de districtsverkiezingen en daarvoor kandidaten stelden.¹⁴

De twee maatschappelijke ontwikkelingen die het Nederlandse politieke landschap hebben getekend zijn de inter- en intrakerkelijke spanningen én de sociaal-economische tegenstellingen tussen ‘kapitaal’ en ‘arbeid’. De maatschappelijke pluriformiteit vertaalde zich in een pluriform meerpartijenstelsel. In 1878 was de eerste moderne politieke partij een feit. Onder leiding van Abraham Kuyper werd het Centraal comité van anti-revolutionaire kiesverenigingen opgericht, dat later overging in de Anti-Revolutionaire Partij (ARP). Dit voorbeeld werd gevolgd door de liberalen en iets later door de socialisten en de rooms-katholieken.

In de Nederlandse samenleving hadden zich aan het einde van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw vier zuilen gemanifesteerd. De zuilen waren intern-geïntegreerde en ten opzichte van elkaar gesegregeerde netwerken van organisaties op levensbeschouwelijke of ideologische basis. In deze verzuilde samenleving waren politieke partijen in staat coherente visies te ontwikkelen op de wenselijke inrichting van de samenleving. Burgers herkenden zich in deze partijen en voelden zich daarbij betrokken. Herkenning en betrokkenheid resulteerden in een hechte band tussen partij en electoraat. Politieke partijen vormden de brug tussen (de particuliere organisaties van) burgers en het openbaar bestuur.

Algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging (1917)

De invoering van het algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 leidde tot een scherpere profilering van de politieke partijen. Daarnaast kregen ook kleinere politieke partijen de kans toe te treden tot de politieke arena. Alleen door de bereidheid tot ‘pacificatiepolitiek’¹⁵ was het mogelijk te regeren, omdat geen van de zuilen over een duidelijke politieke en maatschappelijke meerderheid beschikte.

2.2 Kernelementen van de Nederlandse consensusdemocratie

De historische ontwikkeling heeft geleid tot een specifiek type representatieve democratie. Het Nederlandse democratietype wordt wel omschreven als een ‘consensusdemocratie’¹⁶ met de volgende kernelementen:

a) Evenredige vertegenwoordiging

Met de grondwetwijziging van 1917 werd het stelsel van evenredige vertegenwoordiging doorgevoerd. De overgang van districtenstelsel naar evenredige

¹⁴ Van Klinken, 2004.

¹⁵ Lijphart, 1984.

¹⁶ Lijphart, 1999.

vertegenwoordiging werd gezien als een noodzakelijke aanpassing aan de omstandigheden. Minister-president Cort van der Linden bracht het als volgt onder woorden: “De partijen en hare factiën zijn niet meer groepeerings van kiezers die de leiding aanvaarden van bekende staatslieden: het zijn geworden groepeerings van kiezers die zelve de richting van het staatsbeleid bepalen. [Daarom moeten] de verschillende schakeeringen van het politieke en rechtsbewustzijn van het volk, welke zich in de partijen consolideeren, in het parlement in dezelfde relatieve kracht tot uiting komen, die zij in het volk kunnen ontwikkelen”.¹⁷ Evenredige vertegenwoordiging had het voordeel dat geen stem meer verloren ging. Dat was belangrijk in een land dat bestond uit georganiseerde minderheden. Iedere burger had immers recht op vertegenwoordiging. Dit was vooral van belang in districten waar voorheen alleen de grootste minderheid kans maakte op representatie in het parlement.

b) Meerpactijstelsel

De partijvorming aan het einde van de negentiende eeuw versterkte de greep van de kiezer op de politieke besluitvorming. De bundeling van gelijkgezinden binnen een politieke partij leidde ertoe dat de stem van de kiezer duidelijker gehoord werd dan zonder partij denkbaar was.¹⁸ De aloude tegenstellingen over enerzijds de sociale kwestie en anderzijds de inter- en intrakerkelijke scheidslijnen bepaalden feitelijk tot het einde van de twintigste eeuw het partijstelsel.

c) Coalitieregeringen

Omdat geen enkele partij sinds 1917 over een parlementaire meerderheid heeft beschikt, is regeren in Nederland alleen mogelijk door coalitievorming. Samenwerking tussen de politieke minderheden is alleen mogelijk door het maken van afspraken en het tot op zekere hoogte depolitiseren van politieke *issues*. Stabiele coalities vergen een cultuur van ‘schikken en plooiën’. Hierbij past een lange traditie van bestuur door onopvallende notabelen en bescheiden politici. Er was weinig ruimte voor podiumpersoonlijkheden, maar des te meer ruimte voor politieke leiders die bestuur en partij belangrijker vonden.¹⁹ Een land van minderheden is gebaat bij bestuurders die voorzichtig opereren en tegenstellingen pacificeren.

d) Rigide Grondwet

In 1915 stelde staatsrechtgeleerde Struycken het volgende over de Grondwet: “Het volk beschouwt de Grondwet als het document, waarin de hoofdmomenten van zijn staatkundige ontwikkeling uitdrukking hebben gevonden, de resultaten van den staatkundigen strijd in het verleden telkenmale zijn neergelegd, en waarin het ook voor het heden en de toekomst de grote gedachten tot openbaring wil brengen, volgens welke het de ontwikkeling van

¹⁷ Geciteerd in Loots, 2004, p. 2.

¹⁸ Ankersmit, 2001, p. 8-18.

¹⁹ Te Velde, 2004.

zijn staatsleven verder wil zien geleid”,²⁰ Grondwettelijke rigiditeit houdt in dat voor de wijziging van de Grondwet een zwaardere procedure geldt dan voor de wijziging van gewone wetten. Dit ligt in een land van minderheden ook voor de hand. Toch steekt de discussie over de wenselijke mate van rigiditeit telkens weer de kop op.

e) Gedecentraliseerde eenheidsstaat

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Iedere bestuurlijke laag beschikt over een betrekkelijk omvangrijk pakket van bevoegdheden tot regeling en bestuur van interne aangelegenheden. Ondanks het leerstuk van de ‘eigen huishouding’ van provincies en gemeenten is de autonomie van de decentrale overheden geen ‘rustig bezit’. In menig opzicht zijn de decentrale overheden sterk aan banden gelegd door de rijksoverheid.²¹

2.3 Het primaat van de politiek

In een representatieve democratie komt aan ‘de politiek’ het primaat toe. Dat is de normatieve invalshoek die de Raad hanteert bij de beoordeling van de actuele ‘problemen der democratie’.²² Dit betekent dat de volksvertegenwoordiging en het politiek bestuur, als organen van de democratische overheid, het recht en de plicht hebben, in zaken van publiek belang, voor de samenleving bindende besluiten te nemen en uit te (doen) voeren. De Raad maakt hierbij onderscheid tussen drie dimensies van het primaat:

- het primaat van de Tweede Kamer ten opzichte van de regering;
 - het primaat van de wetgever ten opzichte van de uitvoerende en de rechterlijke macht;
 - het primaat van het politiek bestuur ten opzichte van het ambtelijk apparaat.
- De eerste dimensie drukt uit dat de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging het laatste woord heeft in conflicten met de regering en de hoofdlijnen van het regeringsbeleid vaststelt. De tweede dimensie drukt uit dat de wetgever – binnen de grenzen van de rechtsstaat – de inhoud van het recht bepaalt. De derde dimensie drukt uit dat het politiek bestuur bovengeschied is aan het ambtelijk apparaat. Het politiek primaat behelst hier een rangorde tussen de politieke en de ambtelijke sfeer.

Herwaardering van het primaat van de politiek

De Raad bepleit een herwaardering van het primaat van de politiek. Dat is anno 2005 een tegendraads geluid. Het primaat van de politiek lijkt tegenwoordig een anachronisme. We leven immers in een tijd waarin de politiek is ‘verplaatst’ naar andere arena’s. Een tijd waarin door politieke theoretici

²⁰ Struycken, 1915.

²¹ Zie: Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor de financiële verhoudingen, Den Haag, augustus 2005.

²² Raad voor het openbaar bestuur, maart 2002. Zie ook: Witteveen, 2000; Hendriks & Tops, 2001, pp. 17-41.

het naderend einde van de politiek en de democratie is aangekondigd. Een tijd waarin politici zelf het afschudden van hun ideologische veren als een bevrijdende ervaring kenschetsen. Een tijd waarin veel burgers de politiek met wantrouwen en minachting gadeslaan. Een tijd ook waarin de representatieve democratie steeds meer als een surrogaat²³ voor de directe democratie wordt gezien, een tendens die in de hand gewerkt wordt door ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie die vormen van ‘directe democratie’ mogelijk maken (van de verkiezing van de grootste Nederlander aller tijden tot het Eurovisiesongfestival).

De Raad beschouwt de representatieve democratie echter als een superieure vorm van democratie die onontbeerlijk is in onze complexe en gedifferentieerde samenleving. Het is goed kort stil te staan bij het essentieel verschil tussen representatieve en directe democratie. Kenmerkend voor een directe democratie is dat beslissingen door het volk zelf worden genomen en niet door volksvertegenwoordigers. Het volk zelf oefent soevereiniteit uit, zonder delegatie van bevoegdheden aan vertegenwoordigers. De directe democratie, waarin regeerders en geregeerden dus samenvallen, belichaamt voor een groeiend aantal mensen de betere democratie. Deze vorm van democratie, waarvoor de Griekse stadstaat model staat, stuit al snel op praktische grenzen. Toch wordt ‘Athene’ dikwijls als het ideaal gezien, waaraan de vertegenwoordigende democratie wordt afgemeten. De maatstaf is dan de identiteit tussen de volkswil en de besluitvorming door de volksvertegenwoordiging.²⁴ De Raad beklemtoont daarentegen dat de representatieve democratie geen surrogaat is voor de directe democratie, maar een vorm van democratie *sui generis* die ook niet naar de maatstaven van de directe democratie beoordeeld mag worden. De vraag of de volksvertegenwoordiging besluiten neemt die het volk genomen zou hebben als het in staat gesteld was zelf te beslissen is dan niet van doorslaggevend belang. In ons stelsel van representatieve democratie treden de volksvertegenwoordigers niet op als lasthebbers maar als gevolmachtigden van hun kiezers.

De volksvertegenwoordiging is een wezenlijk bestanddeel van het representatief bestel en heeft een eigen verantwoordelijkheid. Volksvertegenwoordigers moeten de opvattingen van burgers serieus nemen, maar dat betekent niet dat zij louter als doorgeefluik van die opvattingen fungeren. Het parlement is een deliberatieve institutie, waar de volksvertegenwoordigers – althans in theorie – door de uitwisseling van argumenten tot een rationele beslissing trachten te komen.²⁵ Zij beschikken niet alleen over een mandaat van het kiezerscorps, maar ook over een constitutionele opdracht die ruimer is dan het zoeken van

²³ In de woorden van Dahl: “a sorry substitute for the real thing”. Zie: Dahl, 1982, p. 13.

²⁴ Thomassen, 1991.

²⁵ Dit wordt wel aangeduid als de ‘processuele meerwaarde’ van de volksvertegenwoordiging. Zie: Dölle, 2004, pp. 26-29.

de grootste gemene deler in een actuele publieke opinie.²⁶ Dit kan met zich brengen dat zij soms de moed moeten opbrengen zich op te stellen tegenover het electoraat.

Restauratie of een andere invulling van het politiek primaat?

De notie van het politiek primaat geeft – niettegenstaande allerlei *checks and balances* – in laatste instantie uitdrukking aan vormen van boven- en onderschikking. Het basisidee is dat in een democratische samenleving er een instantie is die knopen doorhakt, bindende beslissingen neemt, en het laatste woord heeft. Het politiek primaat staat in essentie voor hiërarchie, voor centrum en periferie, voor ‘baas boven baas’. Het basisidee kan echter op verschillende wijzen worden uitgewerkt. De Raad staat niet een restauratie voor ogen van de wijze waarop ten tijde van de verzuiling aan het politiek primaat gestalte werd gegeven.²⁷ Aan het begin van de 21ste eeuw is de maatschappelijke context immers drastisch gewijzigd. Ontzuiling, individualisering en verplaatsing van de politiek naar andere arena’s hebben de samenleving veranderd van een ‘bevelshuishouding’ in een ‘onderhandelingshuishouding’ (De Swaan). Een gangbaar beeld is ook dat van de ‘netwerksamenleving’ (Castells) waarin de staat zelf meer op een archipel dan op een piramide lijkt. Dat betekent dat de invulling van het primaat van de politiek van karakter moet veranderen. Een al te hiërarchische interpretatie verdraagt zich niet met een samenleving waarin gezag in het algemeen, en dus ook het gezag van de overheid, is geërodeerd. Ook de complexiteit en dynamiek van kennis in de ‘ongekende’ samenleving nopen tot een meer regisserende invulling van het politiek primaat. Een invulling die tegelijkertijd bescheiden en krachtig is. Bescheiden door ruimte te laten aan normstellende processen in de samenleving, krachtig door ruimte te scheppen voor herkenbare en aanspreekbare politiek.

Herkenbare en aanspreekbare politiek

De Raad neemt met overtuiging afstand van uitingen van ‘politicide’²⁸ en meent dat niet zozeer door te sleutelen aan de structuur van het politiek bestel, maar vooral langs de weg van een andere politieke cultuur de vervreemding tussen politiek en samenleving kan worden tegengegaan. Herkenbare en aanspreekbare politiek moet gestalte krijgen in een volksvertegenwoordiging en een kabinet die zich bewust zijn van hun eigen taak, in politieke partijen die partijdigheid opnieuw uitvinden en in politiek ingekaderde beleidsprocessen waaraan burgers actief deelnemen. Hoezeer de Raad ook overtuigd is van de intrinsieke meerwaarde van de vertegenwoordigende democratie, neemt dit niet weg dat een prudent gebruik van elementen van de directe democratie,

²⁶ Dölle, 2004, pp. 29-31.

²⁷ Zie: Van Bijsterveld, 2002, hoofdstuk 3 (over het primaat van de politiek, ministeriële verantwoordelijkheid en andere, ‘horizontale’ vormen van verantwoording).

²⁸ Van Middelaar, 1999.

zoals het referendum, geen afbreuk hoeft te doen aan het vertegenwoordigend stelsel. Evenmin sluit de vertegenwoordigende democratie de rechtstreekse verkiezing van bestuurders, bijvoorbeeld de burgemeester, uit of democratisering van bepaalde vormen van functioneel bestuur. In het nu volgend hoofdstuk wordt echter eerst ingegaan op indicatoren en achtergronden van de huidige 'problemen der democratie'.

3. De erosie van de representatieve democratie

Er is lange tijd veel geschreven en gesproken over het functioneren van de overheid. De overheid moest slagvaardiger, ondernemender, klantvriendelijker, en efficiënter worden. Het ging daarbij vooral over *reinventing government*²⁹, over de verbetering van de werkwijze van de overheid als aanbieder van publieke diensten. Dat is niet onbelangrijk, maar dat betreft slechts één aspect van het functioneren van de overheid en van de verhouding tussen overheid en samenleving. De overheid, de politieke democratie, is immers naast producent van publieke voorzieningen vooral ook het forum voor politieke meningsvorming en besluitvorming met betrekking tot de publieke zaak. De democratische overheid is niet alleen de bureaucratische supermarkt van regels, ge- en verboden en collectieve voorzieningen, maar met name ook een in vele jaren opgebouwd en ontwikkeld stelsel van waarden, normen, verhoudingen en procedures met betrekking tot de gemeenschappelijke besluitvorming, door middel waarvan burgers een deel van hun vrijheid, hun eigen belang en hun inkomen afstaan en uitruilen om daardoor collectief meer rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, veiligheid en bestaanszekerheid voor allen en voor zichzelf te verwerven dan zij ieder voor zich zouden hebben gekund.

De overheid is in een democratisch bestel, met andere woorden, vooral de uitdrukking of de institutionalisering van het 'sociaal contract' dat de burgers met elkaar hebben gesloten ten behoeve van de behartiging van het publiek belang.³⁰ De effectiviteit en de legitimiteit van de overheid en het overheids-handelen zijn daardoor in een democratische samenleving voortdurend afhankelijk van het draagvlak voor dit 'contract' onder de burgers, van het vertrouwen in een rechtvaardige en adequate uitvoering daarvan, van de doorzichtigheid van de publieke besluitvorming, van de mate waarin de burgers zich daarin herkennen en zich daarbij betrokken voelen en de overtuiging hebben dat hun belangen daarin voldoende tot hun recht komen en daarom ook van de mate waarin de democratische overheid en de politieke democratie in staat zijn de behoeften en verwachtingen in de samenleving te herkennen, zichtbaar af te wegen en in beleid vorm te geven.

Juist die voorwaarden voor een gezaghebbende en vertrouwenwekkende positie van de overheid en de politieke democratie zijn de laatste decennia echter aan erosie onderhevig. Er is daarom dan ook alle reden nu vooral aandacht te schenken aan het functioneren van de politieke democratie zelf als fundament voor een democratische overheid en dus aan *reinventing democracy* in een tijd waarin de verhouding tussen overheid en samenleving in vele opzichten veranderd is.³¹

²⁹ Osborne & Gaebler, 1993.

³⁰ Van Kemenade, 2002, pp. 289-301.

³¹ Van Kemenade, 2002, pp. 219-227.

Het afnemend vertrouwen in de politieke democratie komt de laatste jaren op verschillende manieren tot uiting.

Opkomst bij verkiezingen

Zo is er sprake van een gestaag dalende opkomst bij verkiezingen. Bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer ligt de opkomst weliswaar nog rond de 75 à 80%, maar in de grote steden en de meeste provincies bleef de opkomst bij de laatste verkiezingen voor gemeenteraden en Provinciale Staten onder de 50%.

Tabel 1

Opkomst bij verkiezingen voor het Europees Parlement, Tweede Kamer, Provinciale Staten en gemeenteraden in procenten van de kiesgerechtigde bevolking (1970-2003)

	Europees Parlement	Tweede Kamer	Provinciale Staten	Gemeenteraden
1970			68,9	67,2
1971		79,1		
1972		83,5		
1974			75,1	69,1
1977		88,0		
1978			79,6	73,7
1979	58,1			
1981		87,0		
1982		81,0	68,4	68,3
1984	50,9			
1986		85,8		73,2
1987			66,3	
1989	47,5	80,3		
1990				62,3
1991			52,3	
1994	35,7	78,8		65,2
1995			50,2	
1998		73,3		58,9
1999	30,0		45,6	
2002		79,1		57,7
2003		80,0	47,6	

Uit: G. Voerman, De politieke partij tussen staat en maatschappij, in: J.W.M. Engels & M. Nap (red.), *De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie*, Deventer, Kluwer, 2004, p. 43.

Ledenal politieke partijen

Het ledenaantal van politieke partijen is tussen 1993 en 2003 met ruim 17% gedaald. Nog slechts 2% van de kiesgerechtigden is lid van een politieke partij en hooguit 10% daarvan is binnen de politieke partij in enigerlei vorm actief, zodat de verkiezingsprogramma's en de kandidatenlijsten voor de volksvertegenwoordigingen, op basis waarvan de politieke democratie en het openbaar bestuur geacht worden te functioneren, door niet meer dan 30.000 personen uit de totale bevolking worden bepaald.

Tabel 2

Totaal aantal partijleden en kiezers alsmede de organisatiegraad per verkiezingsjaar (1948-2004)

Jaar	Leden	Kiezers	Organisatiegraad
1948	755.167	5.433.663	13,9%
1952	590.336	5.792.679	10,2%
1956	763.417	6.125.210	12,5%
1959	725.756	6.427.864	11,3%
1963	658.100	6.748.611	9,8%
1967	495.468	7.452.776	6,7%
1971	377.485	8.038.726	4,7%
1972	368.689	8.916.947	4,1%
1977	416.294	9.506.318	4,4%
1981	449.286	10.040.121	4,5%
1982	448.539	10.216.634	4,4%
1986	380.029	10.727.701	3,5%
1989	355.180	11.112.189	3,2%
1994	323.634	11.455.924	2,8%
1998	300.810	11.755.132	2,6%
2002	290.488	12.011.570	2,4%
2003	315.304	12.068.093	2,6%

Uit: G. Voerman, De politieke partij tussen staat en maatschappij, in: J.W.M. Engels & M. Nap (red.), *De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie*, Deventer, Kluwer, 2004, p. 39.

Bovendien, en dat is wellicht nog belangrijker, spelen politieke partijen in de huidige samenleving en politieke cultuur slechts een beperkte rol in het openbaar debat over onderdelen van de publieke zaak, de inrichting van de samenleving en de wenselijke oplossing van tal van maatschappelijke vraagstukken. Politieke partijen blijken met andere woorden steeds minder in staat coherente visies op de publieke zaak te ontwikkelen en burgers te inspireren en te verenigen op gemeenschappelijke standpunten met betrekking tot de wenselijke ontwikkeling van de samenleving en zo de brugfunctie te vervullen

tussen individuele burgers en het openbaar bestuur. Kiezers zijn minder loyaal geworden in hun stemgedrag, 'zweven' steeds meer en velen vertonen een gebrek aan stabiel vertrouwen in de traditionele politieke partijen. Dat leidt niet alleen tot een geringere geneigdheid om bij verkiezingen op te komen en tot wisselend stemgedrag, maar ook in bijzondere gevallen tot onverwachte en drastische electorale verschuivingen, zoals dat in 2002 het geval was. De Nederlandse kiezers zijn dan ook wel vergeleken met stuifzand, dat alle kanten op kan waaien.³² Het draagvlak voor de democratische overheid en voor de democratische besluitvorming wordt zwak en instabiel, het vertrouwen in de overheid neemt af en er kunnen grote discrepanties ontstaan tussen de burgers en hun volksvertegenwoordigers, zoals bij het referendum over de Europese Grondwet (1 juni 2005) overduidelijk bleek.

Een andere verhouding tussen overheid en samenleving

Uit deze verschijnselen blijkt dat het voor lange tijd stabiele vertrouwen in de politieke democratie en de daarop gebaseerde democratische overheid bij veel burgers verdwenen is en bij velen is omgeslagen in onverschilligheid, cynisme of scepsis. Dat is met name het geval omdat de verhouding tussen overheid en samenleving die aan die traditionele werking van het democratisch bestel ten grondslag lag in enkele decennia drastisch is veranderd, ten gevolge van een aantal ontwikkelingen in de samenleving zelf, in de politiek en in het openbaar bestuur. Het voert in dit verband te ver om elk van die ontwikkelingen afzonderlijk en uitvoerig te bespreken. We volstaan daarom met een schets van enkele van die ontwikkelingen om aan te duiden wat de achtergronden en de aard van die veranderde verhouding tussen de politieke democratie en de samenleving zijn.

Het speelveld van de overheid

Allereerst kan dan worden vastgesteld dat het belang en de reikwijdte van de overheid voor veel burgers geringer zijn geworden. Niet alleen omdat velen door de toegenomen welvaart minder dan vroeger van de overheid en van publieke voorzieningen afhankelijk zijn geworden, maar vooral ook omdat er al vele jaren sprake is van een toenemende internationalisering of globalisering van de economie, de arbeidsmarkt en de oriëntatie van burgers, organisaties en bedrijven. Daardoor worden de mogelijkheden voor nationale regelgeving en sturing aanzienlijk beperkt en vindt er een verplaatsing van beleid en politiek bestuur plaats naar bovengevoerde organen, zoals in ons geval met name de Europese Unie. Dat proces van beperking of afkalving van het sturend vermogen van de nationale overheid wordt nog versterkt door de, overigens in feite beperkte, decentralisatie van publieke taken naar de decentrale overheden, maar vooral door de afslanking van het publiek domein zelf ten gevolge van privatisering en verzelfstandiging van wat vroeger overheidstaken waren.

³² Schuyt, 2005, pp. 146-148. Anderen relativeren de electorale turbulentie en wijzen op de continuïteit die daar achter schuil gaat, zie: Van Holsteyn & Den Ridder, 2005.

De reikwijdte of het speelveld van de democratische overheid is door bovengenoemde ontwikkelingen beperkt, maar bovendien is haar invloed op de inrichting van de samenleving ook afgenomen door de sterk toegenomen complexiteit van maatschappelijke vraagstukken en de voor de oplossing of beheersing daarvan vereiste specifieke deskundigheid. Dat geldt niet alleen voor de economische productie, maar steeds meer ook voor de ontwikkeling en uitvoering van vele maatschappelijke voorzieningen, zoals volksgezondheid, onderwijs, mobiliteit, veiligheid, waterbeheer, ouderenzorg, etc. De overheid heeft al lang niet meer het kennismonopolie op veel van deze gebieden en ze is de laatste jaren door het groeiend verschil in arbeidsvoorwaarden in de publieke en private sector ook niet meer in staat in die deskundigheid in voldoende mate zelf te voorzien. Mede daardoor is de overheid op veel beleidsterreinen afhankelijk van externe expertise. Ze is bij de uitvoering, maar vooral ook bij de voorbereiding van beleid, genoodzaakt tot intensieve samenwerking met private partijen en professionele organisaties. Die coproductie heeft voor de effectiviteit en de kwaliteit van beleid ongetwijfeld voordelen, maar daardoor wordt tegelijkertijd de ruimte voor politieke sturing aanzienlijk ingeperkt en de overheid en het overheidshandelen voor velen minder herkenbaar als het resultaat van politiek democratische keuzen en afwegingen.

De overheid als politiek-bureaucratisch complex

Dit is bovendien ook het geval door de werking van het openbaar bestuur zelf. De overheid verschijnt voor velen vooral als de supermarkt van publieke diensten, beheerd door een politiek-bureaucratisch complex, een ingewikkeld netwerk van ambtenaren, commissies, mandaten, regels en intern overleg. Een complex waarin inbreng, politieke sturing, verantwoordelijkheid en macht nauwelijks meer te herkennen zijn. De overheid is voor velen niet meer ook de politieke arena waarin publiekelijk argumenten worden gewisseld, belangen worden afgewogen, standpunten verwoord en tenslotte tot een vergelijk wordt gekomen. Daardoor is het niet verwonderlijk dat velen de politiek als 'één pot nat' zien, politici niet meer als hun vertegenwoordigers beschouwen, maar als onderdeel van de overheidsmachinerie en het openbaar bestuur niet meer ervaren als de arena waarin hun opvattingen en belangen worden verwoord en gewogen, niet meer als iets van henzelf, maar als een van de vele instanties waarmee je als burger nu eenmaal te maken hebt en waarvan je een zo voordelig mogelijk gebruik moet maken. De burger ziet zichzelf niet meer als *citoyen* die medeverantwoordelijk is voor de publieke zaak of als kiezer in de meest letterlijke zin, met andere woorden, als lid van een gemeenschap die voor keuzen wordt gesteld met alle consequenties van dien, voor hem zelf en voor zijn medeburgers. Integendeel. De keuzen zijn voor de burgers vaak onzichtbaar en het is dan ook niet verwonderlijk dat die burger zich steeds meer als klant gaat gedragen. De overheid wordt voor de burger steeds meer een orgaan dat je nu eenmaal voor bepaalde diensten nodig hebt, maar dat verder om onduidelijke redenen besluiten neemt en regels stelt, waarvan je je zo min mogelijk moet aantrekken. Hij heeft niet meer de indruk daar invloed op uit te kunnen oefenen en daar iets over te zeggen te hebben en doet dat

dan ook in toenemende mate niet meer. Vele burgers voelen zich dan ook niet meer geïnteresseerd aan de publieke zaak en staan kritisch ten opzichte van de overheid en de volksvertegenwoordiging, hoewel rond de helft van de stemgerechtigden zegt in politiek geïnteresseerd te zijn en zelfs de helft tot tweederde van de stemgerechtigden zegt regelmatig de politiek te volgen via de pers, de radio of de televisie.³³ Er is als het ware een breuk ontstaan tussen enerzijds de belangstelling voor incidentele politieke of publieke *issues* en anderzijds de acceptatie van de democratische overheid als het orgaan bij uitstek om die publieke zaak te behartigen door deelbelangen af te wegen en keuzen te maken.

Individualisering

Deze ontwikkelingen hebben op verschillende wijzen bijgedragen tot de gewijzigde positie van de overheid en de politieke democratie in de moderne samenleving. Van niet te onderschatten belang voor de veranderde verhouding tussen overheid en samenleving en tussen de politieke democratie en de burgers is ook de zogenaamde individualisering in en van de samenleving en de toegenomen en overigens welbewust nagestreefde mondigheid van veel burgers. Een ontwikkeling waardoor de aandacht voor het individu en het eigen individuele belang in de samenleving meer centraal zijn komen te staan en die door Lasch wel getypeerd is als de 'ik-cultuur'.³⁴ Een typering die zeker eenzijdig is en waarin te weinig tot uitdrukking komt dat het met name ook ging en gaat om een proces van persoonlijke bewustwording, dat door velen als een bevrijding is ervaren en dat ruimte heeft geschapen voor de mondigheid van het individu en voor het ontstaan van verschillende emancipatiebewegingen. De westerse cultuur kent een langdurig en voortgaand proces van verzelfstandiging van het individu dat naar het zich laat aanzien zal leiden tot een samenleving met een blijvend grotere flexibiliteit en individuele verscheidenheid van opvattingen, waarden, normen en levensstijlen en een blijvend grotere behoefte van individuen om hun leven naar eigen goeddunken in te richten. Daardoor is echter tevens een proces op gang gekomen dat leidde tot vergruizing van traditionele verbanden en daarmee verbonden waarden en normen die lange tijd als referentiekaders voor het handelen van individuen in de samenleving fungeerden, tot een minder vanzelfsprekende aanvaarding van het gezag van de overheid als behartiger van het publiek belang en tot afnemend vertrouwen in en inzet voor de publieke zaak.

Dat wil niet zeggen dat de maatschappelijke betrokkenheid of de interesse voor zaken van publiek belang onder de bevolking volstrekt afwezig is. De inspraakavonden in buurten en wijken en de activiteiten van velen in organisaties, bewegingen en actiegroepen met betrekking tot beleidsvoornemens van de overheid of de vermeende bedreiging van belangen, wijzen meer op het tegendeel. Vooral van belang is echter dat die betrokkenheid en inzet naar

³³ Sociaal en Cultureel Planbureau, 2004.

³⁴ Lasch, 1980. Zie ook: Zijderveld, 2004.

hun aard veranderd zijn ten opzichte van vroeger. Ze zijn meer incidenteel gericht, meer van voorbijgaande aard, en ze uiten zich meer via *issue*gerichte organisaties, bewegingen of acties, dan via traditionele en breed georiënteerde organisaties zoals politieke partijen, vakbonden en kerkelijke organisaties.³⁵ Dit is een ingrijpende verandering van het zogenaamde maatschappelijk middenveld, waarmee dat middenveld en dus de relatie tot de burgers via hun organisaties voor de overheid minder voorspelbaar en meer gefragmenteerd is geworden, het draagvlak voor overheidsbeleid meer dan vroeger voortdurend gezocht moet worden en besturen meer ‘op de tast’ moet plaatsvinden, zoals de Raad voor het binnenlands bestuur dat in zijn laatste advies heeft genoemd.³⁶

Er is dan ook zeker sprake van een belangrijk functieverlies van die traditionele, veelal uit de verzuiling voortgekomen, organisaties, ten gevolge van het afbrokkelen van de verzuiling zelf, van het wegvallen of verminderen van overheersende maatschappelijke tegenstellingen tussen grote bevolkingsgroepen, en van het verdampen van alomvattende ideologieën die als richtsnoer dienden voor het gedrag, de normering en de sociale controle op praktisch alle terreinen van het persoonlijk en publiek domein.³⁷ Daardoor zijn belangrijke verbindingen en communicatiekanalen tussen de overheid en de samenleving of de burgers grotendeels verloren gegaan en zijn duidelijke referentiekaders voor de burgers ten opzichte van de overheid en het collectief belang verdwenen, zodat het draagvlak voor overheidshandelen en het vertrouwen in de overheid minder stabiel en vanzelfsprekend zijn geworden en de overheid in niemandsland dreigt te geraken.³⁸

Functieverlies politieke partijen

Van een dergelijk functieverlies is met name ook sprake bij die organisaties die essentieel zijn voor het functioneren van de overheid en de politieke democratie, de politieke partijen. Politieke partijen slagen er kennelijk, in veranderde omstandigheden van ontzuiling, individualisering, onteologisering en vervagende klassentegenstellingen, onvoldoende in om intermediair te zijn tussen de burgers en de overheid, een platform voor meningsvorming over publieke vraagstukken en een integrerend kader voor gemeenschappelijk handelen. Er is om tal van redenen, en zeker bij de een meer dan bij de ander, sprake van een aanzienlijk functieverlies van politieke partijen en daardoor van een groeiend gebrek aan articulatie van onderscheiden visies op het publiek domein en van de daarbij in het geding zijnde belangen. Politieke partijen en politici zijn vaak meer de managers van het overheidsbedrijf, de makelaars van het overigens ook noodzakelijke compromis, dan het kader voor en de uitdrukking van geprofileerde visies op de publieke zaak. Politieke partijen zijn kennelijk niet meer of niet meer voldoende in staat of bereid richtinggevende

³⁵ Dekker, De Hart & Van den Berg, 2004. Zie ook: Norris, 2002.

³⁶ Raad voor het binnenlands bestuur, 1996.

³⁷ Berkhout, 1996.

³⁸ Zie ook: Bekke, 1984.

en voor grote groepen aansprekende en bindende visies te ontwikkelen en uit te dragen met betrekking tot aspecten van de publieke zaak. Ze verliezen daarmee hun inspirerende en integrerende functie die wezenlijk is voor een levende politieke democratie en daarmee voor betrokkenheid bij de overheid en het overheidshandelen. De politiek en een democratische overheid hebben immers primair te maken met keuzen, met afwegen van belangen en waarden, en de politieke democratie bestaat bij de gratie van het feit dat er wat te kiezen valt en dat voor de burgers duidelijk is wát er te kiezen valt. Dat is vaak niet meer het geval, of althans onvoldoende zichtbaar en herkenbaar.

Verstatelijking

Het proces van individualisering heeft overigens met name geleid tot een veranderde houding van burgers ten opzichte van de overheid en tot een minder vanzelfsprekende aanvaarding van de democratische overheid als de beste waarborg voor de behartiging van gemeenschappelijke belangen, omdat het ruwweg tezeldertijd gepaard ging met de bureaucratisering van de overheid en de politiek en met een verstatelijking van het maatschappelijk leven. Tal van publieke voorzieningen werden moeilijk doordringbare bureaucratische of professionele organisaties. Het maatschappelijk leven werd in sterke mate gereguleerd, het aantal en de omvang van de collectieve voorzieningen nam sterk toe en er is een in hoge mate bureaucratisch en anoniem netwerk ontstaan van collectieve zorggaranties en van velerlei wettelijke bepalingen, regelingen en procedures op velerlei terreinen van het publieke maar ook het persoonlijke leven.

Veel van die arrangementen zijn overigens in de loop van vele jaren met de beste bedoelingen tot stand gekomen. Maar die bedoelingen hebben veelal in feite geleid tot een ondoorzichtig stelsel van aanspraken en verplichtingen, dat door velen niet meer wordt herkend als de uitdrukking van het sociaal contract waardoor solidariteit en collectieve belangen worden verzekerd. Tegelijk met de processen van individualisering en emancipatie hebben zich derhalve processen van collectivisering en verstatelijking voltrokken, die met elkaar op gespannen voet staan, maar die elkaar tegelijkertijd hebben versterkt. Want individualisering en emancipatie zijn slechts mogelijk in een samenleving die rechtsbescherming en een zekere welvaart voor allen garandeert, en die voorziet in collectieve voorzieningen, waardoor individuen zich kunnen ontwikkelen en in vrijheid en veiligheid kunnen leven. Om dat te garanderen zijn echter steeds meer regelingen vereist die de individuele vrijheid en verantwoordelijkheid beperken, waartegen de zelfbewuste, mondige en geëmancipeerde burger zich afzet en waardoor het draagvlak voor regelingen en voor het publiek belang wordt ondermijnd. Een haast vicieuze cirkel die tegelijkertijd heeft geleid tot de rechtsstaat en de verzorgingsstaat én tot een geïndividualiseerde samenleving waarin het gezag van de overheid alom betwist wordt.

Lege staat zonder partijen?

Dat alles roept de vraag op of onze vertrouwde op politieke partijen gebaseerde vertegenwoordigende politieke democratie nog wel een adequaat en houdbaar

stelsel van publieke besluitvorming is in een geïndividualiseerde, ontzilde en ontheologiseerde samenleving van veelal mondige burgers. Sommigen menen dat dat niet meer het geval is. De in Nederland meest uitgesproken exponent van dergelijke gedachten is ongetwijfeld Frissen.³⁹ Hij maakt overtuigend duidelijk dat het concept van centrale sturing van het publiek domein, gedragen door collectieve meningsvorming en gemeenschappelijke belangenbehartiging in stabiele politieke formaties, aanzienlijk verzwakt is door maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, professionalisering, sociaal-culturele verscheidenheid en fragmentatie, de ruime beschikbaarheid van informatie door de informatie- en communicatietechnologische ontwikkeling en door veranderingen in het openbaar bestuur zelf. Daardoor is er naar zijn mening een gefragmenteerde samenleving ontstaan zonder politiek-normatieve centra, een republiek der burgers waarin van geval tot geval in debat, overleg en onderhandelingen en door zelfsturing en zelfregulering consensus ontstaat over inhoud en vormgeving van telkens wisselende onderdelen van de publieke zaak door telkens wisselende groepen van betrokkenen. Voor politieke partijen is daarbij zijns inziens hooguit een procedurele rol weggelegd door het debat hier en daar te faciliteren en te stimuleren en er af en toe een verfrissende bijdrage aan te leveren, maar zeker niet de pretentie te hebben daaruit coherente visies te distilleren ten behoeve van het openbaar bestuur.

Dit Socratisch model van weldenkende, goed geïnformeerde burgers, die in vrijheid en open debat met elkaar tot publieke arrangementen komen lijkt aantrekkelijk. Het gaat echter geheel voorbij aan het feit dat niet iedereen op dezelfde wijze en in dezelfde mate geïnformeerd is en aan het debat kan deelnemen, dat eigenbelang een niet onbelangrijke factor in de samenleving is en dat macht en dus groepsvorming en organisatie van gelijkgezinden, een belangrijke rol speelt bij de keuzen met betrekking tot de inrichting van de samenleving. De politieke democratie is immers juist de manier waarop in de moderne gecompliceerde samenleving wordt geprobeerd eigenbelang ten koste van anderen in te perken en ongebreidelde machtsuitoefening te voorkomen door op basis van overleg en afweging van belangen en opvattingen een voor een ieder geldend stelsel van rechtsverhoudingen en voorzieningen te creëren. Debat, overleg en vrije gedachtewisseling zijn daartoe zeker belangrijke voorwaarden, maar dienen, zoals Tromp terecht stelt, uit te monden in georganiseerde meningsvorming en in daarop gebaseerde programmatische keuzen en rekrutering van volksvertegenwoordigers en bestuurders.⁴⁰ Partijloze democratie lijkt de Raad dan ook een voornamelijk academische en virtuele constructie, die bovendien niet zonder gevaar is voor het ordelijk functioneren van onze politieke democratie en de democratische overheid.⁴¹

³⁹ Frissen, 1999.

⁴⁰ Tromp, 2000.

⁴¹ Van Kemenade, 2002, pp. 363-372.

Afschaffing van de volksvertegenwoordiging?

In 't Veld en Kruijer hebben vervolgens onlangs eveneens een ingrijpende verandering van het democratisch bestel en de publieke besluitvorming bepleit.⁴² Zij stellen vast dat de huidige territoriaal gebonden vertegenwoordigende democratie om verschillende redenen failliet is en vervangen zou moeten worden door interactieve burgerparticipatie, door direct gekozen functionele uitvoeringsorganisaties op verschillende terreinen, door eveneens direct gekozen professionele controleurs of controlerende instanties en door rechtstreeks gekozen bestuurscolleges die vooral zorg moeten dragen voor de samenhang tussen deze functies en voor de 'procesarchitectuur' van de interactieve beleidsontwikkeling. Een stelsel dus zonder algemene volksvertegenwoordigingen en, zoals uit hun betoog blijkt, ook zonder politieke partijen en hun programmatische en voor burgers integrerende en inspirerende functies. Hoewel hun diagnose van het gebrekkig functioneren van het huidige bestel in veel opzichten overeenkomt met hetgeen hiervoor is gesteld, lijkt hun therapie de Raad niet bij te dragen tot de noodzakelijke revitalisering van de politieke democratie. Hun voorstellen hebben naar het oordeel van de Raad zelfs een aantal nadelige gevolgen voor het functioneren van een herkenbaar en aanspreekbaar democratisch bestel. Zo ontstaat daardoor allereerst het risico van een democratie van en voor belanghebbende en goed geïnformeerde hoger opgeleide burgers, waarin bovendien machtige en financieel krachtige belangenorganisaties een dominante rol zullen gaan spelen. De belangen van maatschappelijk zwakke en/of niet goed georganiseerde groepen burgers dreigen daardoor op de achtergrond te raken en hen nog verder te vervreemden van de politiek en de overheid. De sterke nadruk in hun voorstellen op de verkiezing van personen, als bestuurders, controleurs, enzovoorts, zal vervolgens, nog meer dan thans al het geval is, leiden tot een personendemocratie, een strijd tussen gladiatoren in plaats van tussen ideeën en opvattingen over de inrichting van de samenleving. Dat effect zou bovendien nog worden versterkt door het ontbreken in het door hen voorgestelde bestel van algemeen vertegenwoordigende organen, dat wil zeggen, gekozen volksvertegenwoordigingen, die richting geven aan en politieke controle uitoefenen op het beleid door de openbare uitwisseling van opvattingen over de inrichting van de samenleving en de vorming van meerderheidsstandpunten in de publieke arena van raad, staten of parlement. Openbaar bestuur en beleid met betrekking tot de publieke zaak dreigen daardoor in hoge mate vooral een professionele, technocratische, aangelegenheid te worden, los van de politiek-normatieve context, die altijd mede ten grondslag ligt aan de behartiging van publieke belangen.

De politieke dimensie

Een democratisch bestel zonder algemene en gekozen volksvertegenwoordigende organen, gebaseerd op politieke formaties van gelijkgezinden die

⁴² In 't Veld & Kruijer, 2002. Zie ook: In 't Veld, 2004. Vergelijk met: Van Kemenade, 2003, pp. 263-264.

door hun programmatische functie samenhang, zin en richting geven aan de behartiging van publieke belangen en die door hun rekruteringsfunctie mensen bereid vinden en in staat stellen in de dagelijkse praktijk die samenhang en richting in bestuur en in de politieke arena tot uitdrukking te brengen, doet afbreuk aan de voor het openbaar bestuur essentieel politieke, dat wil zeggen door waarden, opvattingen en belangen bepaalde, dimensie. Maar, en daar hebben In 't Veld & Kruiter gelijk in, dan moeten die volksvertegenwoordigingen en die politieke formaties die functies wel adequaat, dat wil zeggen voor burgers herkenbaar en aanspreekbaar, uitoefenen en dat is momenteel om tal van redenen op z'n minst onvoldoende het geval.

Dat is naar het oordeel van de Raad echter op zichzelf nog geen reden om de politieke organisatie van het democratisch bestel en van de mede daarop gebaseerde overheid dan maar als niet meer terzake doend af te schrijven of radicaal om te bouwen en te depolitiseren. Gelet op het belang van de vertegenwoordigende democratie voor een ordelijke inrichting van onze samenleving is er veel meer aanleiding te bezien hoe het functioneren van dat bestel, en van de politieke partijen die daarvan het fundament vormen, in de huidige maatschappelijke en culturele omstandigheden verbeterd zou kunnen worden.

Vergroting van de herkenbaarheid van de politieke democratie, van de volksvertegenwoordigingen en de volksvertegenwoordigers, van de afwegingen die een rol spelen bij de beleidskeuzen van de overheid en vergroting van de aanspreekbaarheid voor burgers bij de publieke besluitvorming zijn, naar het oordeel van de Raad, onontbeerlijk. Maar hoe kunnen die herkenbaarheid en aanspreekbaarheid worden vergroot? In de volgende twee hoofdstukken bespreekt de Raad de wenselijkheid en mogelijkheid van politieke structuur- en cultuurveranderingen.

4. Over politieke structuurveranderingen

De vervreemding tussen politiek en samenleving neemt zorgwekkende vormen aan. Alles kan niet bij het oude blijven. We staan voor de opgave de representatieve democratie te revitaliseren. Maar op welke wijze?

Dynamiek van niet-veranderen

Het huidig kabinet opteerde na de ‘opstand der burgers’ in 2002 in het Hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2003 voor ingrijpende politieke structuurwijzigingen. Het kabinet steunde de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester en ontwierp een wetsvoorstel ter invoering van de rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester.⁴³ Het kabinet meende ook dat een herziening van het kiesstelsel een bijdrage zou kunnen leveren aan versterking van de democratie. Het diende een wetsvoorstel in dat gericht was op versterking van de band tussen kiezers en gekozenen (in het bijzonder door een sterkere nadruk op het eigen mandaat van de individuele volksvertegenwoordiger in meervoudige districten).⁴⁴ Het kabinet nam zich ook voor onderzoek te doen naar de verschillende modaliteiten van de versterking van de positie van de minister-president, zijn bevoegdheden en democratische legitimatie, waaronder de argumenten voor en tegen zijn rechtstreekse verkiezing. In zake de invoering van een referendum was het kabinet minder verandingsgezind. Het verzette zich niet tegen het aflopen (op 1 januari 2005) van de tijdelijke wet die een niet-bindend correctief wetgevingsreferendum op landelijk niveau introduceerde. Wel ging het kabinet akkoord met de initiatiefwet die een referendum over de Europese Grondwet mogelijk maakte.

De deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester sneuvelde echter in maart 2005 in de Eerste Kamer. Naar aanleiding hiervan trad de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties af, temeer daar ook zijn voorstellen voor een nieuw kiesstelsel niet op voldoende steun konden rekenen. Het akkoord dat vervolgens de voorzitters van de fracties van CDA, VVD en D66 in de Tweede Kamer sloten met het kabinet (het zogenaamde Paasakkoord van 26 maart 2005) voorziet – op het punt van bestuurlijke vernieuwing – in onderzoek naar een breed scala van onderwerpen. Naast het al afgesproken onderzoek naar de versterking van de positie van de minister-president onder andere onderzoek naar het kiesstelsel, het referendum c.q. burgerinitiatief, de positie van de Eerste Kamer en de procedure bij grondwetsherziening. In het Paasakkoord is ook een wetsvoorstel aangekondigd dat strekt tot het in de Grondwet opnemen van de rechtstreeks gekozen burgemeester, alsmede een wetsvoorstel dat ertoe strekt een groter gewicht te geven aan voorkeurstemmen.

⁴³ Raad voor het openbaar bestuur, november 2003.

⁴⁴ Raad voor het openbaar bestuur, januari 2004.

De Raad concludeert dat met de voorgenomen structuurwijzigingen tot op heden niet bepaald vooruitgang is geboekt. Dat is niet verrassend. De geschiedenis van het vernieuwingsstreven in de Nederlandse politiek⁴⁵ leert dat structuurwijzigingen in de afgelopen vier decennia telkenmale zijn gestrand op de weerbarstigheid van het bestaande stelsel (met uitzondering van de dualisering van de lokale en provinciale democratie). Anno 2005 heeft de langdurige fixatie op structurele vernieuwing (directe verkiezing burgemeester en minister-president, hervorming van het kiesstelsel, invoering referendum) niet tot tastbare resultaten geleid. Bestuurlijke vernieuwing in Nederland getuigt veeleer van dynamisch conservatisme: veel bestuurlijke onrust, maar nauwelijks wezenlijke veranderingen.⁴⁶

Structuur of cultuur?

Structuurwijzigingen vormen dus de standaardreactie op politieke malaise. Om de vervreemding tussen politiek en samenleving tegen te gaan wordt gegrepen naar het middel van verandering van het politiek-bestuurlijk systeem. De Raad betwijfelt of louter stelselwijzigingen een versterking van de Nederlandse democratie zullen bewerkstelligen. Buitenlandse ervaringen met de voorgestelde structuurveranderingen hebben niet ondubbelzinnig bewezen de kloof tussen kiezers en gekozenen te dichten.⁴⁷ Onthechte burgers die blijf geven van wantrouwen in politiek en bestuur is een verschijnsel dat zich in alle democratische stelsels voordoet, ongeacht de specifieke vormgeving van het politiek-bestuurlijk systeem. Fricities tussen de politieke vraag en het politieke aanbod zijn met andere woorden beslist geen uniek Nederlands verschijnsel. Toch gaat het debat in Nederland vrijwel altijd over vernieuwing van de instituties.

Naar de mening van de Raad wordt bij alle aandacht voor politieke structuurveranderingen over het hoofd gezien hoezeer de huidige politieke cultuur bijdraagt aan de vervreemding tussen politiek en samenleving. Onder politieke cultuur verstaat de Raad de wijze waarop politiek en bestuur functioneren en daardoor de burgers zicht geven op het beleid en de afwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Democratie staat of valt uiteindelijk met het gedrag van politici en bestuurders en de (informele) spelregels die zij hanteren. De aandacht voor cultuurverandering valt echter in het niet bij de fixatie op stelselwijzigingen. In dit opzicht loopt de publieke sector achter bij de private sector. Daar wordt steeds meer naar het middel van cultuurverandering gegrepen. De les die daar geleerd is luidt: 'cultuurverandering loont'.⁴⁸ De cultuur is veel meer dan de structuur bepalend voor het succes van een onderneming.

In de publieke sector is dit besef nog niet voldoende doorgedrongen, al neemt in het ambtelijke apparaat de aandacht voor cultuurverandering toe. Jarenlang

⁴⁵ Kennedy, 2004. Zie ook: Kennedy, november 2003.

⁴⁶ Zie: Bekke, 2003.

⁴⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zonder jaar.

⁴⁸ Zie: Wagenaar, 2005, pp.147-164.

is er veel aandacht geweest voor de formele inrichting van de rijksdienst, maar het besef dat de cultuur van organisaties daarbinnen (mede)bepalend is voor de wijze waarop door ambtenaren wordt gehandeld groeit. Het belang van cultuur voor het functioneren en de prestaties van publieke organisaties komt op overtuigende wijze naar voren uit bestuurskundig onderzoek.⁴⁹ Succesvolle managers van publieke organisaties besteden minder aandacht aan de structuur van hun organisatie; zij houden zich meer bezig met de cultuur van hun organisatie. Het ontwikkelen van een ‘missie’ is daarbij van groot belang. Het gaat deze managers met andere woorden vooral om een visie op de toekomst van hun organisatie, om de waarden waar hun organisatie voor staat, in het bijzonder de waarden die betrekking hebben op de integriteit, de kwaliteit en de productiviteit van hun organisatie. De Raad heeft onlangs geadviseerd over de cultuur van de rijksdienst. De aanbevelingen waren gericht op een ambtelijke cultuur die meer dan voorheen gekenmerkt wordt door flexibiliteit, omgevingsgerichtheid, resultaatgerichtheid en bereidheid tot samenwerking.⁵⁰

In het onderhavige advies staat een andere politieke cultuur centraal. De cultuurveranderingen die de Raad bepleit hebben niet het karakter van een *grand design* waarmee de vervreemding tussen politiek en samenleving rechtstreeks zal worden geëlimineerd. Het gaat veeleer om een pakket van veranderingen dat bestaat uit kleine stappen in de gewenste richting. Ze zijn veelal binnen de bestaande (grond)wettelijke kaders door te voeren. De opeenstapeling van meerdere – ogenschijnlijk kleine – cultuurveranderingen kan naar de mening van de Raad uiteindelijk van grote betekenis zijn voor het vertrouwen in de representatieve democratie.

⁴⁹ Denhardt, 1993.

⁵⁰ Raad voor het openbaar bestuur, maart 2004. Zie ook het Actieprogramma Andere Overheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 362, nr. 1.

5. Vertrouwensherstel door een andere politieke cultuur

5.1 Parlement en kabinet

Herkenbare en aanspreekbare politiek moet bovenal gestalte krijgen in het parlement, het orgaan dat in een representatieve democratie uiteindelijk de volkssoevereiniteit en politieke gelijkheid van de burgers belichaamt.⁵¹ Uit beschouwingen over het functioneren van het Nederlands parlement komen echter niet bepaald rooskleurige beelden naar voren.⁵²

Monisme

De staatsrechtelijke norm van de trias politica luidt dat wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht van elkaar gescheiden zijn, maar in veel beschouwingen over het functioneren van het parlement wordt gewezen op de ‘osmose’ tussen parlement en regering. De wetgevende macht raakt zodanig vervlochten met de uitvoerende macht dat feitelijk een duas politica ontstaat. De rechter staat daarbij tegenover wetgever en bestuur die gezamenlijk optrekken.⁵³ Achtergronden van deze ontwikkeling zijn de ontideologisering, de professionalisering van het politiek bedrijf en de toegenomen complexiteit van het ‘besturen’. Volksvertegenwoordigers raken in de ban van de ‘systeemwereld’ van het overheidsmanagement en gedragen zich als ambtenaar of medebestuurder. Zij verwijderen zich in hun doen en laten van de ‘leefwereld’ van (groepen van) burgers. Ze gaan op de stoel van de regering zitten, richten zich op bijzaken en verzaken de controle op hoofdlijnen. Het is het beeld van het gespecialiseerde Kamerlid, de verkokerde dossiertijger die (vergeefs) zijn informatieachterstand ten opzichte van het ambtelijk apparaat tracht in te halen. De osmose tussen politiek en bestuur komt ook tot uitdrukking in de binding van regeringsfracties aan (uitgebreide) regeerakkoorden, parlementaire kritiek op bewindslieden die smooit in spijtbetuigingen (‘sorry-democratie’) en in de frequente contacten tussen bewindslieden en geestverwante fracties (al of niet in het torentje van de minister-president). Met name informele vormen van overleg buiten de openbare vergadering van het parlement symboliseren de monistische cultuur op het Binnenhof.

Incidentalisme

Naast het beeld van een monistische verhouding tussen parlement en regering wordt daarnaast ook veelvuldig het beeld opgeroepen van een meer antagonistische, maar ook ‘incidentalistische’ verhouding. Kamerleden rennen opgewonden van incident naar *hype* in de veronderstelling dat zij daarmee hun controlerende taak vervullen.⁵⁴ Dit gedrag draagt bij aan een afrekencultuur en wordt sterk in de hand gewerkt door de media, op wie Kamerleden zijn aange-

⁵¹ Zie hierover: Rosanvallon, 2000, pp. 429-434.

⁵² Bijvoorbeeld: Van Bijsterveld, 2002, pp. 196-200.

⁵³ Brenninkmeijer, 1998, pp. 51-57.

⁵⁴ Raad van State, 2004.

wezen voor publiciteit, maar die op hun beurt politici nodig hebben om aan nieuws te komen.⁵⁵ Het incidentalisme wordt vermoedelijk ook gevoed door de op zichzelf begrijpelijke wens van Kamerleden om vaker dan voorheen de kiezers op te zoeken (naar aanleiding van de erupties van electoraal onbehagen in de laatste jaren).

Onherkenbare politiek

Zowel in het monistisch als in het incidentalistisch beeld van de verhouding tussen parlement en regering ontbreekt herkenbare politiek. De Kamer als politieke institutie komt onvoldoende uit de verf. Kamerleden zijn in de ogen van de Raad geen ambtenaren of medebestuurders. Hun taak is niet zich vast te bijten in bijzaken en incidenten. Ze zijn volksvertegenwoordigers die ondanks het wegvallen van stabiele achterbannen van gelijkgezinden signalen uit de samenleving moeten opvangen en tegen elkaar afwegen op basis van een coherente visie op het publiek belang. Ze bepalen de hoofdlijnen van het beleid en controleren het bestuur op de uitvoering daarvan.

Monisme, incidentalisme, onherkenbare politiek, het zijn verontrustende beelden van de Tweede Kamer, die ook in de media en door Kamerleden zelf veelvuldig naar voren worden gebracht. Zelfs als beeld en werkelijkheid niet volledig met elkaar zouden overeenstemmen,⁵⁶ is er naar de mening van de Raad voldoende aanleiding tot een bezinning op het functioneren van het parlement.

De Raad is van mening dat binnen de bestaande kaders kan en moet worden gewerkt aan een andere parlementaire cultuur, dat wil zeggen ander gedrag en andere informele spelregels die in het teken staan van (verdere) dualisering van de verhouding tussen regering en volksvertegenwoordiging.

Een parlementair zelfonderzoek

Een andere parlementaire cultuur vergt méér dan veranderingen in de formele regels en procedures van de Tweede Kamer. Daarvan is de voorzitter van de Tweede Kamer ook overtuigd: “het gaat in de allereerste plaats om de cultuur en niet de structuur van ons werk. Het zijn in de allereerste plaats de Kamerleden zelf die de werkwijze bepalen. Zij zijn verantwoordelijk voor hun eigen cultuur en daarmee ook voor het aanzien van het parlement.”⁵⁷ De

⁵⁵ Raad voor het openbaar bestuur, augustus 2003. Zie ook: Ringeling, 2004.

⁵⁶ Eigen onderzoek van de Raad naar Kamervragen bevestigt niet het beeld van Kamerleden die alleen maar vragen stellen over details, *hypes* en zaken die niet tot de *span of control* van de regering behoren. Zie Raad voor het openbaar bestuur, juni 2005. Het algemene (media)beeld van Tweede Kamerleden wordt uiteraard ook door andere aspecten dan Kamervragen bepaald, zoals visie, een onafhankelijke opstelling tegenover kabinet, politieke modes en fractiedwang, beschaving, overtuigingskracht en vakmanschap.

⁵⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 262, nr. 1, pp. 1-2.

Tweede Kamer zelf heeft bij het presidium van de Kamer erop aangedrongen te komen met voorstellen die gericht zijn op veranderingen in de cultuur van het Kamerwerk.⁵⁸ Tot op heden is daar geen tastbare uitvoering aan gegeven. De Raad bepleit een parlementair zelfonderzoek (eventueel aangevuld met vormen van externe visitatie).⁵⁹ Zonder zelfreflectie is cultuurverandering een illusie. Hierbij dient speciale aandacht uit te gaan naar:

- de herkenbaarheid en aanspreekbaarheid van de volksvertegenwoordiging als nationale arena van debat en besluitvorming;
- de relatie van de volksvertegenwoordiging met de media;
- de wijze waarop de Kamer invulling geeft aan zijn controlerende taak;
- de relatie van de Kamer met strategische adviesraden.

De volksvertegenwoordiging moet aanspreekbaar zijn voor ‘geluiden uit de samenleving’ en herkenbaar als de plaats waar op een serieuze wijze nationale meningsvorming en besluitvorming over het publieke belang plaatsvindt.

Over de relatie tussen volksvertegenwoordiging en media heeft de Raad onlangs geadviseerd. Het pleidooi van de Raad komt neer op ontvlechting van politiek en media, onder andere door meer systematische eigen informatie van (fracties in) de volksvertegenwoordiging – onafhankelijk van de media – over ingenomen standpunten en achterliggende afwegingen.⁶⁰ Dat zal de herkenbaarheid en aanspreekbaarheid van de volksvertegenwoordiging als politieke arena ten goede komen.

Over de wijze waarop de Kamer invulling geeft aan zijn controlerende taak merkt de Raad op, dat de parlementaire controle van de regering dikwijls de logica van het ‘brandalarm’ volgt.⁶¹ Kamerleden reageren op signalen uit de samenleving die hen – doorgaans via de media – bereiken. Gelet op de beperkte ondersteuning van Kamerleden is deze wijze van controle wel zo efficiënt. De logica van de ‘politiepatrouille’ – geduldig pro-actief de hoofdlijnen van beleidsdossiers nalopen – schiet er bij in. Tekenend is de flauwe belangstelling voor de jaarlijkse ‘gehaktdag’ op de derde woensdag in mei, waarop het kabinet aan de Kamer verantwoording aflegt over het gevoerde beleid. De Raad bepleit versterking van de ondersteuning van individuele Kamerleden en versterking van het eigen onderzoeksbureau van de Kamer, het Onderzoeks- en Verificatiebureau (OVb).

Naar aanleiding van de opgewonden vluchtigheid van de activiteiten van Kamerleden heeft de vice-president van de Raad van State het volgende opgemerkt: “Tijd om na te denken gunnen we onszelf nauwelijks. Met als

⁵⁸ Motie Bruls-Van Beek, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 262, nr. 6.

⁵⁹ De Raad is – desgevraagd – gaarne bereid hieraan zijn medewerking te verlenen.

⁶⁰ Zie: Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, augustus 2003.

⁶¹ Zie: 't Hart & Wille e.a., 2002, pp. 151-154.

gevolg: collectieve blikvernaauwing en onvermogen onze eigen problemen te relativieren en in perspectief te zien. We zijn overgeleverd aan ‘gebeurtenissen’.⁶² Als dat waar is betreurt de Raad het des te meer dat de Kamer zich niet of nauwelijks beschouwt als ‘principaal’ van de strategische adviesraden. Deze onderhouden wel een (soms moeizame) relatie met de departementen, maar van een systematische adviesrelatie met de Kamer is geen sprake. De strategische adviesraden zijn een relatief goedkope bron van weloverwogen *second opinions* over (voorgenomen) regeringsbeleid waar de Kamer te weinig van profiteert.

Herkenbaar en aanspreekbaar kabinet

Hoewel het in een democratisch bestel primair de taak is van de politiek c.q. de volksvertegenwoordiging om verschillen in opvattingen kenbaar te maken en beleidskeuzen te expliciteren, zou vanuit de eigen verantwoordelijkheid voor het beleid ook het bestuur c.q. het kabinet kunnen bijdragen aan de eigen herkenbaarheid en aanspreekbaarheid. Onder meer door systematische eigen informatie over het beleid en de beleidsafwegingen,⁶³ door zoveel mogelijk monistische verhoudingen met de coalitiefracties te vermijden, door minder rigide en minder uitvoerige regeerakkoorden, door groepen van burgers of hun organisaties expliciet te betrekken bij de beleidsvoorbereiding (zie paragraaf 5.3) en door ruimte te geven aan het politiek debat in de volksvertegenwoordiging zodat bij burgers niet de indruk wordt gewekt dat alles van te voren is bedisseld en er geen verschil bestaat tussen uitvoerende en controlerende macht.

5.2 Politieke partijen

Hoewel Thorbecke ooit ‘woeling van partijschap’ met weerszin beschouwde⁶⁴ zijn politieke partijen sedertdien uitgegroeid tot een onmisbaar onderdeel van ons stelsel van representatieve democratie. Politieke partijen worden geacht belangrijke functies te vervullen, bijvoorbeeld de afweging van verschillende meningen en belangen in een coherente visie op de publieke zaak. Dit wordt wel de integratiefunctie genoemd (of aggregatiefunctie). Het is een van de meest wezenlijke functies van een politieke partij. Daarnaast zorgen politieke partijen voor de rekrutering en selectie van volksvertegenwoordigers en politieke ambtsdragers. Voorts zijn politieke partijen te beschouwen als een brug tussen burgers en overheid. Partijen representeren de maatschappelijke en politieke verscheidenheid. Verschillen van sociaal-economische, sociaal-culturele en/of religieuze aard komen in het stelsel van politieke partijen tot uitdrukking (representatiefunctie).

⁶² Raad van State, 2004.

⁶³ Zie: Commissie Toekomst overheidscommunicatie (commissie-Wallage), 2001 en Raad voor het openbaar bestuur, september 2003.

⁶⁴ Zie: De Beus, 2004.

Problematische verankering

Politieke partijen opereren dus op het snijvlak van het politiek-bestuurlijk systeem en de samenleving.⁶⁵ Hun verankering in de samenleving is echter in toenemende mate problematisch geworden. Juist omdat partijen en hun vertegenwoordigers ook deel uitmaken van het politiek-bestuurlijk systeem lopen zij het risico te ‘verstatelijken’. Partijen worden – mede door de professionalisering van het politiek bedrijf – als het ware in het politiek-bestuurlijk stelsel ingekapseld. De rol van partijen als intermediair tussen staat en electoraat raakt daarmee in het geding.

De verminderde aantrekkingskracht van partijen is ook een gevolg van het proces van ideologische convergentie. Politieke partijen zijn in inhoudelijk opzicht steeds meer op elkaar gaan lijken. De aloude tegenstelling tussen kapitaal en arbeid is zeker na het einde van de Koude Oorlog sterk in betekenis afgenomen. Ook de tegenstelling tussen confessioneel en niet-confessioneel is in een geseclariseerde samenleving niet meer zo belangrijk. De ontideologisering heeft het belang van de persoon van de politicus en zijn of haar beeldvorming doen toenemen.⁶⁶

Voorts heeft de ontzuiling de aloude politieke partijen beroofd van verbanden met verwante organisaties in de eigen zuil. De politieke partij is niet meer – zoals in de hoogtijdagen van de verzuiling – het centraal punt waar allerlei communicatiekanalen met de samenleving bij elkaar komen. Partijen zijn hun alleenrecht op de representatie van het volk kwijtgeraakt en delen de representatiefunctie met nieuwe vertegenwoordigende organisaties. Tenslotte heeft de individualisering een definitief einde gemaakt aan de gezagsgetrouwe lijdelijkheid die ooit kenmerkend was voor de Nederlandse burger. Tegenwoordig zien veel burgers zich als mondige individuen voor wie onderwerping aan het leiderschap van politici en partijtrouw bepaald niet vanzelfsprekend zijn.

Ziedaar – in grote lijnen – de actuele problematiek van de politieke partijen, die onder meer tot uitdrukking komt in een dalend ledental, afnemend activisme van de leden en oppervlakkige loyaliteit van de kiezer. Zijn politieke partijen ‘oude olifanten op weg naar hun laatste rustplaats’?⁶⁷ Zoals eerder in dit advies is betoogd (hoofdstuk 3) deelt de Raad niet de (postmoderne) opvatting dat de maatschappelijke ontwikkelingen onontkoombaar uitmonden in een ‘lege staat’ zonder partijen.⁶⁸ Het functieverlies van politieke partijen is niet een onstuitbare ontwikkeling en de Raad ziet wel degelijk een aantal wegen waarlangs de marginalisering van politieke partijen kan worden

⁶⁵ Raad voor het openbaar bestuur, oktober 1998.

⁶⁶ Zie: Te Velde, 2004.

⁶⁷ Elzinga, 2004.

⁶⁸ Frissen, 1999.

gekeerd. Wellicht ten overvloede merkt de Raad hierbij op dat het functioneren van politieke partijen vooral een zaak van die partijen zelf is. Het functioneren van politieke partijen raakt echter ook aan het functioneren van het openbaar bestuur (en dus aan de wettelijke taak van de Raad). Daarom veroorlooft de Raad zich een aantal aanbevelingen over het functioneren van politieke partijen, met alle respect voor hun autonomie.

Nieuwe ideologische veren

De eerste – en belangrijkste – aanbeveling van de Raad heeft betrekking op het vermeende ‘einde van de ideologie’. Minister-president Kok sprak op 11 december 1995 de volgende woorden: “Het afschudden van ideologische veren is voor een politieke partij als de onze niet alleen een probleem, het is ook een bevrijdende ervaring”.⁶⁹ De Paarse kabinetten (1994-2002) waaraan hij leiding gaf gelden dan ook als het hoogtepunt van depolitisering en ‘consensusbeheer’. De Raad acht nieuwe ideologische veren broodnodig. Het is een essentiële taak van politieke partijen om met creativiteit een samenhangende visie op het publiek belang te ontwikkelen. Het ontbreekt de Nederlandse samenleving niet aan nieuwe problemen en nieuwe scheidslijnen die vragen om een geheel nieuwe politieke woordenschat c.q. het afstoffen van het oude politieke vocabulaire.⁷⁰ Een bewuste eenzijdigheid en gerichtheid op een bepaalde achterban hoort daarbij. Een levendige politieke democratie kan niet zonder rivaliserende en herkenbare ‘partijdigheid’.⁷¹ Politieke democratie bestaat bij de gratie van het feit dat er wat te kiezen valt. Zonder ideologische profilering is het niet verwonderlijk dat menig een de politiek als ‘één pot nat’ beschouwt. Kiezers willen een heldere keuze maken uit partijen die van elkaar te onderscheiden zijn.

Politieke partijen zullen op een nieuwe wijze invulling moeten geven aan hun traditionele functies. In het verzuilingstijdperk werd de representatie- en integratiefunctie mede vervuld door kandidaten te rekruteren uit het verwante ‘middenveld’. Tegenwoordig kunnen partijen strategische allianties aangaan met nieuwe actoren (belangengroepen, actiegroepen). Die maken weliswaar ook aanspraak op ‘volksvertegenwoordiging’, maar zijn doorgaans op één *issue* gericht en hun macht is niet de inzet (en moet dat ook niet zijn) van algemene rechtstreekse verkiezingen.⁷²

De Raad is niet de enige en de eerste die oproept tot revitalisering van de politieke partijen. De oproep klinkt al bijna als een cliché. Toch herhaalt

⁶⁹ Kok, 1995.

⁷⁰ Het belang van materiële strijdpunten (corresponderend met de links-rechts as) is weliswaar afgenomen, maar daar staan nieuwe postmateriële strijdpunten tegenover (op de as libertair-kosmopolitisch versus autoritair-etnocentrisch). Zie: Wansink, 2004.

⁷¹ Zie: Mouffe, 2005.

⁷² Zie: De Beus, 2004.

de Raad die oproep met klem, want defaitisme tegenover de eroderende maatschappelijke verankering van politieke partijen is onverantwoord en gevaarlijk. Politieke partijen zijn van niet te onderschatten belang voor de representatieve democratie. Naast expliciete en onderscheidende stellingnamen en nieuwe strategische allianties doet de Raad daarom de volgende aanbevelingen voor een grotere herkenbaarheid van en betrokkenheid bij politieke partijen:

- meer systematische reflectie over maatschappelijke vraagstukken door politieke partijen;
- meer actieve deelname aan en stimulering van het publiek debat over maatschappelijke vraagstukken door politieke partijen;
- meer systematische eigen informatie van politieke partijen – onafhankelijk van de media – over ingenomen standpunten en achterliggende afwegingen;⁷³
- grotere invloed van de leden op de programma's van politieke partijen en op de selectie van kandidaten voor vertegenwoordigende organen;
- typisch politieke kwaliteiten (visie, leiderschap,⁷⁴ passie⁷⁵) verdienen meer waardering bij de rekrutering van volksvertegenwoordigers en ambtsdragers;
- subsidiëring van politieke partijen mede op basis van ledental en niet uitsluitend op basis van Kamerzetels.

5.3 Burgerparticipatie

Het Hoofdlijnenakkoord van het zittend kabinet stelt dat burgers niet aan de kant moeten blijven staan. Burgers moeten 'meedoen'. Daarmee kan de 'kloof' tussen politiek en samenleving, tussen kiezer en gekozene worden verkleind. Meer rechtstreekse invloed van burgers op het beleidsproces is ook volgens de Raad van groot belang. Maar politici en bestuurders die zich openstellen voor de samenleving treden niet terug. Burgerparticipatie mag en hoeft ook niet te leiden tot een verwatering van het politiek primaat.

Ten tijde van de verzuiling fungeerde het maatschappelijk middenveld als een belangrijke schakel in de communicatie tussen politiek en samenleving. Burgers namen via de verzuilde organisaties van het maatschappelijk middenveld deel aan het politiek proces en werden ook via deze organisaties geïnformeerd over en gerekruteerd voor de politiek. Door de ontzuiling is de politiek deze vanzelfsprekende communicatiekanalen met de samenleving kwijtgeraakt. Sindsdien vindt besturen meer 'op de tast' plaats, zoals de Raad voor het binnenlands bestuur⁷⁶ in zijn laatste advies treffend formuleerde. Burgerparticipatie is een nieuwe vorm van interactie tussen overheid en samenleving.

⁷³ Zie: Raad voor het openbaar bestuur, augustus 2003.

⁷⁴ Zie: 't Hart & Ten Hooven, 2004.

⁷⁵ Zie: Walzer, 2004.

⁷⁶ Raad voor het binnenlands bestuur, 1996.

Er zijn diverse vormen van burgerparticipatie. Voor een uitvoerig overzicht, waarbij de verschillende vormen zijn ingedeeld naar de fasen van de beleids-cyclus waarin zij kunnen worden ingezet, verwijzen wij naar een handleiding die de Raad onlangs heeft gepubliceerd.⁷⁷

Interactief bestuur

Bij burgerparticipatie in de vorm van interactief bestuur worden burgers intensief betrokken bij de ontwikkeling en/of uitvoering van beleid. Interactief bestuur kan het draagvlak voor beleid vergroten en het kan ook een positief effect hebben op de kwaliteit van beleid door de inbreng van verschillende perspectieven op problemen en oplossingen.

De Raad beschouwt de actieve deelname van (groepen) burgers aan beleidsprocessen als een waardevolle aanvulling op het functioneren van de representatieve democratie.⁷⁸ Interactief bestuur is echter geen alternatief voor de representatieve democratie. Het is immers geen vorm van zelfbestuur. Ook zijn er potentiële nadelen aan verbonden. De 'horizontale' logica van interactief bestuur kan op gespannen voet komen te staan met de 'hiërarchische' logica van het politiek primaat. De 'voldongen feiten' van interactief bestuur kunnen een bedreiging vormen voor de parlementaire controle op de uitvoerende macht. De representativiteit van mondige of goed georganiseerde burgers kan te wensen overlaten. Ook kunnen ambtenaren in de praktijk van interactief bestuur een overheersende rol spelen.

De Raad acht interactief bestuur een belangrijk instrument om de communicatie met de samenleving nieuwe vorm en inhoud te geven en het vertrouwen in de politieke democratie te herstellen. Het politiek primaat kan immers niet in het luchtledige worden uitgeoefend en moet mede door middel van burgerparticipatie worden 'gevoed'. Participatie van burgers bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid moet echter geen schaamlap zijn voor bestuurders en volksvertegenwoordigers die politiek-inhoudelijke keuzen uit de weg gaan. Politiek-inhoudelijke kaderstelling dient heldere verwachtingen te scheppen bij de betrokken burgers (en verschaft als het goed is ook aan de betrokken ambtenaren een concreet mandaat).

Spelregels voor interactief bestuur

De Raad beklemtoont het belang van nauwkeurige spelregels voor interactief bestuur. Daarmee kan worden voorkomen dat interactief bestuur op gespannen voet komt te staan met het primaat van de politiek of bij burgers gevoelens van frustratie oproept die juist bijdragen aan het wantrouwen in de politiek. Het moet duidelijk zijn dat politici en bestuurders die hun oor te luisteren leggen bij de burgers zich niet op voorhand neerleggen bij hun wensen. Adequate

⁷⁷ Raad voor het openbaar bestuur, mei 2005.

⁷⁸ Raad voor het openbaar bestuur, november 2004.

‘procesarchitectuur’ bij interactief bestuur drukt de rol en positie van de politiek niet weg, maar prononceert die juist. De Raad denkt hierbij onder meer aan de volgende spelregels:

- de politiek motiveert expliciet de redenen om te kiezen voor de inzet van interactief bestuur;
- interactief bestuur veronderstelt de aanwezigheid van speelruimte voor debat binnen van te voren vastgestelde politieke kaders;
- het speelveld moet ook door de betrokken deelnemers worden erkend;
- gedurende het interactieve proces is politieke interventie taboe;
- de uitkomsten van een interactief proces worden doorgeleid naar het politiek bestuur, dat beargumenteert hoe het daarmee omgaat;
- het standpunt van het politiek bestuur is openbaar en wordt teruggekoppeld naar de deelnemers;
- het oordeel van het politiek bestuur wordt uiteindelijk voorgelegd aan het vertegenwoordigend orgaan (parlement, provinciale staten, gemeenteraad).⁷⁹

De Raad staat dus positief tegenover de betrokkenheid van burgers bij beleidsprocessen, mits ingebed in de representatieve democratie. De Raad beveelt dan ook aan de reeds bestaande initiatieven verder te ontwikkelen, maar is wel beducht voor overregulering. De Raad wijst ook op de kosten die aan interactief bestuur zijn verbonden, zowel voor de burgers als voor de overheid. Burgerparticipatie kost geld en kan de procesgang vertragen. Het vraagt tijd van burgers, die ook al langer moeten blijven werken en tijd moeten vrijmaken voor vrijwilligerswerk en mantelzorg. Kortom, het is een instrument dat stuit op praktische grenzen en weloverwogen moet worden ingezet. In de woorden van Zijderveld: “Dat burgers via de stembus hun politieke wil kunnen delegeren aan hun door de partijen verkiesbaar gestelde vertegenwoordigers in het parlement (of mutatis mutandis de gemeenteraad) is een belangrijk gegeven dat in de discussies over bestuurlijke vernieuwing en in de roep om meer directe democratie vaak uit het oog wordt verloren. Met andere woorden, vergeten wordt vaak dat de indirecte, parlementaire democratie het politieke gemak van de burger dient. Vooral voltijds werkende burgers hebben wel wat anders te doen dan het vergroten van hun politieke expertise om zodoende voortdurend bij politiek en beleid betrokken te kunnen zijn.”⁸⁰

Interactief bestuur op nationaal niveau

Tot nu toe is vooral op lokaal niveau ervaring opgedaan met verschillende vormen van interactief bestuur. Het verdient aanbeveling meer te experimenteren met – en te leren van – vormen van interactief bestuur bij onderwerpen met een nationale reikwijdte. Ook op dat niveau heeft interactief bestuur – binnen de kaders van de representatieve democratie – meerwaarde voor die representatieve democratie. In het buitenland zijn interessante ervaringen

⁷⁹ Uitvoerder hierover: Raad voor het openbaar bestuur, maart 2002.

⁸⁰ Zijderveld, 2004, p. 38.

opgedaan met technieken waarbij ‘de stem van het volk’ over een bepaald issue niet gereduceerd wordt tot de resultaten van een vrijblijvende opiniepeiling. In zogenaamde ‘beraadslagende opiniepeilingen’ (*deliberative polls*) brengt een representatieve steekproef uit de kiesgerechtigde bevolking een weloverwogen advies uit over een bepaald onderwerp, nadat de leden daarover uitgebreid zijn geïnformeerd en intensief daarover hebben gediscussieerd.⁸¹ In zijn advies ‘Burgers betrokken, betrokken burgers’ heeft de Raad (vergeefs) gewezen op de mogelijkheid een ‘beraadslagende opiniepeiling’⁸² te organiseren tijdens de voorbereiding op het referendum over de Europese Grondwet.

In dit verband beschouwt de Raad de onlangs door het kabinet aangekondigde initiatieven (burgerforum over het kiesstelsel, de nationale conventie over het staatsbestel en de brede maatschappelijke discussie over de Europese samenwerking)⁸³ als potentieel waardevolle ‘gesprekken met de samenleving’. De Raad beklemtoont echter het belang van heldere spelregels en adequaat procesmanagement om recht te doen aan de eigenstandige positie van de politiek en teleurstellingen te voorkomen.

Burgerinitiatief

Tenslotte zou in dit verband naar het oordeel van de Raad ook het zogenaamde burgerinitiatief bij wet mogelijk gemaakt kunnen worden. Dat wil zeggen dat de mogelijkheid wordt geschapen dat burgers, ondersteund door een bij wet te bepalen aantal medestanders, een tot de competentie van het betreffende bestuursorgaan behorend vraagstuk aan de betrokken volksvertegenwoordiging ter bespreking en besluitvorming kunnen voorleggen. Het voorstel zou dan door de indieners zelf in de volksvertegenwoordiging moeten worden toegelicht en verdedigd.

5.4 Directe democratie

De Raad staat gereserveerd tegenover institutionele vernieuwing van het Nederlandse vertegenwoordigend stelsel en vraagt in dit advies juist aandacht voor culturele veranderingen die binnen de bestaande (grond)wettelijke kaders mogelijk zijn. Dat neemt niet weg dat bepaalde institutionele veranderingen dienstbaar kunnen zijn aan een andere politieke cultuur. Zo kan het referendum een prikkel zijn die de politieke democratie nieuw leven inblaast. Onder bepaalde voorwaarden acht de Raad deze vorm van directe democratie niet onverenigbaar met het vertegenwoordigend stelsel.

⁸¹ Zie: Fishkin, 1991; Fishkin, 1995.

⁸² Zie: Raad voor het openbaar bestuur, november 2004, p. 29. Zie ook: Raad voor het openbaar bestuur, mei 2005, pp. 36-38.

⁸³ Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 8 juli 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 184, nr. 1; Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 4 juli 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 993, nr. 18.

Referendum

De gang van zaken rond het nationaal referendum over de Europese Grondwet, maar ook de ervaring met enkele lokale referenda, zoals die over de stadsprovincies in 1994 en die over IJburg in Amsterdam in 1997, nopen tot bezinning over de verhouding tussen dit instrument en de vertegenwoordigende democratie.⁸⁴

Allereerst blijkt daaruit dat de binding tussen de politiek, c.q. de overheid en de politieke partijen enerzijds en de burgers anderzijds, grotendeels verdwenen is. Immers, ondanks het feit dat na ampele overweging het voorgelegde besluit door een, in die gevallen zelfs overgrote, meerderheid van de door de burgers gekozen volksvertegenwoordiging genomen is, wijst een groot deel van diezelfde burgers het besluit desalniettemin af en zijn de overheid, de politici en de politieke partijen blijkbaar niet in staat hun kiezers van hun besluit en hun daaraan ten grondslag liggende afwegingen te overtuigen. Het valt in de discussies tijdens die referendumcampagnes zelfs op hoe weinig gezag de politiek blijkbaar nog heeft en hoezeer het vertrouwen van de burgers in de overheid en in de door henzelf gekozen volksvertegenwoordigers kennelijk afwezig is.

Is het in deze situatie wenselijk de representatieve democratie, die blijkbaar haar essentieel vertegenwoordigende functie onvoldoende vervult, zo niet te vervangen door dan toch tenminste aan te vullen met vormen van directe democratie, door middel van referenda?

Argumenten contra referenda

Deze conclusie ligt, naar het oordeel van de Raad, niet zonder meer voor de hand, omdat er ook een aantal bezwaren verbonden is aan de inzet van referenda als instrument van democratische besluitvorming en zeker aan een al te uitbundig gebruik daarvan, zoals dat bijvoorbeeld in de staat Californië in de Verenigde Staten het geval is.⁸⁵

Bij de roep om meer directe democratie mag immers niet voorbijgegaan worden aan het feit, dat het in het openbaar bestuur veelal gaat om complexe besluiten, waarbij vele aspecten en consequenties in het geding zijn, die een grondige analyse en afweging van de (on)mogelijkheden, de voor- en nadelen en de eventuele alternatieven vereisen. Veel burgers kunnen al die aspecten en afwegingen niet overzien of beschikken niet over de adequate informatie om dat verantwoord te kunnen doen. In een referendum waarin men slechts vóór of tegen een dergelijk complex besluit kan zijn wordt het democratisch proces dan ook verschaald en versmald tot wat men een digitale democratie zou kunnen noemen, waarbij propaganda, demagogie en eenzijdige voorlichting

⁸⁴ Zie: Steur, 2005.

⁸⁵ Zie: Zakaria, 2003.

of publicitaire acties al snel de overhand kunnen krijgen. Door burgers een simpele keuze voor te leggen – en doorgaans niet een keuze uit meerdere alternatieven – kunnen burgers gemakkelijk nee zeggen, naar huis gaan en de overheid en de politiek opzadelen met de opdracht een andere oplossing voor het vraagstuk te zoeken, waartegen ze te zijner tijd dan weer nee kunnen zeggen, zonder zelf met de consequenties van hun keuze te worden geconfronteerd. Referenda kunnen dus vrijblijvend zijn en op gespannen voet staan met de in toenemende mate noodzakelijke integraliteit van beleidskeuzen. Ze kunnen afbreuk doen aan de werkelijkheid van het openbaar bestuur en de politieke democratie, die immers bestaat uit zorgvuldige afweging van belangen en aspecten, op grond van zo volledig mogelijke informatie, vanuit bepaalde opvattingen over of visies op de publieke zaak en de wenselijke inrichting van de samenleving.

Juist de complexiteit van veel politieke besluiten, het gewicht van de vele daarbij in het geding zijnde aspecten, opvattingen en deelbelangen, en de noodzaak die zorgvuldig af te wegen vereist een democratische besluitvorming door volksvertegenwoordigers die daartoe in staat zijn, daarvoor zijn vrijgesteld en die door de burgers op grond van hun opvattingen daarvoor gekozen zijn.

De directe democratie staat dan ook, naar het oordeel van de Raad, op gespannen voet met de vertegenwoordigende democratie, waarvoor in onze gecompliceerde en pluriforme samenleving bewust gekozen is. In een goed functionerende representatieve democratie zal de behoefte aan directe volksuitspraken over publieke besluiten niet groot zijn.

Argumenten pro referenda

Maar we hebben al gewezen op de erosie van de representatieve democratie (hoofdstuk 3). Regelmatig blijkt, onder andere door referenda, dat het draagvlak voor de overheid en de politieke democratie broos is en dat de traditionele binding van politici en politieke partijen met hun electoraat zwak is. Bovendien blijkt dat vele mondige burgers er behoefte aan hebben om zich, ook direct en niet alleen via reguliere verkiezingen, over zaken die hen aangaan te kunnen uitspreken en daarbij betrokken te worden. Daarenboven wordt door referenda de belangstelling voor en de informatie over politieke besluiten sterk vergroot en heeft de mogelijkheid van een (correctief) referendum een belangrijk preventieve en louterende werking op het openbaar bestuur en de politieke democratie. Het dwingt de volksvertegenwoordigers, de politieke partijen en de overheid hun afwegingen en keuzen te expliciteren, burgers en organisaties eerder bij de besluitvorming te betrekken, onder de kaasstolp van de bureaucratie en een besloten bestuurscultuur vandaan te komen en in gewone mensentaal voortdurend uitleg te geven en verantwoording af te leggen over wat ze doen en waarom ze dat doen.

In de huidige situatie kan een prudent gebruik van de directe democratie dienstig zijn aan een grotere herkenbaarheid en aanspreekbaarheid van de

politiek. De directe democratie moet dan echter wel, naar het oordeel van de Raad, ingebed zijn in en verbonden zijn met de representatieve democratie. Daartoe moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan.

Voorwaarden correctief referendum

De Raad denkt daarbij aan de volgende voorwaarden:

- referenda dienen alleen te worden gehouden over besluiten die al door de volksvertegenwoordiging, c.q. de representatieve democratie, genomen zijn;
- de politiek bepaalt expliciet bij elk afzonderlijk besluit of het referendabel is of niet;
- referenda dienen alleen te worden gehouden op verzoek van een bij wet bepaalde hoeveelheid burgers en niet op initiatief van het bestuur of de volksvertegenwoordiging;
- bestuur en politiek zijn gehouden om wanneer een referendum plaatsvindt, tijdig alle burgers helder te informeren over de argumentatie die aan hun standpunt ten grondslag ligt;
- de uitslag van het referendum dient bindend te zijn voor het openbaar bestuur. Zogenaamde raadgevende referenda vergroten de vrijblijvendheid van de keuze van de burgers en confronteert hen niet of onvoldoende met de definitieve consequentie van hun keuze;
- bij wet dient vooraf te worden bepaald dat de uitslag van een referendum slechts geldig is als het aantal van de bij een referendum uitgebrachte stemmen een substantieel percentage bedraagt van het aantal geldige stemmen waardoor de volksvertegenwoordiging bij de laatste verkiezing gekozen is. Het mag niet zo zijn dat een besluit van de gekozen volksvertegenwoordiging wordt gecorrigeerd door een veel geringer aantal kiezers dan bij de laatste verkiezing van de volksvertegenwoordiging;
- de procedure om een referendum te kunnen houden dient zorgvuldig te zijn en tevoren bij wet te worden vastgesteld.

Op deze wijze zou de directe democratie, naar het oordeel van de Raad, een bijdrage kunnen leveren aan de herkenbaarheid van de politieke democratie en aan de betrokkenheid van de burgers bij publieke besluitvorming. Op deze wijze ook zou de directe democratie, naar ons oordeel, zinvol en verantwoord kunnen worden ingebed in de in onze samenleving noodzakelijke vertegenwoordigende democratie.

Recent is een initiatiefvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt dat strekt tot wijziging van de Grondwet met het oog op de invoering van een bindend, correctief referendum.⁸⁶ De Raad is gaarne bereid – indien daartoe

⁸⁶ Voorstel van wet van de leden Duyvendak en Dubbelboer houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 174, nrs. 1-2.

uitgenodigd – om hierover nader te adviseren (alsmede over de aangekondigde kabinetsnotitie⁸⁷ over dit onderwerp).

5.5 Personendemocratie

De vervaging van samenhangende politieke ideologieën en van daarmee verbonden visies op de inrichting van de samenleving van politieke partijen en de neiging van politieke partijen zich ter wille van hun electorale positie niet al te expliciet te profileren, hebben in alle westerse democratieën geleid tot een grotere nadruk op personen dan op ideeën in de concurrentie om de gunst van het electoraat. Daarbij heeft overigens ook met name de opkomst van de televisie in de laatste decennia een grote rol gespeeld.

Op zichzelf is dat niet nieuw. Altijd hebben in een democratisch bestel politieke leiders een belangrijke rol gespeeld in het uitdragen van de politieke boodschap aan de kiezers en als identificatiepunten voor het electoraat of de eigen achterban daarbinnen. Nieuw lijkt nu echter vooral dat het in de laatste decennia in toenemende mate lijkt te gaan om de persoon en de presentatie van de politiek leider zelf en niet zozeer om de mate waarin hij of zij het gedachtegoed, de belangen of de opvattingen van een politieke formatie of een bepaalde groep burgers representeert.⁸⁸ Het democratisch proces is, mede onder invloed van de televisie, met andere woorden steeds meer een gevecht tussen gladiatoren in plaats van tussen ideeën en opvattingen geworden. Er is als het ware een ‘toeschouwersdemocratie’ ontstaan, waarin emotioneel-affectieve processen een grotere rol spelen dan cognitief-rationele overwegingen bij de keuze voor een volksvertegenwoordiger.⁸⁹

Deze ontwikkelingen kunnen leiden tot een uitholling van de essentie van de vertegenwoordigende democratie, namelijk de representatie van verschillende opvattingen, belangen en visies op de inrichting van de samenleving in de bestuurlijke organen die daarover besluiten moeten nemen. In het uiterste geval kunnen ze leiden tot de ‘democratie’ van de sterke mannen, zonder de in een werkelijke democratie noodzakelijke tegenmacht van zelfstandige en kritische volksvertegenwoordigers.

In aansluiting op deze ontwikkelingen zijn de laatste jaren tal van ideeën gelanceerd om het democratisch proces te personaliseren en de keuze van de burger meer te richten op individuele personen. Voorstellen voor invoering van de gekozen formateur, de gekozen minister-president en de gekozen burgemeester zijn daar duidelijke uitingen van.

⁸⁷ Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 8 juli 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 184, nr. 1, p. 12.

⁸⁸ Manin, 1997. Zie ook De Beus, 2001 en 2002.

⁸⁹ Pels & Van Zoonen, 2003.

Gekozen formateur c.q. gekozen minister-president?

Het is zeer de vraag of invoering van de gekozen formateur of de gekozen minister-president zal bijdragen aan het herstel van vertrouwen in de politieke democratie en de overheid, of – met andere woorden – tot een vergroting van de herkenbaarheid voor burgers van en de betrokkenheid van burgers bij de democratische besluitvorming. In een pluriform meerpartijenstelsel als het Nederlandse lijkt dat, naar het voorlopige⁹⁰ oordeel van de Raad, niet het geval. In de Nederlandse situatie zullen dergelijke gekozen bestuurders immers, om tot een voor het bestuur noodzakelijke politieke meerderheid te komen, onmiddellijk coalities moeten vormen en compromissen moeten sluiten, hetgeen juist afbreuk zal doen aan hun herkenbaarheid of zelfs kan leiden tot situaties waarin het, door het ontbreken van meerderheidscoalities, zelfs onmogelijk wordt om het beleidsprogramma waarmee ze de kiezers tegemoet zijn getreden uit te voeren. De gedachte van de gekozen formateur of de gekozen minister-president lijkt dan ook alleen werkbaar in democratieën met een tweepartijenstelsel, maar daar behoeft dat niet afzonderlijk geregeld te worden, omdat de politiek leider van de partij die de meerderheid behaalt automatisch de minister-president zal zijn. In onze pluriforme democratie zal, naar ons voorlopig oordeel, de afzonderlijke verkiezing van deze politieke of bestuurlijke leiders derhalve niet leiden tot versterking van de politieke democratie.

Rechtstreeks gekozen burgemeester?

Dat zal ook niet het geval zijn bij de rechtstreeks gekozen burgemeester, zoals ook blijkt uit het feit dat in landen met een door de bevolking gekozen burgemeester de opkomst bij lokale verkiezingen in het algemeen niet hoger is dan in ons land. Zeker niet, indien in het bestuurlijk bestel geen garanties worden ingebouwd voor het samenspel tussen de gekozen burgemeester en de gekozen raad en voor een adequate vorm van beslechting van eventuele conflicten tussen beide bestuursorganen met een eigen electoraal mandaat. In de huidige voorstellen daartoe is dat echter niet of nauwelijks het geval omdat geen duidelijke keuze wordt gemaakt met betrekking tot de positie van de gekozen burgemeester.⁹¹

Dat neemt niet weg dat een grote meerderheid in de politiek en onder de bevolking blijkt van mening is dat de burgemeester niet meer moet worden benoemd maar moet worden gekozen. Sommigen staan daarbij op het

⁹⁰ Indien het voor dit najaar aangekondigde kabinetsstandpunt over de mogelijkheden tot versterking van de positie van de minister-president, inclusief zijn democratische legitimatie, leidt tot concrete maatregelen of voorstellen zal de Raad naar aanleiding daarvan zijn definitieve standpunt bepalen. Zie: Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 8 juli 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 184, nr. 1, pp. 10-11.

⁹¹ Zie Raad voor het openbaar bestuur, november 2003 en Raad voor het openbaar bestuur, december 2004(b).

standpunt dat de burgemeester door de gemeenteraad moet worden gekozen om aldus het primaat van de gekozen volksvertegenwoordiging te handhaven. Anderen menen daarentegen dat de burgemeester rechtstreeks door de bevolking moet worden gekozen, om zijn positie en die van het alsdan door hem gevormde bestuur ten opzichte van de gemeenteraad te versterken door een eigen electoraal mandaat.

Patstelling

De voor de verkiezing van de burgemeester vereiste wijziging van artikel 131 Grondwet en de daarvoor benodigde tweederde meerderheid van de Staten-Generaal in tweede lezing heeft onlangs echter tot een patstelling geleid tussen degenen die de burgemeester door de bevolking en degenen die hem door de raad willen laten verkiezen. Een patstelling die niet bevorderlijk is voor het vertrouwen in de politiek. Weliswaar lijkt de vraag hoe de burgemeester wordt aangesteld niet de belangrijkste en zeker niet de enige bron van onvrede van veel burgers met het functioneren van het democratisch bestel. Maar het onvermogen van de politiek om hierin verandering aan te brengen dreigt wel het symbool te worden van een politiek bestel dat niet tot enige bestuurlijke vernieuwing in staat of bereid is. Daarom is het van belang hiervoor een oplossing te vinden, waarover brede politieke overeenstemming zou kunnen worden bereikt en die op grond daarvan ook snel zal kunnen worden gerealiseerd, inclusief de daarvoor benodigde grondwetswijzigingen.

Paasakkoord: rechtstreeks gekozen burgemeester in de Grondwet

In het zogenaamde Paasakkoord is afgesproken dat het kabinet een wetsvoorstel zal indienen ter verandering van artikel 131 van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Naar het oordeel van de Raad zal dit leiden tot een verharding van de standpunten met betrekking tot een door de raad dan wel door de bevolking gekozen burgemeester en tot een blokkade van een breed gedragen constitutionele regeling van de wijze waarop de burgemeester moet worden aangesteld.

Pleidooi voor een evenwichtig compromis

Een oplossing is, naar ons oordeel, alleen mogelijk door middel van een model waarin de onderliggende beweegredenen van beide standpunten, namelijk enerzijds versterking van de legitimiteit en de effectiviteit van de burgemeester door een eigen electoraal mandaat en anderzijds behoud van de betekenis en de invloed van de representatieve democratie, c.q. van de gekozen volksvertegenwoordiging, zoveel mogelijk worden verenigd. Het voert in het kader van dit advies te ver een dergelijk model nader uit te werken, maar desgevraagd is de Raad daar gaarne toe bereid.

5.6 Functionele democratie

Het Nederlandse bestuursstelsel is territoriaal gedecentraliseerd, waarbij Rijk, provincies en gemeenten beschikken over een zogenaamde open huishouding: op hun eigen grondgebied zijn ze in beginsel vrij op verschillende terreinen

initiatieven te nemen en tegen elkaar af te wegen (territoriaal en algemeen bestuur). Nederland is echter ook in functioneel opzicht gedecentraliseerd (functioneel bestuur). Er zijn tal van bestuursorganen met een afgebakend, in wetten vastgelegd takenpakket, kortom met een begrensde functie. Doorgaans worden drie typen functionele bestuursorganen onderscheiden: van oudsher de waterschappen, sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw de bedrijfslichamen (productschappen en bedrijfsschappen) en de bonte verscheidenheid aan zelfstandige bestuursorganen die sinds de jaren tachtig en negentig ruimhartig in het leven zijn geroepen. Soms wordt daar de politie als vierde type functioneel bestuur aan toegevoegd.⁹²

In 't Veld bepleit als alternatief voor de naar zijn oordeel in de huidige samenleving niet meer passende en niet functionerende algemene democratie, invoering van functionele democratie in verschillende sectoren van de samenleving.⁹³ Al eerder in dit advies hebben wij gewezen op de bezwaren van de voorstellen van In 't Veld, zeker voor zover die leiden tot een feitelijke afschaffing van de algemene of integrale democratie.⁹⁴

Bovendien versterken al die functionele bestuursvormen het beeld van het openbaar bestuur als een complexe, onoverzichtelijke lappendeken. Dat noopt veeleer tot terughoudendheid met functioneel bestuur. Toch kunnen er naar de mening van de Raad goede gronden zijn om vormen van functioneel bestuur in het leven te roepen of te houden. Mits zij in ieder geval niet in de plaats komen van of geheel los staan van de algemene democratie. Zij dienen altijd binnen de politieke kaders te functioneren die door de algemene democratie worden gesteld.⁹⁵ Dit is bijvoorbeeld het geval in de verhouding tussen de functioneel-democratische waterschappen en de provincies die als algemene democratie in het waterhuishoudingsplan de beleidskaders vaststellen waarbinnen de waterschappen dienen te functioneren.⁹⁶ Van een dergelijke inkadering is ook sprake wanneer bij de oprichting van een zelfstandig bestuursorgaan de wetgever bepaalt onder welke randvoorwaarden de volledige ministeriële verantwoordelijkheid plaatsmaakt voor een beperkte.

Functioneel bestuur dient dus niet te opereren in een democratisch vacuüm. Uiteenlopende vormen van verticale verantwoording, toezicht en controle door het algemeen en territoriaal bestuur zijn daarbij onmisbaar, maar complementair daaraan kunnen horizontale vormen een belangrijke rol spelen.⁹⁷

⁹² Neelen e.a. (1999); De Jong & Schuszler (2002).

⁹³ Zie In 't Veld, 2004. Zie ook: In 't Veld & Kruijer, 2002.

⁹⁴ Zie hoofdstuk 3 van dit advies.

⁹⁵ Raad voor het binnenlands bestuur, 1988.

⁹⁶ Raad voor het openbaar bestuur, december 2001. Zie ook: Boogers & Tops, 2000.

⁹⁷ Zie het advies van de Raad (december 2004) over verzelfstandigde organisaties op rijksniveau c.q. het rapport van de werkgroep-Kohnstamm.

De uiteenlopende vormen van burgerparticipatie zoals deze geïnitieerd en georganiseerd worden door algemene en territoriale bestuursorganen kunnen daarbij als inspiratiebron fungeren.⁹⁸ Hierbij kan gedacht worden aan een gemeenteraad die burgers betreft bij functionele commissies die adviseren op bepaalde beleidsterreinen. Of aan een gemeente die besluit tot het instellen van territoriale commissies (wijkraden) met een eigen budget voor de inrichting van de dagelijkse woon- en leefomgeving.⁹⁹ Of aan gemeenten die besluiten bepaalde taken of voorzieningen gezamenlijk tot stand te brengen en bij de samenstelling van de bestuursorganen van gemeenschappelijke regelingen een beroep doen op betrokken burgers.

Ook bij functioneel bestuur moet de belangstelling van bepaalde groepen burgers voor een onderdeel van de publieke zaak tot uiting kunnen komen. Afhankelijk van de aard van het betreffende beleidsterrein en de daarbij in het geding zijnde bestuurlijke en staatsrechtelijke bevoegdheden, kan aan die vormen van functionele democratie verschillend inhoud worden gegeven.

Het lijkt de Raad de moeite waard dergelijke vormen van functionele democratie nader uit te werken, vorm te geven en te beproeven, omdat ze ons inziens kunnen bijdragen aan de vernieuwing van het democratisch bestel, met behoud van essentiële verworvenheden daarvan, en aan een grotere en directe betrokkenheid van geïnteresseerde en mondige burgers bij specifieke onderdelen van de publieke zaak en de besluitvorming daarover.

⁹⁸ Zie paragraaf 5.3 en Raad voor het openbaar bestuur, november 2004.

⁹⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2005.

Literatuur

- Ankersmit, F.R., 'De hedendaagse politieke partij. Van representatie van de kiezer naar zelf-representatie', in: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, *Jaarboek 2000*, Groningen, 2001.
- Bauman, Z., *In search of politics*, Cambridge, Polity Press, 1999.
- Bekke, A.J.G.M., *Isolement van het openbaar bestuur. Over maatschappelijke inbedding van de overheid*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1984.
- Bekke, A.J.G.M., *Duurzaamheid en dynamiek. Over het nut van het veranderen van instituties en organisaties*, Universiteit Leiden, 7 oktober 2003 (afscheidscollege).
- Berkhout, D.M., 'Overheid en middenveld in een ontzuilde samenleving', in: Raad voor het binnenlands bestuur, *De ontzuiling voorbij. Openbaar bestuur en individualistisch burgerschap*, Den Haag, december 1996.
- Beus, J.W. de, *Een primaat van politiek*, Amsterdam, Vossiuspers UvA, 2001.
- Beus, J.W. de, *Na de beeldenstorm. Een beschouwing over de werking van de toeschouwersdemocratie in Nederland*, Deventer, Eddy Hillesumlezing, 29 november 2002.
- Beus, J.W. de, 'Woeling van partijschap'. Wat partijen moeten doen, nu zij hun alleenrecht op geloofwaardige vertegenwoordiging van het volk voorgoed kwijt zijn', in: Raad voor het openbaar bestuur, *Democratische vergezichten. Essays over de representatieve democratie in Nederland*, Den Haag, december 2004.
- Bijsterveld, S.C. van, *The Empty Throne. Democracy and the Rule of Law in Transition*, Utrecht, Lemma, 2002.
- Bongers, W.A., *Problemen der democratie. Een sociologische en psychologische studie*, Amsterdam, Arbeiderspers, 1934.
- Boogers, M.J.G.J.A. & P.W. Tops, 'Waterschapsverkiezingen: over democratie en het bestaansrecht van waterschappen', in: *Bestuurswetenschappen*, 2000, nr. 4.
- Brenninkmeijer, A.F.M., *Gedeelde rechtsorde*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1998.
- Commissie Toekomst overheidscommunicatie (Commissie-Wallage), *In dienst van de democratie*, augustus 2001.
- Couwenberg, S.W., *Opstand der burgers. De Fortuyn-revolte en het demasqué van de oude politiek*, Budel, Damon, 2004.
- Crick, B., *In defense of politics*, Harmondsworth, Penguin, 1982.
- Daalder, H., *Van oude en nieuwe regenten. Politiek in Nederland*, Amsterdam, Bert Bakker, 1995.
- Dahl, R.A., *Dilemmas of pluralist democracy. Autonomy vs. control*, New Haven/London, Yale University Press, 1982.
- Dekker, P., J. de Hart & E. van den Berg, 'Democratie en civil society', in: Sociaal en Cultureel Planbureau, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, Den Haag, oktober 2004.

- Denhardt, R.B., *The pursuit of significance. Strategies for managerial success in public organizations*, Belmont, Wadsworth, 1993.
- Dölle, A.H.M., 'Directe democratie: een gevaarlijke droom', in: A.H.M. Dölle & J.W. Sap, *Directe democratie. Preadviezen voor de Vergadering van de Christen Juristen Vereniging*, Utrecht, Lemma, 2004.
- Elzinga, D.J., 'De toekomst van de vertegenwoordigende partijendemocratie', in: J.W.M. Engels & M. Nap (red.), *De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie*, Deventer, Kluwer, 2004.
- Engelen, E.R. & M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2004.
- Engels, J.W.M. & M. Nap (red.), *De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie*, Deventer, Kluwer, 2004.
- Fabius, D.P.D., 'Groen van Prinsterer over staatkundige partijen', in: *Schrift en Historie. Gedenboek bij het vijftigjarig bestaan der georganiseerde Antirevolutionaire Partij 1878-1928*, Kampen, 1928.
- Fishkin, J.S., *Democracy and deliberation. New directions for democratic reform*, New Haven/London, Yale University Press, 1991.
- Fishkin, J.S., *The voice of the people. Public opinion and democracy*, New Haven/London, 1995.
- Frissen, P., *De lege staat*, Amsterdam, Nieuwezijds, 1999.
- Hart, P. 't & M. ten Hooven, *Op zoek naar leiderschap. Regeren na de revolutie*, Amsterdam, De Balie, 2004.
- Hart, P. 't & A. Wille e.a., *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam, Boom, 2002.
- Hendriks, F. & Th. Toonen (red.), *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*, Assen, Van Gorcum, 1998.
- Hendriks, F. & P.W. Tops, *Politiek en interactief bestuur*, 's-Gravenhage, Elsevier, 2001.
- Holsteyn, J.J.M. van & J.M. den Ridder, *Alles blijft anders. Nederlandse kiezers en verkiezingen in het begin van de 21ste eeuw*, Amsterdam, Aksant, 2005.
- Jong, H.M. de & P.A. Schuszler (red.), *Staatkunde. Nederland in drievoud*, Bussum, Coutinho, 2002.
- Kemenade, J.A. van, *Democratie als opgave. Een selectie van artikelen en toespraken van J.A. van Kemenade als commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland, 1992-2002*, 's-Gravenhage, Elsevier, 2002.
- Kemenade, J.A. van, *Wakken in het kroos. Opmerkelijke ervaringen uit dertig jaar publieke dienst*, 's-Gravenhage, Elsevier, 2003.
- Kennedy, J.C., 'Crisis en vernieuwing. De valkuilen van de Nederlandse politieke retoriek', in: Raad voor het openbaar bestuur, *Crisis en vernieuwing. Verslag van de eerste Rob-lezing*, Den Haag, november 2003.
- Kennedy, J.C., 'De democratie als bestuurskundig probleem. Vernieuwingsstreven in de Nederlandse politiek sinds 1918', in: C.C. van Baalen e.a. (red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2004, Het democratisch ideaal*, Den Haag, Sdu, 2004.

- Klijnsma, M.H., 'De Bataafse referenda: herontdekte precedenten', in: B.F. Steur, *De keuze om te kiezen. Referenda in Nederland*, 's-Gravenhage, Elsevier, 2005, pp. 27-33.
- Klinken, G. van, *Actieve burgers. Nederlanders en hun politieke partijen, 1870-1918*, Amsterdam, 2004.
- Kok, W., *We laten niemand los*, Dr. J.M. den Uyl-lezing, 11 december 1995.
- Lasch, Ch., *De cultuur van het narcisme*, Amsterdam, 1980.
- Lijphart, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, 1982 (oorspr. 1968).
- Lijphart, A., *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London, Yale University Press, 1999.
- Loots, J., 'De distantie van de democratie', in: *Openbaar bestuur*, 2004, nr. 3.
- Manin, B., *The principles of representative government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Middelaar, L.J. van, *Politicide. De moord op de politiek in de Franse filosofie*, Amsterdam, Van Gennep, 1999.
- Middelaar, L.J. van, 'Verblind door de Zonnekoning. Nederland en de democratische representatie in Europa', in: Raad voor het openbaar bestuur, *Democratische vergezichten. Essays over de representatieve democratie in Nederland*, Den Haag, december 2004.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Buitenlandse voorbeelden van staatkundige vernieuwing. Verslag van mini-symposium van 1 oktober 2003*, Den Haag, z.j.
- Mouffe, Ch., *On the Political*, London/New York, Routledge, 2005.
- Neelen, G.H.J.M., M.R. Rutgers & M.E. Tuurenhout (red.), *De bestuurlijke kaart van Nederland*, Bussum, Coutinho, 1999.
- Norris, P., *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- Os, P. van, *Nederland op scherp. Buitenlandse beschouwingen over een stuurloos land*, Amsterdam, Bert Bakker, 2005.
- Osborne, D. & T. Gaebler, *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, Plume/Penguin, 1993.
- Pels, D. & L. van Zoonen, Idols met ideeën. De nieuwe democratische elite, in: *Pluche*, 2003, nr. 1.
- Raad van State, *Jaarverslag 2003*, Den Haag, 2004.
- Raad voor het binnenlands bestuur, *Advies over functionele decentralisatie*, Den Haag, 1988.
- Raad voor het binnenlands bestuur, *Besturen op de tast*, Den Haag, 1996.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Tussen staat en electoraat. Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving*, Den Haag, oktober 1998.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Water in orde. Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid*, Den Haag, december 2001.

- Raad voor het openbaar bestuur, *Primaat in de polder. Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving*, Den Haag, maart 2002.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Politiek en media. Pleidooi voor een LAT-relatie*, Den Haag, augustus 2003.
- Raad voor het openbaar bestuur, *De gekozen burgemeester: een kwestie van kiezen*, Den Haag, november 2003.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Naar meer herkenbare kandidaten. Reactie op 'Naar een sterker parlement'*, Den Haag, januari 2004.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur. Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*, Den Haag, maart 2004.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Burgers betrokken, betrokken burgers*, Den Haag, november 2004.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Democratische vergezichten. Essays over de representatieve democratie in Nederland*, Den Haag, december 2004.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Commentaar op de wetsvoorstellen gekozen burgemeester*, Den Haag, december 2004(b).
- Raad voor het openbaar bestuur, *Commentaar op het rapport van de werkgroep-Kohnstamm*, Den Haag, december 2004(c).
- Raad voor het openbaar bestuur, *Burgers betrekken. Een handleiding voor burgerparticipatie*, Den Haag, mei 2005.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Niet teveel gevraagd! Een analyse van Kamervragen*, Den Haag, juni 2005.
- Raad voor het openbaar bestuur & Raad voor de financiële verhoudingen, *Autonoom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie*, Den Haag, augustus 2005.
- Randraad, N. & D.J. Wolfram, 'De Nederlandse bestuurscultuur in historisch perspectief', in: F. Hendriks & Th. Toonen (red.), *Schikken en plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*, Assen, Van Gorcum, 1998.
- Ringeling, A.B., 'Wie vertegenwoordigt wat? En hoe?', in: Raad voor het openbaar bestuur, *Democratische vergezichten. Essays over de representatieve democratie in Nederland*, Den Haag, december 2004.
- Rosanvallon, P., *La démocratie inachevée*, Paris, Gallimard, 2000.
- Savater, F., *De moed om te kiezen. Een filosofie van de vrijheid*, Utrecht, Bijleveld, 2005.
- Schoo, H.J., *Een bitter mensbeeld. De transformatie van een ontregeld land*, Amsterdam, Bert Bakker, 2004.
- Schuyt, K., *De stuifzandsamenleving*, Amsterdam, Meulenhoff, 2005.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, Den Haag, oktober 2004.
- Steur, B.F., *De keuze om te kiezen. Referenda in Nederland*, 's-Gravenhage, Elsevier, 2005.
- Struycken, A.A.H., *Het staatsrecht van het Koninkrijk der Nederlanden*, Arnhem, 1915.
- Thomassen, J.J.A. (red.), *Hedendaagse democratie*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1991.
- Tromp, B., 'Een partijloze democratie', in: *De Gids*, juli 2000.

- Veld, R.J. in 't, 'Verlevendiging van de democratie, in het bijzonder door het afschaffen van algemene representatie', in: Raad voor het openbaar bestuur, *Democratische vergezichten. Essays over de representatieve democratie in Nederland*, Den Haag, december 2004.
- Veld, R.J. in 't & A.J. Kruiter, 'Volksvertegenwoordiging moet worden afgeschaft', in: *NRC Handelsblad*, 22 maart 2002.
- Velde, H. te, 'Personalisering van de politiek', in: Raad voor het openbaar bestuur, *Democratische vergezichten. Essays over de representatieve democratie in Nederland*, Den Haag, december 2004.
- Voerman, G., 'De politieke partij tussen staat en maatschappij', in: J.W.M. Engels & M. Nap (red.), *De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie*, Deventer, Kluwer, 2004.
- Vries, J. de & S. van der Lubben, *Een onderbroken evenwicht in de Nederlandse politiek. Paars II en de revolutie van Fortuyn*, Amsterdam, Van Gennep, 2005.
- Wagenaar, M., *Het einde van de buitenspelcultuur. Een democratisch antwoord op het populisme*, Amsterdam, Bert Bakker, 2005.
- Walzer, M., *Politics and passion. Toward a more egalitarian liberalism*, New Haven/London, Yale University Press, 2004.
- Wansink, H., *De erfenis van Fortuyn. De Nederlandse democratie na de opstand van de kiezers*, Amsterdam, Meulenhoff, 2004.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2005.
- Witteveen, W.J., *Het primaat van de politiek. Staatsrechtconferentie 1999*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 2000.
- Witteveen, W.J. & B. van Klink, *De sociale rechtsstaat voorbij. Twee ontwerpen voor het huis van de rechtsstaat*, Den Haag, Sdu, 2002.
- Zakaria, F., *De toekomst van vrijheid. De paradoxen en schaduwzijden van democratie*, Amsterdam/Antwerpen, Contact, 2003.
- Zijderveld, A.C., 'Onvrede, onbegrip en politieke kernideeën', in: Raad voor het openbaar bestuur, *Democratische vergezichten. Essays over de representatieve democratie in Nederland*, Den Haag, december 2004.

Bijlage I

Geraadpleegde personen

Rudy Andeweg (Universiteit Leiden)

Frank Ankersmit (Rijksuniversiteit Groningen)

Ad van den Biggelaar (Stichting Natuur en Milieu)

Marcel Boogers (Universiteit van Tilburg)

Valerie Frissen (TNO – Strategie, Technologie en Beleid)

Wiebe de Jager (Netherlands Institute for Multiparty Democracy)

Paul Kalma (Wiardi Beckman Stichting)

Jan Kleijnijenhuis (Vrije Universiteit Amsterdam)

Albert Jan Kruiter (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur)

Ronald Plasterk (Universiteit Utrecht)

Miriam de Rijk (GroenLinks)

Piet de Rooij (Universiteit van Amsterdam)

Gerard Schouw (Eerste Kamer D66)

Roel in 't Veld (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur)

Mei Li Vos (United Knowledge - Internet voor de publieke sector)

Anton Zijderveld (Forum voor Democratische Ontwikkeling)

Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Autonom of automatisch? augustus 2005
Advies over gemeentelijke autonomie
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Niet teveel gevraagd! juni 2005
Een analyse van Kamervragen
- Nationale coördinatie van EU-beleid: december 2004
een politiek en proactief proces
- Commentaar op het rapport ‘Een herkenbare staat’ december 2004
van de werkgroep-Kohnstamm
- Commentaar op de wetsvoorstellen gekozen burgemeester december 2004
- Burgers betrokken, betrokken burgers november 2004
- De GHORdiaanse knoop doorgehakt. Herkenbare geneeskundige juli 2004
hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg*)
- Commentaar op het rapport ‘De Schaduwmacht’ juni 2004
- Commentaar op conceptwetsvoorstellen gekozen burgemeester mei 2004
- Cultuur met een FORS postuur maart 2004
Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit
- Naar meer herkenbare kandidaten januari 2004
Reactie op ‘Naar een sterker parlement’
- Andere openbare lichamen in de Grondwet, december 2003
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III
- De gekozen burgemeester: november 2003
een kwestie van kiezen
- Binnengemeentelijke decentralisatie september 2003
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Politiek en Media september 2003
Pleidooi voor een LAT-relatie

- Trias informatica
ICT en overheid in vogelvlucht juli 2003
- Legio voor de regio,
Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken februari 2003
- Veiligheid op niveau,
Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's februari 2003
- Provincies en gemeenten in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II december 2002
- Presteren door leren,
Benchmarken in het binnenlands bestuur oktober 2002
- Het openbaar bestuur in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I mei 2002
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar
lokale verantwoordelijkheid april 2002
- Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek
en samenleving maart 2002
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten
van integraal waterbeleid december 2001
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid november 2001
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
- De cultuur van dualisering maart 2001
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000

- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie september 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998

- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur april 1998
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997

Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

- B.F. Steur en G.-J. van den Nieuwenhuijzen mei 2005
Burgers betrekken, Een handleiding voor burgerparticipatie
- B.F. Steur, H. van Dijk en G.-J. van den Nieuwenhuijzen december 2004
(redactie), *Democratische vergezichten, Essays over de representatieve democratie in Nederland*
- Auke J. van Dijk (redactie), *Laag voor laag, Aspecten van regionalisering* november 2003
- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, De uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

Overige publicaties

- Jaarverslag 2004 april 2005
- Verslag van de tweede Rob-lezing
Integratie en differentiatie in de Europese Unie februari 2005
- Werkprogramma 2005 november 2004
- Evaluatie van de Rob 2000 - 2004 september 2004

- Jaarverslag 2003 maart 2004
- *Trias Informatica, Verslag van het symposium, 26 november 2003* januari 2004
- Verslag middagconferentie 28 februari 2003
Grondwet en openbaar bestuur november 2003
- Verslag van de eerste Rob-lezing
Crisis en vernieuwing november 2003
- Werkprogramma 2004 september 2003
- Verslag mini-symposium
Grondrechten in veiligheid, Zoektocht naar een balans september 2003
- De Druppel. Zes jaar adviezen van Rob en Rfv – CD-rom maart 2003
- Jaarverslag 2002 maart 2003
- Verslag congres, *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?* november 2002
- Werkprogramma 2003 september 2002
- Varen onder dezelfde vlag – Videoproductie april 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Jaarverslag 2000 maart 2001
- Verslag symposium,
Decentralisatie: De kunst van het overlaten januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998

- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997



Bijlage IV

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter : de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie
Noord-Holland.
- Vice-voorzitter : mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,
stadsdeelvoorzitter Amsterdam-Binnenstad.
- Leden : mevrouw **mr. dr. S.C. van Bijsterveld**,
universitair hoofddocent Rechtswetenschappen aan de
Universiteit van Tilburg;
- de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,
burgemeester van de gemeente Hengelo (Ov.);
- de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**,
hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit
Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht;
- de heer **drs. P.A. Lankhorst**,
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- de heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**,
hoogleraar Conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden;
- de heer **drs. C.J.N. Versteden**,
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;
- mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
waarnemend burgemeester van de gemeente Drechterland;
- de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.
- Secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haeften**.