

Toespraak van prof. dr. J.A. van Kemenade bij zijn afscheid als voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur op 18 juni 2009 in de Oude Zaal aan het Binnenhof.

Actief Burgerschap

In 1781 riep Johan Derk van der Capellen tot den Poll in zijn anoniem verspreide pamflet “Aan het volk van Nederland“, de burgers van dit land op om zich niet langer als onderdanen te onderwerpen aan het gezag van het ancien regime, maar als vrije burgers zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor de inrichting van de samenleving en van het staatsbestel.

Die oproep leidde, mede onder invloed van de Franse revolutie en de Amerikaanse onafhankelijkheidsstrijd, ook in ons land op tal van plaatsen tot patriottische bewegingen, die her en der, overigens tamelijk vreedzaam, zelf het stadsbestuur overnamen en tenslotte zelfs tot de stichting van de Bataafsche republiek in 1795 en de grondwet van 1798.

Die grondwet was zeker voor die tijd revolutionair en ging in verschillende opzichten verder dan de grondwet van 1848 en zelfs dan onze huidige constitutie. Ze bevatte bijvoorbeeld onder andere kiesrecht voor alle ingezetenen die tenminste tien jaar in het land verbleven, ongeacht hun nationaliteit, burgerlijke grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting, van godsdienst, van drukpers en van vergadering en vereniging, en zelfs verschillende vormen van directe democratie. Ze mag dan ook zonder twijfel worden beschouwd als de basis van onze staatsinrichting en van de parlementaire democratie.

De implementatie van die grondwet is weliswaar slechts moeizaam van de grond gekomen en de staatkundige beginselen die daarin tot uitdrukking kwamen zijn door de grondwetswijzigingen van 1801, 1806 en 1815 afgezwakt en zelfs tijdelijk verdwenen in de periode van het Franse koningschap van Lodewijk Napoleon en tijdens de eerste decennia van het Koninkrijk vanaf 1815, maar ze was de eerste juridische manifestatie van een staatsinrichting waarin het “l'etat c'est moi“ van het ancien regime veranderd is in een bestel van vrije burgers die zelf hun eigen toekomst en die van hun samenleving ter hand konden nemen, in een staat met andere woorden die van het volk en dus van de burgers zelf was.

Dat fundament is in de jaren daarna, met horten en stoten, uitgebouwd tot het democratisch staatsbestel dat wij nu kennen.

Een bestel waarin vele, breed geaccepteerde, burgerlijke vrijheden bestaan en waarin burgers, ongeacht inkomen, geslacht, sociale herkomst, opleiding en ras, actief en passief kiesrecht hebben. Waarin de door hen gekozen volksvertegenwoordigers in openbaarheid besluiten nemen over zaken van publiek belang en toezien op een adequate uitvoering daarvan.

En waarin politieke partijen burgers de gelegenheid geven hun visies op onderdelen van de publieke zaak, samen met gelijkgezinden, tot uitdrukking te brengen en om personen te selecteren die door hen als hun vertegenwoordigers gekozen kunnen worden om hun belangen te behartigen en hun visies te verwoorden in de publieke organen en in beleid vorm te geven.

Kortom, een prachtig bestel, maar worden de democratische overheid en de politieke democratie,

die daarin gestalte hebben gekregen, door velen nog wel herkend en erkend als resultaat en uitdrukking van de wijze waarop de vrije burgers zelf hun samenleving vorm en inhoud kunnen geven ?

Zeker, er bestaat, zoals uit onderzoek blijkt, een hoge mate van vertrouwen in de overheid en de democratie als zodanig, maar velen lijken tegelijkertijd dat bestel niet meer als iets van henzelf te beschouwen, waarop ze zelf invloed kunnen hebben, maar als instituties die een eigen leven zijn gaan leiden en daardoor voor velen afstandelijk en minder herkenbaar zijn geworden.

De verhouding tussen de burgers enerzijds en de overheid en de politieke democratie anderzijds is de afgelopen decennia bij grote groepen aanzienlijk veranderd, waardoor het gezag van de overheid en de politiek voor velen minder vanzelfsprekend is geworden.

Veel burgers zijn mondiger en zelfbewuster geworden, voelen zich daardoor niet meer onverkort verbonden met organisaties en verbanden in de samenleving en met de daarmee samenhangende waardepatronen en overtuigingen die lange tijd als groepsgebonden richtsnoeren voor het handelen fungeerden.

Veranderingen overigens, veelal aangeduid als individualisering, die uitdrukking zijn van een langdurig en voortgaand proces van verzelfstandiging van het individu in onze westerse cultuur en die zeker geleid hebben tot emancipatie van velen, maar ook tot een meer anonieme samenleving met minder sociale cohesie, vervaging van gedeelde waarden en opvattingen en meer oog voor het eigen belang.

Dat wil niet zeggen dat de maatschappelijke betrokkenheid of de interesse voor zaken van publiek belang onder de bevolking verdwenen is. Die betrokkenheid bij en inzet voor zaken van publiek belang zijn echter vooral naar hun aard veranderd.

Ze zijn meer incidenteel gericht, minder verplichtend en meer van voorbijgaande aard en uiten zich meer via issue-gerichte organisaties, bewegingen of acties dan via traditionele breed georiënteerde organisaties, met uitzondering van sommigen daarvan, zoals met name de vakbeweging.

Daarmee is ook een proces op gang gekomen dat heeft geleid tot vergruizing van tal van, uit de verzuiling voort gekomen, sociale verbanden, die veelal vervangen zijn door telkens wisselende en vaak virtuele horizontale netwerken tussen individuele burgers. Daardoor zijn belangrijke verbindingen en communicatie-kanalen van de overheid en de politiek met de samenleving en de burgers grotendeels verloren gegaan.

Er is dan ook sprake van een aanzienlijke verandering van het maatschappelijk middenveld of de civil society, tengevolge van het afbrokkelen van de verzuiling zelf, het wegvallen of verminderen van overheersende maatschappelijke tegenstellingen in de samenleving en het verdampen van alomvattende ideologieën, waardoor dat middenveld belangrijke functies voor de relatie tussen overheid en burgers heeft verloren.

Dat is niet in minst ook het geval bij die organisaties die essentieel zijn voor het functioneren van de democratische overheid en de politieke democratie, de politieke partijen.

Politieke partijen slagen er, in veranderde omstandigheden van ontzuiling, individualisering, ontideologisering en vervagende klassentegenstellingen steeds minder in om het intermediair te zijn tussen de burgers en de overheid, een platform voor meningsvorming over publieke vraagstukken en een integrerend kader voor gelijkgezinden ten behoeve van politieke machtsvorming.

Rond 2% van de kiesgerechtigden is nog lid van een politieke partij, waarvan naar schatting zelfs

maar 10% actief is, zodat de politieke programma's en de kandidatenlijsten nog hooguit door vijftigduizend burgers worden bepaald.

De opkomst bij verkiezingen is bij grote gemeenten en bij provincies zelfs minder dan 50% en veel partijen kunnen bij verkiezingen steeds minder rekenen op een stabiele achterban.

Bovendien spelen politieke partijen in de huidige samenleving slechts een beperkte rol in het publieke debat over onderdelen van de publieke zaak en over mogelijke en wenselijke oplossingen van tal van maatschappelijke vraagstukken, waardoor ze aan herkenbaarheid en aantrekkingskracht inboeten.

Er is blijkbaar, en zeker bij de een meer dan bij de ander, sprake van een aanzienlijk functieverlies van politieke partijen en daardoor van een toenemend gebrek aan articulatie van te onderscheiden visies op het publieke domein en van de daarbij in het geding zijnde belangen.

Grote groepen burgers zien daardoor geen verschil meer tussen politieke partijen en dat is van doorslaggevend belang voor hun betrokkenheid bij de democratie en de overheid.

De politiek en de democratische overheid hebben immers primair te maken met keuzen, met afwegen van belangen, opvattingen en waarden, en de politieke democratie bestaat bij de gratie van het feit dát er wat te kiezen valt en dat voor burgers duidelijk is wát er te kiezen valt.

En dat is vaak niet meer het geval of althans voor veel burgers onvoldoende zichtbaar.

Daarnaast is ook de structuur en het functioneren van het openbaar bestuur zelf van invloed op de afnemende betrokkenheid van burgers bij de overheid en de politieke democratie.

Tal van publieke taken zijn geprivatiseerd of ondergebracht in zelfstandige bestuursorganen, waardoor het publieke domein is ingeperkt en waarop de burger weinig invloed heeft, hoewel hij daar in zijn dagelijks leven wel mee te maken krijgt.

Veel besluiten, die overigens voor de welvaart en de veiligheid van de burgers van groot belang zijn, worden genomen door organen van de Europese Unie, die voor de meeste burgers onzichtbaar en ongrijpbaar zijn.

De schaal van het openbaar bestuur is in veel gevallen onvoldoende afgestemd op de schaal van de publieke vraagstukken, waardoor er vele coördinatieorganen en intermediaire structuren in het leven zijn geroepen, waarvan de besluitvorming en het beleid voor veel burgers, maar ook voor veel politici zelf, weinig transparant is en slechts moeizaam te beïnvloeden.

Bovendien verschijnt de overheid voor velen vooral als een supermarkt van publieke diensten en als een politiek-bureaucratisch complex, een ingewikkeld netwerk van ambtenaren, instituties, commissies, regels en intern overleg dat die supermarkt beheert.

Een complex waarin inbreng, politieke sturing, verantwoordelijkheid en macht niet of nauwelijks meer te herkennen zijn.

De politieke democratie is voor velen daarom veelal niet meer ook de politieke arena, waarin in openbaarheid argumenten worden gewisseld, belangen worden afgewogen, standpunten worden verwoord en tenslotte tot een vergelijk wordt gekomen.

Daardoor is het niet verwonderlijk dat velen de politiek als “één pot nat” zien en politici niet meer als hun vertegenwoordigers beschouwen maar als onderdeel van de overheidsmachinerie.

Daardoor ook wordt de burger steeds meer tot klant van de overheid gedegradeerd en niet meer aangesproken als mede verantwoordelijk voor de publieke zaak, als lid van een gemeenschap die voor keuzen wordt gesteld, met alle consequenties voor hemzelf en voor zijn medeburgers.

Die keuzen zijn immers voor veel burgers vaak onzichtbaar of ondoorgrondelijk en het is dan ook begrijpelijk dat velen zich steeds meer als klant gaan gedragen.

Veel burgers voelen zich dan ook niet meer geïnteresseerd aan de publieke zaak en aan de politieke democratie als iets van henzelf, hebben de indruk daar geen invloed op te kunnen uitoefenen en daar iets over te zeggen te hebben.

Dat is een gevaarlijke ontwikkeling, die gemakkelijk leidt tot een samenleving van het ieder voor zich en het recht van de sterkste, tot het verlangen naar een sterke leider, het populisme van “roept U maar” en het aanwijzen van zondebokken, waarvoor in onze beschavingsgeschiedenis de democratische overheid en de politieke democratie nu juist het redelijk alternatief leken te zijn.

Er is met andere woorden dan ook meer reden voor “reinventing democracy” dan voor “reinventing government”, het streven naar een meer klantvriendelijke, slagvaardige, ondernemende en efficiënte overheid, om de relatie tussen burgers en overheid te verbeteren.

Want de overheid is niet alleen en zelfs niet primair de producent van publieke diensten, maar vooral het democratisch orgaan voor de behartiging van de publieke zaak, door de afweging van belangen en opvattingen van de burgers.

Voorals zodanig zijn de democratische overheid en de politieke democratie kwetsbaar.

De democratische overheid en de politieke democratie zijn immers in essentie vooral een stelsel dat in een langdurig proces is en nog steeds wordt gevormd, door middel waarvan burgers zeggenschap hebben over hun samenleving en zij een deel van hun vrijheid, hun eigen belang en hun inkomen afstaan en uitruilen om daardoor collectief meer rechtszekerheid, veiligheid, bestaanszekerheid en voorzieningen voor allen en voor zichzelf te verwerven, dan ze ieder voor zich zouden hebben gekund.

De democratische overheid en de politieke democratie zijn met andere woorden vooral de institutionalisering van het sociaal contract dat de burgers met elkaar hebben gesloten ten behoeve van de behartiging van het algemeen belang.

In die zin zijn de democratische overheid en de politieke democratie, als stelsel ter uitvoering van dat sociaal contract, per definitie kwetsbaar, omdat ze voor hun functioneren en voortbestaan afhankelijk zijn van het draagvlak voor dat contract, van de mate waarin burgers zich herkennen in en betrokken voelen bij de uitvoering daarvan en de overtuiging hebben dat hun bedoelingen, opvattingen en belangen daarin voldoende tot hun recht komen.

Die kwetsbaarheid is de laatste decennia zelfs toegenomen door de individualisering en het afnemende besef dat de politieke democratie bij uitstek de uitdrukking is van dat sociaal contract, maar ook omdat de politieke democratie zelf blijkbaar niet meer voldoende in staat is de burgers zelf te informeren over ingenomen standpunten en de daarbij in het geding zijnde afwegingen en daarvoor in hoge mate afhankelijk is geworden of zich afhankelijk heeft gemaakt van de media.

In de verzuilde samenleving maakten de pers, de dag- en weekbladen, en de omroeporganisaties deel uit van de zuil. De media waren dan ook veelal spreekbuis van de organisaties en de politieke partij in diezelfde zuil. Door de ontzuiling is ook die band tussen media, maatschappelijk middenveld en politieke partijen grotendeels verbroken.

Dat is voor het functioneren van de democratie op zichzelf zonder meer winst, omdat de pers daardoor onafhankelijker is geworden van zowel de maatschappelijke organisaties als de politieke partijen, en dus de burgers vrijer en zelfstandiger kan informeren over maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, standpunten en resultaten.

Een vrije pers is immers van essentieel belang voor een democratische samenleving. Ze informeert de burgers en maakt de politieke overwegingen, de in het geding zijnde belangen, de achtergronden en de context van beleidskeuzen en ontwikkelingen duidelijk. Ze legt de vinger op zere plekken en misstanden, ze opinieert en becommentarieert en onthult zo nodig wat dreigt te worden toegedekt. Ze houdt daardoor de overheid en de politiek alert en ze laat burgers zien waarover, door wie en waarom gekozen wordt en wat er te kiezen valt.

Zonder een vrije pers die kritisch, betrouwbaar en onafhankelijk van de overheid, de politiek, maatschappelijke organisaties en commerciële belangen die functies vervult, kan de politieke democratie in een gecompliceerde samenleving niet goed functioneren.

Die democratie leidt dan ook schade als de pers die functies niet, niet goed of onvoldoende vervult. En dat is de laatste jaren, mijns inziens, in toenemende mate het geval, met name als gevolg van de noodzaak om te scoren in de sterk toegenomen concurrentieslag tussen de media, de noodzaak om de aandacht van het publiek te trekken met aansprekende scoops en makkelijk te verteren infotainment en door het gegroeide politiek-publicitaire complex, waarin journalisten en politici steeds meer van elkaar afhankelijk zijn geworden in de jacht op primeurs en publieke aandacht.

Daardoor krijgen aansprekende incidenten vaak de overhand boven degelijke analyses van achtergronden, standpunten, motieven en overwegingen en legt de aandacht voor meer ingewikkelde verschillen in politieke stellingnamen en opvattingen het vaak af tegen de aandacht voor persoonlijke tegenstellingen en de vraag of Barbartje moet hangen, zodat het beeld van de wedstrijd gedomineerd wordt door de gele of rode kaarten en de spelers weten dat ze alleen nog zo de aandacht trekken.

Daardoor wordt bovendien de indruk gewekt en het vooroordeel bevestigd dat de politiek voornamelijk een strijd is tussen gladiatoren in plaats van tussen visies op de publieke zaak.

De essentiële kritische en informerende functie van de media in de democratie kunnen zij echter slechts geloofwaardig en effectief vervullen als ze de politieke democratie zelf serieus nemen als een publieke afweging van belangen en opvattingen.

Dat is mijns inziens echter, bij de een meer dan bij de ander, soms onvoldoende het geval en telkens wanneer dat gebeurt dragen ook de media bij aan een beeldvorming over de politieke democratie die de betrokkenheid van burgers daarbij niet bepaald bevordert.

Ze doen dat overigens in innige samenwerking met al die politici die daaraan toegeven in de overtuiging dat men alleen op die manier nog publieke aandacht en bekendheid krijgt.

Mede daarom is het van belang dat politieke partijen, politieke fracties en politici ook zelf de burgers uitgebreid en systematisch informeren over hun standpunten en afwegingen.

Voor het behoud en de vitaliteit van de democratische overheid en de politieke democratie is het, na de afkalving van de vanzelfsprekende acceptatie van en verbondenheid met dat bestel door de ontzuiling en de individualisering, vervolgens noodzakelijk om in die veranderde maatschappelijke omstandigheden eigentijds actief burgerschap te bevorderen en te stimuleren en burgers opnieuw bewust te maken van het feit dat dat sociaal contract voor de ontwikkeling en het voortbestaan van een rechtvaardige en leefbare samenleving essentieel is.

Niet door een handvest voor verantwoord burgerschap af te kondigen, hoe goed bedoeld ook, maar vooral door concrete veranderingen in verschillende opzichten, die dat burgerschap daadwerkelijk kunnen versterken en nieuw leven kunnen inblazen.

Dat vereist mijns inziens allereerst ontwikkeling van de kennis van en inzicht in de inrichting en de

werking van ons maatschappelijk en democratisch bestel in en door het onderwijs.

Leerlingen moeten in het onderwijs niet alleen vakkennis en technische vaardigheden verwerven, hoe belangrijk op zich ook, maar ze moeten ook worden voorbereid op een ingewikkelde samenleving, waarin zich grote sociale en culturele veranderingen voordoen.

Om actief en betrokken aan die samenleving te kunnen deelnemen en zich daarin staande te kunnen houden is, veel meer nog dan vroeger, in het onderwijs expliciet aandacht vereist voor het bevorderen van actief burgerschap.

Dat wil zeggen voor het ontwikkelen van kennis en vaardigheden die daarvoor essentieel zijn, zoals een goede beheersing van de taal, kennis van de achtergronden en dus van de geschiedenis van ons land, kennis van de inrichting van de maatschappij en van ons democratisch staatsbestel, inzicht in de beginselen van de democratische rechtsstaat, kennis van de uitgangspunten, de inrichting en de werking van de politieke democratie en de vaardigheden om daaraan actief deel te nemen, zowel voor allochtone als voor autochtone leerlingen.

Want inburgering is niet alleen vereist voor de nieuwkomers in ons land, maar zeker ook voor alle leerlingen die actief aan de samenleving moeten kunnen deelnemen en veelal van huis uit niet vertrouwd zijn met de wijze waarop die functioneert en men daarop invloed kan uitoefenen.

Vervolgens is het natuurlijk vooral de taak en verantwoordelijkheid van politieke partijen om actief burgerschap te bevorderen en mogelijk te maken. Zij zijn immers bij uitstek het intermediair tussen de burgers en de overheid, als formaties van gelijkgezinde burgers ten opzichte van de publieke zaak.

Voor een uitgebreide analyse van de positie van politieke partijen in deze tijd en voor suggesties en aanbevelingen om hun functioneren te verbeteren, verwijs ik hier naar het recente advies van de ROB over de politieke partijen.

Om actief burgerschap mogelijk te maken is echter in ieder geval vereist dat politieke partijen voor burgers meer herkenbaar zijn door expliciete programmatische stellingnamen en visies op maatschappelijke vraagstukken en dat volksvertegenwoordigers zich niet als ambtenaren of medebestuurders gedragen, maar als de behartigers van de belangen en opvattingen van hun achterban bij de afwegingen ten behoeve van het algemeen belang en de controle van het bestuur. Politici die overigens dan ook in staat en bereid zijn hun keuze voor het aanvaarde compromis te verwoorden en te verantwoorden in de politieke arena en daarbuiten

Politieke partijen moeten de, electoraal overigens verleidelijke, neiging onderdrukken om op voorhand het politieke centrum en de politieke consensus op te zoeken om daarmee iedereen te vriend te houden, omdat ze daardoor op den duur voor niemand meer herkenbaar zijn en tenslotte geen vrienden meer over houden.

Dat is temeer van belang omdat het huidige electoraat niet meer stabiel en zeer wisselvallig is en politieke partijen steeds minder op een trouwe vaste achterban kunnen rekenen.

Dat vereist dat politieke partijen open en continue vormen van communicatie moeten vinden met verschillende bevolkingsgroepen en groepen van burgers die als consument of professional betrokken zijn bij onderdelen van de publieke zaak, om voortdurend op de hoogte te blijven van wat mensen in die sectoren bezig houdt en waarover ze zich zorgen maken.

Binnen politieke partijen moeten daarom ook de leden, maar ook andere belangstellenden en belanghebbenden bij onderdelen van de publieke zaak een grotere invloed krijgen op de vraagstukken en de stellingnamen die in de programma's aan de orde moeten komen.

In dat verband zouden politieke partijen kunnen overwegen om de partijorganisatie niet meer alleen te laten bestaan uit territoriale afdelingen of districten, maar ook ruimte te bieden voor categorale of

functionele afdelingen en districten, bijvoorbeeld met betrekking tot onderwijs, zorg, sociale zekerheid, integratie, etc. Want veel burgers zijn immers vooral ook geïnteresseerd in of voelen zich met name betrokken bij specifieke beleidsterreinen.

In het bestuurlijk bestel zullen vervolgens de afzonderlijke verantwoordelijkheden van het bestuur en de volksvertegenwoordiging meer uitdrukkelijk tot uiting moeten komen, zodat voor burgers beter herkenbaar is dat een bestuurlijk besluit het resultaat is van een expliciete afweging van verschillende opvattingen en belangen.

Burgers begrijpen immers best dat compromissen noodzakelijk zijn, ze doen niet anders in hun dagelijks leven, maar ze willen zien dat hun belangen en opvattingen uitdrukkelijk zijn afgewogen en dat hun volksvertegenwoordigers die belangen en opvattingen daarbij ook nadrukkelijk aan de orde hebben gesteld.

Want als dat niet, niet voldoende of niet voldoende zichtbaar gebeurt, is het niet verwonderlijk dat velen politici niet meer als hun vertegenwoordigers beschouwen en de politieke democratie niet meer als de publieke arena waarin ook hun belangen en opvattingen worden verwoord en gewogen.

Dat is overigens geen eenvoudige opgave voor politieke partijen in een tijd dat zij niet meer de schatbewaarders zijn van alomvattende ideologieën of de exponenten van duidelijke maatschappelijke tegenstellingen, op grond waarvan ze een natuurlijke band hebben met onderscheiden groepen burgers.

In een situatie bovendien waarin burgers geen duidelijke maatschappelijke voorkeuren of opvattingen hebben, maar vaak meerdere, zelfs tegenstrijdige, belangen en voorkeuren in zichzelf verenigen.

We willen immers allemaal met de auto of het vliegtuig op vakantie, maar we willen vanwege het milieu en de geluidshinder niet dat iedereen dat doet. We willen dat men meer van het openbaar vervoer gebruik gaat maken, zodat wij niet in de file komen te staan.

We willen allemaal ruim en groen wonen, maar wel met behoud van alle natuurgebieden en groenstroken in de omgeving.

We willen allemaal minder regels, totdat we ons daar zelf op kunnen beroepen.

We willen bij voorkeur minder belasting, maar ook goed onderwijs voor onze kinderen en goede voorzieningen voor onze ouders.

En we staan onverkort voor gelijke rechten en gelijke kansen voor allen die in ons land verblijven, zoals artikel 1 van de grondwet ons voorhoudt, maar we zien wel lijdzaam toe dat er een nieuwe onderklasse van voornamelijk allochtone medeburgers ontstaat en maken ons ondertussen vooral druk over het dragen van hoofddoekjes en het schudden van handen.

In die geïndividualiseerde en gefragmenteerde samenleving is open en voortdurende communicatie van de politiek over agendering en programmering van maatschappelijke vraagstukken, over ingenomen standpunten in het openbaar bestuur en over de gemaakte afwegingen bij de aanvaarding van compromissen des te meer noodzakelijk en dat vereist het gebruik van moderne informatiekanaalen en communicatiemiddelen door partijen en hun vertegenwoordigers zelf, waardoor ze ook voor hun communicatie met en informatie aan de burgers minder afhankelijk worden van de media.

Tenslotte kunnen ook veranderingen in de bestuursstijl en de inrichting van het openbaar bestuur zelf bijdragen aan een grotere betrokkenheid van burgers bij de politieke democratie en aan de bevordering van actief burgerschap.

Zo zouden burgers en hun organisaties, bijvoorbeeld door middel van internet, intensiever betrokken kunnen worden bij de voorbereiding van beleid, zodat ze niet alleen afhankelijk zijn van inspraak op reeds gemaakte beleidskeuzen.

Zo zou de schaal van gemeenten en provincies, door gemeentelijke en provinciale herindeling, beter kunnen worden afgestemd op de schaal van de zich voordoende maatschappelijke problemen, zodat bestuurlijke drukte wordt verminderd, de politieke besluitvorming transparanter wordt en burgers meer zicht krijgen op waar en door wie besloten wordt en wie daar op aanspreekbaar is.

Zo zou, mijns inziens, gekozen moeten worden voor een behoorlijk eigen belastinggebied van gemeenten en provincies, omdat niet alleen "taxation without representation" uit den boze is, maar ook "representation without taxation" de democratische keuzen vrijblijvend maakt.

Zo zou decentralisatie, waar gewenst, ook daadwerkelijk moeten worden doorgevoerd, dat wil zeggen met de middelen die daarvoor nodig zijn, zonder voortdurend over de schouder van de decentrale overheden mee te kijken en met de politieke moed van parlementariërs en bewindslieden om te erkennen dat zij er dan ook niet meer over gaan.

Overwogen zou ook kunnen worden of geïnteresseerde en belanghebbende burgers niet meer direct bij onderdelen van de publieke zaak zouden kunnen worden betrokken door op meer beleidsterreinen vormen van functionele democratie te introduceren.

Niet los van de algemene democratie, maar daarin ingebed, zoals dat in ons land bij de waterschappen het geval is, in Engeland bij de door en uit burgers gekozen "police councils" en in de Verenigde Staten bij eveneens gekozen boards op verschillende gebieden. Dat geeft belangstellende burgers de gelegenheid meer intensief betrokken te zijn bij en verantwoordelijk te zijn voor de besluitvorming of de advisering op onderdelen van de publieke zaak, binnen de grenzen en de middelen die daarvoor door de algemene democratie zijn gesteld.

Bovendien zou nog eens opnieuw de invoering van het correctief referendum kunnen worden overwogen, zoals bijvoorbeeld de zg. Nationale Conventie heeft bepleit en onlangs ook de minister van BZK zelf. Niet als een inbreuk op de representatieve democratie, maar als een aanvulling daarop.

Om burgers, onder bepaalde voorwaarden en uiteraard uitsluitend op hun initiatief, de mogelijkheid te geven om zich, ook buiten de verkiezingen om, uit te spreken over ingrijpende beleidsbesluiten. Maar vooral ook omdat de mogelijkheid van een correctief referendum, de volksvertegenwoordigers er toe dwingt om zich uitdrukkelijk te vergewissen van het draagvlak voor hun besluiten, burgers en organisaties eerder bij de beleidsvoorbereiding te betrekken en voortdurend in gewone mensentaal uitleg te geven over hun besluiten en daar de burgers over te informeren.

In die zin kan het correctief referendum zelfs tot versterking van de representatieve democratie leiden en het draagvlak daarvoor onder de burgers vergroten.

Een bindend correctief referendum dat, naar mijn mening, overigens ook bij gewone wet en dus zonder grondwetswijziging kan worden ingevoerd door toepassing van artikel 88 grondwet.

En tenslotte zijn, mijns inziens, voorstellen voor een ander kiesstelsel, zoals bijvoorbeeld die van het Burgerforum kiesstelsel, te snel van de hand gegaan.

Het zou immers voor de herkenbaarheid van de volksvertegenwoordigers van belang zijn om, met behoud van de evenredige vertegenwoordiging, vormen te vinden waardoor ze niet alleen in de slipstream van de lijsttrekker gekozen worden, maar ook zelf voor hun plaats in de volksvertegenwoordiging moeten wedijveren en niet alleen ten overstaan van het kader van hun

partij, maar ook voor de kiezers zelf.

Door het huidige stelsel zijn veel volksvertegenwoordigers immers voor veel burgers een amorfe massa van onbekenden, die men dan ook veelal niet als zijn vertegenwoordigers beschouwt.

De toch al aanwezige neiging om te denken dat “ze niet naar ons luisteren” en dat “ze niet weten wat er werkelijk in de samenleving speelt”, neemt daardoor alleen maar toe en de betrokkenheid van burgers bij de politieke democratie wordt er bepaald niet beter door.

Veel van wat ik hiervoor heb gezegd, heb ik ook eerder en elders gezegd en geschreven en is ook in de afgelopen jaren, meer uitgebreid, aan de orde gesteld in vele adviezen van de Raad voor het Binnenlands Bestuur en de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Ik wilde daar, bij het scheiden van de markt, echter nogmaals aandacht voor vragen, omdat onze democratie nog bepaald niet voltooid is en we, anders dan in 1781, niet meer kunnen volstaan met een oproep aan het volk, maar in velerlei opzichten concrete maatregelen moeten nemen om actief burgerschap en daarmee duurzame betrokkenheid van burgers bij de politieke democratie, die voor het voortbestaan en de vitaliteit daarvan essentieel is, daadwerkelijk te bevorderen en in stand te houden in veranderde maatschappelijke en culturele omstandigheden.

Ik heb het zeer gewaardeerd dat ik daaraan mijn bijdrage heb mogen leveren in het werk van de RBB en de ROB en ik dank de vele leden van die raden, de medewerkers van het secretariaat en in het bijzonder de secretarissen Koos Roest, Martin van Haeften en Kees Breed, met wie ik in al die jaren heb mogen samenwerken, zeer voor hun deskundigheid, hun inbreng, inzet en collegialiteit.

Ik wens mijn opvolger, de nieuwe raad en het secretariaat veel succes en voldoening toe in de komende tijd en veel waardering en belangstelling van kabinet en parlement voor het werk van de raad.

Ook een onafhankelijk adviesstelsel, gebaseerd op wetenschappelijke kennis en ervaringsdeskundigheid en niet gedreven door andere belangen dan het publiek belang, is immers van grote betekenis voor een vitale democratie en voor een overtuigende en effectieve overheid.

J.A. van Kemenade
18 juni 2009.