

Politiek krijgt de samenleving die zij verdient

*door Leo Klinkers **

In zijn redactionele inleiding onderscheidt Wim Couwenberg het particuliere, het democratische, het sociale, het corporatieve, het institutionele en het politieke burgerschap. Hij licht de inhoud van deze typen systematisch en helder toe. Ik leer daar veel van. Toch knaagt er iets. In dit soort omschrijvingen gaat de menselijke factor verloren. Er zit geen ziel in die definities, geen geur, kleur of smaak. Als ik die institutionele of die corporatieve burger in zijn arm knijp roept ie niet au. Misschien is de volgende operationele definitie van burgerschap niet helemaal geslaagd, maar laat me eens een poging wagen:

Een burger bezit burgerschap als hij zich bewust is van zijn vermogen tot het bieden van herbergzaamheid in zijn familie- en sociale omgeving, van zijn wil om zijn winkelmandje bij de kassa netjes in het gelid te plaatsen, van zijn bekwaamheid tot samenwerking jegens collega's in een arbeidsomgeving, van zijn plezier om zwerfvuil in de vuilnisbak te gooien, van zijn verantwoordelijkheid als broeders hoeder in omgevingen als mantelzorg en vrijwilligerswerk, van zijn leergierigheid om kennis te nemen van ontwikkelingen in het land, in Europa en in de wereld, van zijn durf om te participeren in publieke besluitvormingsprocessen zonder per se lid van een politieke partij te zijn of zitting te nemen in een volksvertegenwoordigend orgaan.

Uiteraard kan dit worden uitgebreid. Anderen zullen deze omschrijving van 'burgerschap als bepalend element van mens-zijn' ongetwijfeld beter kunnen formuleren. Het gaat mij specifiek om de keuze van de woorden. Ik probeer de abstracte omschrijvingen van Couwenberg menselijk te maken. Als we daarin niet slagen voelt die burger zich niet aangesproken.

Maar ik gebruik dit soort woorden óók om zover mogelijk weg te blijven van het obligate verhaal over des burgers rechten en plichten. Daarmee neem ik dus afstand van de door het kabinet ontwikkelde waardencatalogus die vastlegt wat goed burgerschap is. De burger benaderen over het thema burgerschap met een verhaal over rechten en plichten, inclusief een waardencatalogus, is een topdown benadering die de hufterigheid van burgers als vertrekpunt neemt. Die beziet burgerschap vanuit het kennelijke of beweerde onvermogen van de doorsnee Nederlander om zich als mens te gedragen en dan moet die – zo vindt men in de politiek – bestraffend en opvoedend worden toegesproken.

Mijn omschrijving probeert van onderop, vanuit die burger zelf, samenstellende bestanddelen van burgerschap te formuleren. Ook hier gaat het om waarden, maar nu vervat in een uitnodigende en uitdagende manier van benaderen. Natuurlijk voldoet niemand volledig aan die omschrijving. In elk mens schuilt ook apathie, schouderophalen, lacherig doen, schelden, bedreigen, sarcasme, cynisme, wegwuiven, risico's mijden, problemen op anderen afwentelen, kop in het zand steken, na mij de zondvloed, bij een zebrapad extra gas geven, enzovoort. Niemand is volmaakt. In de werkelijkheid gelden voor de doorsnee burger beide kanten van de medaille: iemand kan oprecht bezig zijn met mantelzorg en vrijwilligerswerk, maar juist daardoor cynisch worden over de bureaucratiserende overheid die deze inzet tot op het bot frustrereert met onuitvoerbaar beleid en niet-handhaafbare regels. Een ander laat zich graag betrekken bij inspraak, maar kan boos worden over de manier waarop in dergelijke processen door overheden wordt gemanipuleerd, gelogen en bedrogen. Weer een ander kan een vurig Europeaan zijn, maar zich toch vol walging afkeren van

de voze praatjes waarmee indertijd het Europees referendum werd aanbevolen en dus tegenstemmen.

Voorbeeld gedrag ‘politiek’

U begrijpt aan de voorbeelden waarschijnlijk al waar ik naar toe wil. Naar die ene, en dus beperkte, invalshoek waarmee ik burgerschap benader: de invloed van het gedrag van ‘de politiek’ op het gedrag van ‘de burger’. Weinig zaken worden meer miskend en onderschat dan het effect van verkeerd voorbeeldgedrag.

Laat geen misverstand ontstaan over mijn appreciatie van het politieke ambt. Opnieuw schrijf ik dat het politieke ambt in mijn opvatting het belangrijkste ambt ter wereld is. Waar dat ambt erodeert of zelfs afwezig is – zie bijvoorbeeld Somalië of Congo – daar vallen samenlevingen uiteen en geldt alleen het recht van de sterkste. Maar ‘de politiek’ als de feitelijke gedragingen, handelingen en besluiten van hen die dat ambt collectief vervullen – levend in een schijnwereld – zie ik als de belangrijkste veroorzaker van de belangrijkste maatschappelijke problemen. En daarom is het ambtelijke ambt het moeilijkste ambt ter wereld: het zijn de ambtenaren die elke dag opnieuw de ellende moeten opruimen die ‘de politiek’ creëert, een gedrag dat gedekt wordt door de toverformule dat politieke besluitvorming zich straffeloos mag onttrekken aan eisen van vakmanschap. Het zijn de ambtenaren die de samenleving bijeenhouden, niet ‘de politiek’. Die fragmentariseert juist de samenleving, zeker waar het virus van populisme ook de kwaliteit van niet-populistische partijen heeft aangetast en aldus maat der politieke zaken is gaan worden.

Mij stelling is dus: onbehouwen en onverantwoordelijk burgergedrag komt voort uit dat soort gedrag in de Tweede Kamer. Let op: ik maak hier een onderscheid tussen onbehouwen en onverantwoordelijk. Het eerste is vorm, het tweede gaat over inhoud. Wat de vorm betreft: gevangen in de mediacratie buitelen Kamerleden over elkaar heen, op zoek naar de overtreffende trap van platheid en ruwheid. Wie denkt dat het herhaalde ‘knettergek’ van Geert Wilders jegens Ella Vogelaar niet doorsijpelt naar het grondvlak van de samenleving en daar als vanzelfsprekend wordt gekopieerd, doet er goed aan om zich een paar weken op te sluiten met het oeuvre van Manfred Kets de Vries en van andere sociaalpsychologische wetenschappers die nauwkeurig analyseren hoe het gedrag van de top van een organisatie doorsijpelt naar de werkvloer en daar wordt overgenomen.

Wat de inhoud betreft: onverantwoordelijke politieke besluitvorming tast de bereidheid van de samenleving aan om de politiek in die besluiten te volgen. Ik beperk me tot slechts enkele voorbeelden. Het regeerakkoord van 2003 bepaalde dat de belastingdienst de huur- en zorgtoeslag zou gaan uitvoeren. Dat kan niet, dus verzette de toenmalige directeur-generaal zich daartegen. Eventjes. Daarna gaf ze toe en dat had nooit mogen gebeuren. Dat waren twee systeemfouten achter elkaar, een politieke en een ambtelijke. Een systeemfout is een fout waaraan het systeem ten onder gaat. Het vreet als het ware het systeem op. Het voert te ver om met tientallen details te vertellen wat er daarna allemaal fout is gegaan, waarom en hoe, het eind van het liedje is dat het belasting- en douanestelsel klinisch dood is. Zolang burgers en bedrijven uit gewoonte of vrees voor boeten blijven afdragen ademt het systeem nog door. Maar als onvermijdelijke nieuwe calamiteiten (met name door ict-trajecten die haaks staan op eisen van nationale en Europese belasting- en douaneregels) in het systeem samenvallen met calamiteiten tijdens een economische recessie, en mensen daarom besluiten om maar eens een paar maanden te wachten met het afdragen van belasting, dan klappt het systeem ineen en kapseist het schip van staat.

Een ander voorbeeld ontleen ik aan het regeerakkoord van 2007. Er werd een minister voor wonen, wijken en integratie ingesteld. Zonder alles wat een minister nodig heeft om te kunnen opereren. Weer een systeemfout. Het verloop is bekend en dat had niets te maken met het karakter of de mediabekwaamheid van de minister. Hoogstens met haar fout om in een proces te stappen in het goede vertrouwen dat alles wat ontbrak om succesvol te kunnen werken gaandeweg wel goed zou komen. Dezelfde systeemfout die Frans Nauta maakte door lid/secretaris te worden van het Innovatieplatform zonder zelfs maar een vermoeden van een begin van het op orde hebben van wat er nodig is om zo'n gecompliceerd project te starten. Bij het lezen van *Het Innovatieplatform* (Sdu 2008) stuit men op een adembenemende hoeveelheid systeemfouten waaraan dat platform en zijn eigen functioneren als vanzelf moesten bezwijken.

Terzijde werp ik de vraag op hoelang het nog duurt voordat het in wetenschappelijke kringen allang bewezen systeemfoute karakter van regeerakkoorden met hun desastreuze effecten op geloofwaardigheid van het beleid onder burgers en hun bereidheid zich daaraan te conformeren wordt verruild voor bijvoorbeeld de creatie van een samenlevingswens – een beleidsstuk over wat in de samenleving aan beleidswensen leeft - die de basis zou kunnen vormen van vernieuwd politiek leiderschap van de Tweede Kamer?

Niet met meer voorbeelden, maar met de strekking van die voorbeelden probeer ik mijn stelling te onderbouwen dat onbehouwenheid en onverantwoordelijkheid van politieke zijde de hoofdoorzaken zijn van onbehouwen en onverantwoordelijk gedrag van burgers. Zo werkt het: de politiek krijgt de samenleving die zij verdient. Zoals er 'frictiewerkloosheid' bestaat, namelijk ongeveer 3% van de potentiële beroepsbevolking werkt structureel niet (wil niet, kan niet of zit tussen twee banen), zo is er ook 'frictieburgerschap': een klein percentage van de bevolking is op geen enkele manier beïnvloedbaar om zich als waardenvol mens te gedragen. Maar de overgrote meerderheid is wel degelijk beïnvloedbaar. Niet met topdown verhalen over rechten en plichten, maar door de onzichtbare sociaalpsychologische processen van waardenvol voorbeeldgedrag van hen die de samenleving leiden.

Natuurlijk zijn er in de Tweede Kamer leden die individueel voldoen aan eisen van betekenisvol en verantwoord politiek vakmanschap. Dat is niet het punt. Maar een elftal met enkele goede spelers maakt nog geen goed team. Het gaat om de kwaliteit van het collectief, om de Tweede Kamer als institutie in ons constitutionele bestel. Toen ik in 2006 als lid van de Nationale Conventie ruim veertig gesprekken voerde over mogelijke defecten in dat bestel, met name binnen de relatie regering-parlement, werd mij door drie personen uit de omgeving van regering en parlement ongevraagd en zonder dat ze dat van elkaar wisten, verteld dat de Tweede Kamer (van 2006) de slechtste was sinds de Tweede Wereldoorlog. Men kan daarover de schouders ophalen met de opmerking dat klagen over de kwaliteit van het parlement van alle tijden is. Maar men kan ook in alle ernst vaststellen dat enkele hooggeplaatste personen, zonder het oogmerk goedkope praatjes te verkopen, zich ernstig zorgen maken over de Tweede Kamer als zwakste schakel in het stelsel van instituties dat ons constitutionele bestel omvat.

Genoeg gesomberd. Laat mij ruimte inbouwen voor optimisme. Terwijl de Tweede Kamer van 2008 niet merkbaar beter is dan de vorige – getuige onder meer de spoeddebatten waarvan het inflatoire karakter dat van de Zimbabwaanse munt benadert – zijn er enkele lichtpuntjes die erop zouden kunnen duiden dat we het laagste punt bereikt hebben en de weg naar boven inslaan. Ik noem de volgende.

Lichtpuntjes

Jan Schinkelshoek heeft, na zijn werk in de Nationale Conventie toegetreden tot de CDA-fractie, de Kamer weten te overtuigen van de noodzaak een *Commissie Zelfreflectie* in te stellen. Die kijkt naar het functioneren en de werkwijze van de Tweede Kamer. Wat dat gaat opleveren weten we nog niet. De opdracht is kolossaal. Zoals Tjeenk Willink het ooit zei: “De Kamer staat voor de taak om zichzelf aan de haren uit het moeras te trekken”.

Een ander voorbeeld: Kamerleden krijgen sinds kort les in staats- en administratiefrecht. Voor zover ik het kan overzien gebeurt dat niet in volle openheid, maar ergens achter gesloten deuren. Of het verplicht is weet ik ook niet. Maar dat doet er niet toe. De vele signalen over de erbarmelijk slechte kennis van het directe instrumentarium van het politieke handwerk heeft eindelijk geleid tot actie.

Nog een voorbeeld: op 18 november 2008 werd aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Gerdi Verbeet, het Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2008, *Het feest van de democratie. Rituelen, symbolen en tradities* (Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Boom 2008) uitgereikt. Bij die gelegenheid voerde ook Bas van der Vlies, met twintig dienende jaren nestor van de Tweede Kamer, het woord. Naast treffende opmerkingen in de context van ‘er is niets nieuws onder de zon’ bepleitte hij onder meer – hoewel met een knipoog om te voorkomen dat de media er een hype van zouden maken – om het Kamerlidmaatschap aan een minimumtermijn van acht jaar te binden, spoeddebatten voortaan ’s avonds om 23.55 uur te houden en de toegang tot het lidmaatschap te geleiden langs een vorm van examinering. Hij vertolkt daarmee wat in brede lagen van de samenleving – én van het ambtelijk apparaat – leeft.

Een voorbeeld nog tot slot rond dat woord ‘knettergek’. Die uitwas vond plaats in het eerste Kamerdebat na het zomerreces op 6 september 2007. De voorzitter greep niet in, noch de premier die naast minister Vogelaar zat. Een systeemfout van de eerste orde. Daarop aangesproken in de media nam de voorzitter het standpunt in dat zij niet beschikte over middelen om een Kamerlid dat zich zo uitspreekt tot de orde te roepen. Later heeft ze dat bijgesteld. Ik vlei me niet met de gedachte dat dit komt door mijn verhaal van 10 september 2007 op mijn website waarin ik duidelijk maakte dat de voorzitter van de Tweede Kamer in artikel 58, lid 2 van het Reglement van Orde wel degelijk een handvat heeft om leden die zich uitlaten in termen van ‘knettergek’ tot de orde te roepen. Het heeft echter geduurd tot 7 oktober 2008, meer dan een jaar dus, voordat de Kamer zelf bij brief aan de voorzitter heeft laten weten dat ze dit taalgebruik niet langer wenst te accepteren en dat de voorzitter in o.m. artikel 58 een instrument heeft om op te treden. Die brief luidt als volgt:

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Mevrouw G.A. Verbeet

Den Haag, 7 oktober 2008

Geachte voorzitter,

Dit voorjaar ontstond discussie over soms gebezigd parlementair onwaardig taalgebruik waarbij naar ons oordeel verbale fatsoensnormen worden overschreden. Dit kan het gezag van de volksvertegenwoordiging ondermijnen, geeft aan de samenleving verkeerde normerende signalen (voorbeeldwerking) en getuigt ook niet van een zekere mate van respect voor politiek andersdenkenden. Deze constatering betreft soms de verbale bejegening tussen leden van de Kamer onderling, soms ook tussen leden van de Kamer en bewindspersonen. Voor de goede orde, het is niet onze bedoeling ook maar iets af te doen aan de scherpste en argumentatie van en in het parlementaire debat. Integendeel, een vrij en

open parlementair debat is essentieel voor het functioneren van onze parlementaire democratie: daar moet inhoudelijk alles gezegd kunnen worden. Waar het ons wel om gaat zijn het hanteren van beledigende of kwetsende teksten of teksten die inbreuk maken op de integriteit van mensen die zich in het debat zelf niet kunnen verweren.

In dit verband is de suggestie aan de orde gesteld om het in 2001 uit het R.v.O. verwijderde artikel 61 (de “schrapp bepaling”) weer op te nemen. Hieraan zijn voor- en nadelen verbonden, die in het verleden in discussies daarover ook uitvoerig aan de orde zijn geweest. Omdat dit uit een oogpunt van effectiviteit meer dan een “dode bepaling” in het R.v.O. zou moeten zijn en handhaving van een dergelijke bepaling daarvoor essentieel is zijn wij na ampele overweging tot de conclusie gekomen vooralsnog niet tot dit voorstel over te gaan.

Daarbij hebben wij met name ook overwogen – in lijn met de in 2001 door de commissie voor de werkwijze gehanteerde argumenten om onderhavige bevoegdheid van de voorzitter uit het R.v.O. te laten vervallen - dat het huidige R.v.O. op zich voldoende instrumenten bevat om naar ons oordeel ontoelaatbaar parlementair taalgebruik tegen te gaan. In dit verband zijn met name de artikelen 58, lid 2, 59 en 60 relevant.

Uit effectiviteitsoogpunt dienen die bepalingen dan echter nadrukkelijk wel eenduidig en stringent door de fungerend voorzitter van de Kamer te worden gehanteerd. Wij realiseren ons dat de voorzitter zich daarbij gesteund moet weten door een ruime meerderheid in de Kamer en dat over een consequente handhaving van deze parlementaire gedragsregels brede consensus moet bestaan.

Codificering zou in dit verband een te overwegen hulpmiddel kunnen zijn. Over de handhaving van deze bestaande gedragsregels zouden wij een gesprek met u c.q. het Presidium op prijs stellen.

Met hoogachting en vriendelijke groet,

Johan Remkes
Jeroen Dijsselbloem
Liesbeth Spies
Jan Boelhouwer
Charlie Aptroot
Jan Schinkelshoek
Arie Slob

Al met al hoopgevende signalen uit de Tweede Kamer zelf.

Meer behoefte aan Handvest waardenvolle Politiek dan aan een Handvest verantwoordelijk burgerschap

Hoewel.....? In haar inleiding tijdens de hierboven genoemde uitreiking van het Jaarboek Parlementaire Democratie op 18 november 2008 kwam de voorzitter van de Tweede Kamer hierop terug aan het slot van haar inleiding. Niet langer vasthoudend aan de stelling dat het haar aan instrumenten ontbreekt, maar met de volgende bijgestelde opvatting:

Zo is voor mijzelf volstrekt duidelijk, dat elk lid van de Kamer het recht heeft vrijuit en op zijn eigen manier zijn mening te verkondigen. Dat geldt met name voor het geluid van minderheden in de Kamer. Ik verbaas mij wel eens over stukken in de krant, waarin ik word aangespoord leden de mond te snoeren of zelfs het gebouw uit te laten zetten. Dat is niet mijn opvatting van democratie. Ieder lid heeft het recht zijn eigen toon te kiezen om argumenten kracht bij te zetten.

Om Menno ter Braak te citeren: het gaat niet om de vorm, het gaat om de vent. Het gaat niet om het kostuum, maar om de inhoud. En zoals ik bij de voorbereiding van

het Jaarboek tegen Carla van Baalen zei: het kostuum varieert van campingoutfit tot baljurk.

De Voorzitter kiest geen partij in de vraag over taal of toon in het debat. Mijn rol is het om er toe bij te dragen, dat de Kamer haar werk beter, vruchtbaarder en overtuigender kan doen en zo aan gezag zal winnen.

Het proces van zelfreflectie dat de Kamer in deze tijd doorloopt, is hierbij uiteraard belangrijk. De drie overwegingen die ik u zojuist heb voorgehouden, kunnen daaraan wellicht een bijdrage leveren.

Voor mij is dat de manier om invulling geven aan de taakomschrijving die ik aan het begin van mijn verhaal noemde. Ik wil graag de Kamer “tot grote hoogte en waardigheid opvoeren” – maar wel op de manier die past bij deze tijd.

Met alle respect die een voorzitter van de Tweede Kamer verdient rijst de vraag of deze taakomschrijving in deze tijd van afwezig politiek leiderschap mag worden volgehouden. Zoals de minister-president de eerste minister is (ophouden met die flauwekul over primus inter pares als de verkiezingen steeds meer in het teken staan van het kiezen van de minister-president), zo is de voorzitter van de Tweede Kamer (naar goed Belgisch gebruik) de eerste burger van het land. Noblesse oblige. Toen mevrouw Vogelaar werd beledigd had de minister-president moeten opstaan met de woorden:

“Krachtens het staatsrechtelijk beginsel van de eenheid van beleid voert de minister beleid namens het hele kabinet. Als de verwoorder van dat beleid wordt omschreven als ‘knettergek’ dan wordt het hele kabinet beledigd. Wij gaan nu even naar achteren om u, voorzitter, in staat te stellen orde op zaken te stellen.”

Dat zou getuigd hebben van bestuurlijk leiderschap. En vervolgens had de voorzitter politiek leiderschap hebben kunnen tonen door met gebruikmaking van artikel 58 lid 2 Wilders tot de orde te roepen. Dit nalaten, en zelfs ruim een jaar later het standpunt innemen van ‘mijn taak gaat niet verder dan alle vogels te laten zingen zoals ze gebekt zijn’ maakt een diepe negatieve indruk op de samenleving. Als politiek leiderschap niet begint bij de voorzitter van de Tweede Kamer, bij wie moet het dan beginnen? Graag citeer ik de historicus Henk te Velde uit zijn bijdrage aan het Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2008 (Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Boom 2008) dat op 18 november 2008 in de oude kamer van de Tweede Kamer werd aangeboden aan Gerdi Verbeet:

“In de negentiende eeuw vond men rumoer onfatsoenlijk, in het interbellum onparlementair en onbeschaafd, in de naoorlogse tijd vooral ondemocratisch. Huizinga verklaarde vóór de oorlog de crisis van het parlementaire systeem die zich in rumoerigheid uitte uit de opmars van de onbeschaafde massa.” (p. 18)

De combinatie van de woorden ‘ondemocratisch’ en ‘onbeschaafde massa’ drukken precies uit wat ik met deze bijdrage beoog. Onbeschaafd gedrag in de Kamer beschadigt de democratie en leidt op zijn beurt tot onbeschaafd gedrag in de samenleving. Stond er niet ergens in de rapportage van de parlementaire enquêtecommissie bouwsubsidies een passage in de trant van: 'Een overheid die zich niet houdt aan de door haarzelf uitgevaardigde regels verliest aanspraak op normconform gedrag van de burger'?

Niet een *Handvest Verantwoordelijk Burgerschap*, maar een *Handvest Waardenvolle Politiek* is er nodig. Daaraan leiding geven – mede in de context van het nog onbekende werkstuk van de Commissie Zelfreflectie – zou bovenaan de taakomschrijving van de voorzitter moeten prijken waardoor er een nieuwe vitale politieke levenscyclus kan ontstaan. Met herstel van staatkundige defecten waar Wim

Couwenberg al vanaf de jaren zestig aandacht voor vraag. Dat burgerschap volgt dan vanzelf.

**Mr. dr. Leo Klinkers is directeur van het bestuurskundig adviesbureau Klinkers Public Policy Consultants. De onderwerpen die hij in deze bijdrage behandelt kunnen in meer uitgewerkte vorm bestudeerd worden op de website www.klinkers.info.*