

STAATSRECHT 'Ontketend bestuur' zet burger en parlement buitenspel

Democratie onder druk

Ideale schoonzoon. Voorkomend. Charmant. 'Mister Tefal'. Wonderkind. Mark Rutte is de polderbestuurder bij uitstek. Bereid tot overleg en toch daadkrachtig. Een politicus die niet aan politiek lijkt te doen. Schijnbaar visieloos. Maar vooral, zegt de Leidse hoogleraar staatsrecht Wim Voermans, is hij het gezicht van een oppermachtig, ontketend bestuur, dat het parlement en zelfs de rechtsprekende macht het nakijken geeft.

Mark Rutte is volgens Wim Voermans het schaterlachende gezicht van een oppermachtig, ontketend bestuur.



FOTO ANP



STAATSRECHT 'Ontketend bestuur' zet burger en parlement buitenspel

Ideale schoonzoon. Voorkomend. Charmant. 'Mister Tefal'. Wonderkind. Mark Rutte is de polderbestuurder bij uitstek. Bereid tot overleg en toch daadkrachtig. Een politicus die niet aan politiek lijkt te doen. Schijnbaar visieloos. Maar vooral, zegt de Leidse hoogleraar staatsrecht Wim Voermans, is hij het gezicht van een oppermachtig, ontketend bestuur, dat het parlement en zelfs de rechtsprekende macht het nakijken geeft.

Er is een vreemde tegenstelling in de Nederlandse politiek waarneembaar. Het vertegenwoordigende deel, het parlement, is de afgelopen twee decennia zo versnipperd geraakt, dat het lijkt alsof het land onbestuurbaar is. Hoe moeten partijen een werkbare meerderheid vinden als daaraan zoveel verschillende partijen moeten meedoen? Tegelijkertijd is het uitvoerende deel, de regering, steker en stabiel dan ooit. In het eerste decennium draaide de regering om het CDA en was Jan-Peter Balkenende acht jaar premier. In het tweede decennium zit de VVD in het centrum van de macht en met 'Rutte IV' in zicht heeft de premier een goede uitgangspositie om het twaalfjarige record van Ruud Lubbers als 'langstzittende premier' te breken. Demissionair is de regering zelfs zo goed als onkwetsbaar: zij kan immers niet meer vallen. Hoewel zij officieel alleen voor de bestrijding van de coronacrisis nog 'missionair' is, is aan weinig te merken dat zij alleen de 'lopende zaken' behartigt.

Hoe doet die dekselse premier dat? Heel eenvoudig, legt Voermans uit in zijn eerder dit jaar verschenen boek 'Het land moet bestuurd worden'. Hij zet het parlement buitenspel. Liever onderhandelt de regering direct zelf met het maatschappelijk middenveld. Daarvoor heeft zij de Sociaal-Economische Raad, waarin alle polderbestuurders elkaar regelmatig ontmoeten. Zo slaagden de drie opeenvolgende Rutte-kabinetten erin om maar liefst elf buitenparlementaire 'akkoorden' te smeden, die zij achteraf, met een strik erom, aan een monddood parlement voorlegden. De Tweede en de Eerste Kamer kon er alleen maar mee instemmen.



Wim Voermans. FOTO HEELCO KUIPERS

Stelselwijziging

Sommige akkoorden leidden wel tot nationale discussie, vooral als de vakbonden erbij betrokken waren. Pensioenakkoorden (2011, 2019-'20) zijn altijd goed voor debat. Andere, zoals het IMVO-akkoord over duurzame kleding en textiel, kwamen er vrij geruisloos. Maar gezamenlijk stonden al die akkoorden, schrijft Voermans, wel aan de basis van 'de grootste stelselwijzigingen sinds de Tweede Wereldoorlog op zowat ieder terrein, uiteenlopend van zorg, milieu, onderwijs, arbeidsmarkt, financiële stelsel, pensioenen en hypotheeken tot energie, grondstoffen, klimaat, sport, wonen en investeringen'.

Voermans laat ook zien dat de regering actief zijn best doet om de Tweede Kamer voor de voeten te lopen. Kamerleden hebben een recht op informatie, maar zeker tijdens de Toeslagenaffaire bleek dat parlementariërs als Renske Leijten en Pieter Omtzigt lang niet alles kregen waarom zij hadden gevraagd. Voermans proeft 'een zekere weerstandshouding' bij de ministers en staatssecretarissen. „Het land moet bestuurd worden en dan schiet het niet op als je je de hele tijd moet verantwoorden en heel veel ambtenaren aan het werk moet zetten om vragen te beantwoorden.”

Ongewisse

Ministers willen zich dus in de Kamer wel verantwoorden voor de uitkomsten van beleid, maar liefst niet zeggen 'hoe het resultaat is bereikt'. Met andere woorden: de Kamerleden mogen wel proeven hoe de worst ruikt en smaakt, maar worden liefst in het ongewisse gehouden over wat erin zit en hoe hij is gemaakt.

Een andere ontwikkeling die democratisch toezicht onmogelijk maakt, is de vorming van zelfstandige bestuursorganen. Daarvan zijn er nu 3000, waaronder molochs zoals het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Politieke controle daarop is nagenoeg onmogelijk, terwijl die instituten wel ingrijpende beslissingen kunnen nemen over het leven van honderdduizenden burgers. Zelfs de functionarissen in zulke uitvoeringsinstituten hebben geen controle meer over hun eigen werk. Het algoritme besluit; er is sprake van autobureaucratie. Burgers die bezwaar aantekenen tegen besluiten van uitvoeringsorganen, krijgen zelden de rechter aan hun kant. „Rechters krijgen door de complexiteit van geautomatiseerde besluitvorming maar moeilijk de vinger achter de manier waarop een besluit tot stand is gekomen.”

Voermans meent dan ook dat het 'niet helemaal de goede kant op gaat' met de Nederlandse democratie. Ons bestuur is niet, of maar half, open. Verantwoordelijkheid voor besluiten is weggeregeld achter algoritmen en bestuurders onttrekken zich aan controle. „Met transparantie, openheid en openbaar bestuur - instrumenten waarmee burgers zich weer een plaats aan tafel zouden kunnen eigenen - is het ronduit treurig gesteld in Nederland.”

Hoe ontketend het Nederlandse overheidsbestuur is, hebben we gezien tijdens de aanpak van de coronacrisis. Met de Wet Publieke gezondheid en de Wet Veiligheidsregio's in de hand konden 'alle normale spelregels van democratische besluitvorming en politieke verantwoordelijkheid' opzij worden gezet. Het parlement stond 'volledig buitenspel', schrijft Voermans. Met de invoering van een mondkapjesplicht schond voorzitter Ahmed Aboutaleb van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond schouderophalend artikel 10 van de Grondwet. 'Ik ben burgemeester, ik moet handelen. En als mensen een zaak aanspannen, dan is dat maar zo'.

Hoewel Voermans' toon mild is, is zijn boodschap dat niet. Het staatskundige bouwwerk, zegt de Leidse hoogleraar Staatsrecht in navolging van de Franse politicoloog Pierre Rosanvallon, vertoont 'paalrot' en is toe aan een 'tweede democratische revolutie'. Er moet een eind komen aan betekenisloze verkiezingen die geen ander bestuur opleveren. Bestuurders moeten 'permanent een democratische, zinvolle relatie onderhouden met de bestuurden'. „Burgers moeten weer aan tafel komen bij het overwegen van belangrijke politieke besluitvorming en zich wederom meester maken van politieke besluitvorming.”

Wilfred Simons

Boek



Wim Voermans, 'Het land moet bestuurd worden. Machiavelli in de polder'. Uitg. Prometheus, Amsterdam. ISBN 9789044646856. Prijs 22,50 euro

Nederland is toe aan een tweede democratische revolutie