

Discussie

Marcel van Dam

Creatief maar ongewenst

Marcel van Dam is raadsgriffier van de gemeente Haarlemmermeer.

Nu D66 voor het nieuwe kabinet is gelijmd met twee brokjes bestuurlijke vernieuwing, de gekozen burgemeester en invoering van een beperkt districtenstelsel, valt te verwachten dat we de komende jaren meer voorstellen in dit domein krijgen. Veel gestaalde vernieuwers verdenk ik ervan het wel een prettige vlucht uit de realiteit te vinden: we hebben geen mening over de inhoud dus we storten ons maar op het proces. Lekker knutselen aan dualisme, prachtige redeneringen over controlemechanismen en over alternatieve manieren om te stemmen en ondertussen hebben we helaas geen tijd om een standpunt over de VN, het Midden-Oosten of de vormgeving van de EU te formuleren.

Voor anderen komt de drijfveer om zich bezig te houden met bestuurlijke vernieuwing wel voort uit oprechte zorgen over de werking van ons democratische systeem. De bijdrage van Ben Hamburger past hierin. Al in de aanloop van zijn betoog signaleert hij een groot aantal falen van het lokale politieke bestel: 'Al jaren onbehagen over de lokale politiek', 'De democratie vlot niet', 'Burgers ervaren de politiek als saai', 'Geen openbaar debat', 'Dalende opkomst', 'Coalitieformatie door politieke elites'. Dat maakt het evenwel direct ook lastig om het ver-

haal op zijn merites te beoordelen, want het zijn zeer uiteenlopende probleemstellingen, die elkaar afhankelijk van de uitwerking wel of niet kunnen overlappen.

In het vervolg van zijn betoog richt de auteur zich op het knelpunt dat lokale politieke elites bepalen wat de coalitie wordt. Dat roept natuurlijk de vraag op of dat een probleem is en voor wie dan wel. Uit kiezersonderzoek komt bij mijn weten niet als de grote irritatie van kiezers naar voren dat ze na het uitbrengen van hun stem geen invloed meer hebben op de coalitieformatie. Natuurlijk zijn er mensen die dat signaleren, maar het is zeker geen dominante factor in het ontstaan van politieke vervreemding. Zelfs niet als een kabinet wordt gevormd waarvan twee van de drie partijen bij de verkiezingen fors hebben verloren.

Het is jammer voor het betoog dat het probleem niet helder gesteld is, want daardoor hangt de geboden oplossing in de lucht en zijn voor- en nadelen ervan moeilijk te wegen. Temeer daar het startpunt wel klopt, namelijk de observatie van Hamburger dat wethouders leidende figuren zijn in de lokale politiek. Lokale politiek draait om het college: daar komen initiatieven vandaan, daar worden besluiten

voorbereid en uitgevoerd, daar wordt voor een belangrijk deel het tempo en de inhoud van de lokale besluitvorming bepaald. De raad is formeel wel het hoogste orgaan, maar kan wat dat betreft nooit op tegen de full time wethouders met het ambtelijk apparaat waarop dat steunt.

De invoering van het dualisme vorig jaar maart heeft dat wel iets veranderd, maar niet wezenlijk. Ook al laten evaluaties op dit moment zien dat vooral wethouders zoekende zijn in het nieuwe stelsel naar hun rol en positie. Dat is van tijdelijke aard: wethouders moeten leren dat doordat ze geen lid meer zijn van de gemeenteraad sturing van het politieke proces veel meer aandacht vraagt dan voorheen. Vroeger waren bijvoorbeeld de eerste 5 stemmen voor een voorstel al binnen, namelijk van de 5 wethouders die immers ook lid van de raad waren. Doordat de wethouders bovendien deel uitmaakten van hun eigen politieke fracties hadden ze heel direct invloed op de afwegingen en daarmee op het stemgedrag. Ook het bepalen van vergaderagenda's voor raad en commissies was voor hen veel eenvoudiger. Proberen dat politieke proces te sturen en te beïnvloeden is voor velen een nieuwe tak van sport. Vooral wethouders die groot geworden zijn in het oude stelsel zullen daar problemen mee hebben. Maar als het eenmaal een 'normale' vaardigheid geworden is van wethouders, zullen ze hun oude dominante positie weer hernemen. Die dominante positie zal nog eens worden versterkt omdat de komende tijd diverse bevoegdheden van de raad naar het college zullen worden overgeheveld.

Is het nu wenselijk om kiezers een grotere directe invloed te geven op de totstandkoming van dat college, zeker als het straks nog invloedrijker wordt? Hamburger vindt van wel en dit is niet de plaats voor een debat over die normatieve vraag. Wel wil ik een nuancering plaatsen. Uit de sociale keuze-theorie komen een aantal ontvullende inzichten over democratie en invloed van kiezers. De collectieve vertaling van individuele voorkeuren kan op vele manieren gebeuren, maar er is populair gezegd altijd wat mee. Minderheden krijgen onvoldoende of juist teveel ruimte, er is geen mogelijkheid om al mijn opvattingen kenbaar te maken en alle procedures zijn gevoelig voor manipulatie. De econoom Arrow heeft daar een lang gelden al een

theorema over opgesteld, dat zegt dat er geen besluitvormingsprocedures bestaan die aan een paar elementaire democratische voorwaarden voldoen. Ter illustratie hiervan heeft de Nijmeegse politicoloog Van Deemen (1991; Coalition Formation and Social Choice) al eens laten zien dat in het kiesstelsel zoals wij dat in Nederland hebben, het mogelijk is dat de meeste gewaardeerde partij de minste zetels krijgt en de minst gewaardeerde partij de meeste. Op zijn minst relativeert dat de gedachte over kiezersinvloed.

Maar goed, stel dat ik meega met de gedachte aan een grotere invloed van kiezers op de samenstelling van het college, wat dan te denken over de suggestie van Hamburger om het evenredige kiesstelsel zoals wij dat kennen in te ruilen voor een meerderheidsstelsel? Het is in ieder geval een creatief idee. Bonuszetels toekennen aan de winnende coalitie is technisch eenvoudig uitvoerbaar, redelijk goed uit te leggen en komt tegemoet aan die wens om de directe invloed op coalities te vergroten. Ik blijf echter zitten met de vraag welk probleem hier nu aan ten grondslag ligt. Want het kunnen uitbrengen van twee stemmen, een op een partij en een op een coalitie, kan ook zonder daar een bonus-systeem aan te koppelen. Dat dan de uitkomst van verkiezingen tegenstrijdig kan zijn, de winnende coalitie wordt gevormd door partijen die samen niet de meerderheid hebben, is vooral een theoretische mogelijkheid die zich in de praktijk niet zoveel zal voordoen.

Die bonus lijkt vooral nodig om partijen te verleiden zich voorafgaand aan de verkiezingen over mogelijke coalities uit te laten spreken en om een stevige meerderheid in de raad te verkrijgen. Dat eerste punt roept echter direct vragen op. Want in de gedachtegang van Hamburger geeft een partij voorafgaand aan de verkiezingen aan welke coalitie hij nastreeft. Het voorbeeld is dat in een gemeente voor de verkiezingen een coalitie van CDA, GroenLinks en PvdA wordt gepresenteerd en een tweede coalitie van D66, Leefbaar-partij en VVD. Maar mag een partij ook aangeven tot verschillende meerderheidscoalities te willen behoren en zo niet, wie verbiedt dat dan en wat is daar de inhoudelijke legitimatie voor? Traditioneel wilde op landelijk niveau het CDA nooit expliciet kiezen tussen VVD en PvdA ('we buigen niet naar links en we buigen niet naar rechts', zoals Van Agt dat ooit formuleerde). De rationale daar-

voor is dat voor een partij die coalitie het meest wenselijk is, waarin de zetelverdeling voor hem het gunstigst is. Dus als voor het CDA een meerderheidscoalitie met VVD en D66 qua zetelverhouding aantrekkelijker is (lees: zij dan meer van hun eigen politieke programma kunnen realiseren) dan een meerderheidscoalitie met de PvdA, dan kiezen ze natuurlijk voor die eerste. Maar die zetelverhouding is voorafgaand aan de verkiezingen per definitie niet bekend, dus is een voorkeur op grond daarvan vooraf ook niet aan te geven.

De tweede overweging om een bonus toe te kennen is de wens om een stevige meerderheid in de raad te realiseren. Voor welk probleem dat een oplossing vormt, blijkt niet uit het betoog. Lokale democratie werkt op dat punt niet anders dan op landelijk niveau: soms baseren coalities zich op een ruime meerderheid, soms op een smalle meerderheid maar dat leidt niet systematisch tot 'betere' of 'slechtere' besluiten of besluitvormingsprocessen. Wel roept het allerlei ingewikkelde problemen op als tussentijds het college valt of een van de deelnemende partijen met afsplitsingen te maken krijgt. Hamburger geeft dat ook aan: 'Mogelijk werkt het bonussysteem dan zelfs verstorend', zonder daar echter consequenties aan te verbinden, want hij doet dat af met: 'Maar het stelsel zal wellicht toch

niet heel veel slechter functioneren dan het nu doet'. Dat is mij te gemakkelijk. Zeker ook omdat het bonussysteem nadelen heeft voor kleine partijen en nieuwkomers, die we kennelijk moeten accepteren. Sterker nog, door zo'n systeem zijn nieuwe partijen eigenlijk op voorhand uitgesloten van collegedeelname. Eufemistisch merkt Hamburger daarover op: 'De verandering van de mening van de kiezers werkt dan langzamer door'. Dat zou bij de laatste raadsverkiezingen hebben betekend dat in al die gemeenten waar een lokale partij (vaak getooid met het etiket 'leefbaar') in één klap de grootste werd, die partijen voor de rest aan de kant zouden moeten blijven staan. Dat kun je niet met droge ogen presenteren als een verbetering van het democratisch proces of een versterking van de invloed van de kiezer.

Op zich is de gedachte om kiezers meer directe invloed te geven op de samenstelling van de coalitie sympathiek. Ook al moet je dat bij voorbaat al relativeren omdat invloedsuitoefening altijd op beperkingen stuit. Het bonusstelsel zoals Hamburger voorstelt, is weliswaar creatief maar stuit op teveel principiële en praktische nadelen, terwijl de voordelen (zeg maar de oplossingen die het biedt) niet helder zijn.