

OP WEG NAAR EEN GEMENEBEST VAN VRIJE BURGERS

Een analytische en programmatistische voorzet voor democratische en bestuurlijke hervorming

Discussiedocument Bestuurlijke Vernieuwing
Februari 2010

I Inleiding

Ons is gevraagd bouwstenen aan te leveren voor het onderdeel democratie in het komend verkiezingsprogramma. Voorop staat een inventarisatie van de problemen die zich voordoen op drie niveaus in de inrichting en het functioneren van ons democratische stelsel:

- (1) het niveau van de parlementaire democratie,
- (2) het niveau van het decentraal bestuur, en
- (3) het niveau van de openbare dienst.

Onze ambitie daarbij is om, uitgaande van de bij D66 bestaande zorg voor onze democratie, een zo compleet mogelijk beeld te schetsen van de problematiek en vervolgens passende, concrete oplossingen aan te reiken. Wij zijn ervan uitgegaan dat onze voorstellen passen in een breed hervormingspakket dat de kern zal vormen van het nog op te stellen verkiezingsprogramma. In een latere fase zal dit verband verder moeten worden geëxpliciteerd. Dan worden bovendien politieke en strategische keuzes gemaakt, hetgeen ook moet leiden tot de uiteindelijke programmatische inzet van D66 op het onderdeel democratie en openbaar bestuur.

Hans Engels en Meine Henk Klijnsma¹

¹ Hans Engels is lid van de Eerste Kamer voor D66, bijzonder hoogleraar gemeenterecht en gemeentekunde aan de Universiteit van Leiden (Thorbeckeleerstoel) en Universitair Hoofddocent staatsrecht aan de juridische faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen. Meine Henk Klijnsma was van 1991 tot en met 1999 lid van provinciale staten van Zuid-Holland voor D66 en is plaatsvervangend directeur Openbaar Bestuur en Democratie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Beide auteurs schreven dit artikel op persoonlijke titel.

II De problemen

Forse onvrede

Al geruime tijd, in ieder geval sinds de Fortuyn-revolte in 2002, bestaat bij een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking forse onvrede over de wijze waarop ons politieke systeem functioneert. Het is aannemelijk dat door de economische crisis die onvrede eerder toe- dan afneemt, getuige onder meer de populariteit van de vleugelpartijen SP en vooral PVV in de opiniepeilingen.²

Verplaatsing van de politiek

Het is aannemelijk dat de grote politieke onvrede alles te maken heeft met angst voor een aantal grote veranderingen van de laatste tijd. Vooral de globalisering, de schaalvergroting, de soms ineens veranderd gebleken spelregels in bepaalde sociale domeinen hebben veel burgers onzeker gemaakt. Ouders zijn bang dat hun kinderen het slechter zullen krijgen dan zijzelf. Door de economische crisis is deze onzekerheid flink toegenomen. Het klassieke politieke stelsel blijkt niet of nauwelijks in staat een adequaat antwoord te formuleren op de politieke onvrede bij veel burgers. De verklaring hiervoor is tweëerlei.

In de eerste plaats is er het verschijnsel van de verplaatsing van de politiek. De traditionele politieke instituties (vertegenwoordigende organen en politieke partijen) zijn steeds meer buiten spel komen te staan als gevolg van het verschuiven van veel publieke macht naar de Europese Unie, naar nationale zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en naar het private domein. De positie van vooral het nationale parlement is hierdoor ernstig geërodeerd.³

Functieverlies parlement

In de tweede plaats is het functieverlies van de Tweede Kamer en meer in het algemeen van de traditionele politieke praktijk verder in de hand gewerkt door het onvermogen van het parlement om zijn volksvertegenwoordigende en agenderende rol naar behoren te vervullen. De grote maatschappelijke vraagstukken worden door de Kamer niet geagendeerd, terwijl bij veel burgers het gevoel bestaat dat "de politiek" niet naar hen luistert of zelfs wil luisteren.⁴ In de recente parlementaire zelfreflectie wordt het hoofdprobleem van een volstrekt monistische cultuur genegeerd. De handhaving van een stelsel met een vervlechting van wetgevende en uitvoerende macht en het in één hand zijn van de macht en de controle op de macht is in het belang van de heersende partijpolitieke elite.

Noodzaak voor samenhangende vernieuwing

Voor D66 is ons democratische stelsel in zijn traditionele vormen niet zaligmakend, maar evenmin in alle opzichten verwerpelijk. Een sluipende verplaatsing van het politieke bedrijf naar technocratische, niet voldoende democratisch gelegitimeerde circuits is echter geen aantrekkelijk alternatief. Wij pleiten daarom voor een systematische vernieuwing van ons staatkundige bestel, die zich richt op zowel de klassieke elementen van onze staatsinrichting als op de bestuurlijke organisatie op centraal en decentraal niveau.

Daarbij moet de al genoemde verplaatsing van de politiek als realiteit onder ogen worden gezien. Het is niet reëel en al evenmin gewenst dat aan de EU overgedragen bevoegdheden worden generationaliseerd. Hetzelfde geldt in principe voor taken die zijn geprivatiseerd.

² Vgl. ook de uitslag van de Europese verkiezingen dit jaar.

³ De christen-democratische staatsrechtgeleerde Sophie van Bijsterveld spreekt in dat verband van de *empty throne*. Zij doelt daarbij vooral op de rol van de Kamer als mede-wetgever.

⁴ Politieke Barometer, 23 april 2009.

Voor enkele uitvoeringsgerichte ZBO's geldt weliswaar dat de door hen behartigde taken voor decentralisatie in aanmerking komen, voor het gros van de ZBO's is dit echter geen reële optie.

Nederland achtergebleven

Vanaf haar oprichting heeft D66 gewezen op de tekortkomingen in ons stelsel van politieke besluitvorming en ook voorstellen tot verbetering daarvan gedaan. Vergeleken met veel andere democratieën is Nederland achtergebleven bij het verder ontwikkelen van zijn staatsinrichting in democratische richting. De laatste grote stelselhervorming dateert uit 1917. Ook daarom is er alle reden om ons politieke systeem bij de tijd te brengen en dus drastisch te hervormen.

De formele grondslag voor ons politieke systeem zou de Grondwet behoren te zijn. De Nederlandse Grondwet is echter onvoldoende meegegroeid met de constitutionele en politieke werkelijkheid. Zij ademt de geest van het verleden en biedt daardoor een onwaarachtig en onbegrijpelijk beeld van de grondslagen, inrichting en werking van de staat. Dit zwakke constitutionele bestel komt niet uit de lucht vallen; het is de resultante van een politieke traditie waarin behoudzucht, angst voor institutionele vernieuwing én voor verlies van eigen machtsposities al ruim anderhalve eeuw dominant zijn.

Hier past wel een relativerende opmerking. De al gememoreerde verplaatsing van de politiek, deels naar boven-nationale instituties, heeft de betekenis van de nationale staat als centrale politieke institutie onomkeerbaar gerelativeerd. Wil het grondwettelijke kader daarom betekenis houden, dan is het zaak dat zijn betekenis niet exclusief wordt verbonden met de soevereine natiestaat, maar ook met bovennationale vormen van politieke gemeenschap, hoe onvolkomen en onvolgroeid ook. Aldus geredeneerd is het onverminderd van belang dat ons constitutionele bestel bij de tijd wordt gebracht, juist ook in institutioneel-democratisch opzicht.

Volksoevereiniteit

In alle moderne westerse staten wordt het beginsel van de volksoevereiniteit als constitutioneel basisprincipe voor de fundering van rechts- en staatsgezag tot uitgangspunt genomen. De principes van de volksoevereiniteit zijn in ons land echter maar beperkt en bovendien onvolkomen doorgevoerd. D66 streeft naar een staatsinrichting waarin de beginselen van de volksoevereiniteit volledig en onverkort tot hun recht komen. Dit standpunt vloeit niet allen voort uit de wens om het staatsgezag op een moderne wijze te funderen en impliciete verwijzingen naar de gelding van een goddelijke, koninklijke of een in de wetgevende organen samengebalde partijpolitieke soevereiniteit van elke betekenis te ontdoen. Deze wens vloeit ook voort uit het principiële vertrouwen dat in vrijzinnig-democratische kring altijd heeft bestaan in de medemens, zijn vermogen om te kiezen en te (be)oordelen.

Democratische vernieuwing geen luxe maar noodzaak

Democratische vernieuwing lijkt als politiek onderwerp te hebben afgedaan. Er is wel gesteld dat in tijden van economische crisis volgens het bekende adagium van Bertold Brecht moet worden gehandeld: "Zuerst mal das Fressen, dann kommt die Moral". Wij zijn het daar fundamenteel mee oneens. *Juist* in tijden van economisch zwaar weer of andere moeilijke omstandigheden is het zaak dat de legitimiteit van ons systeem van politieke besluitvorming op orde is. In Nederland is dat niet het geval. Daarmee wordt eraan voorbijgegaan dat *juist* wanneer voor vele burgers diep ingrijpende beslissingen moeten worden genomen, zij beter bij het nemen van deze beslissingen dienen te worden betrokken. Democratische vernieuwing is geen luxe, maar noodzaak.

Een gemenebest van vrije burgers

In de visie van D66 is de staat geen formeel-juridische abstractie, maar is hij de uitdrukking van een politieke gemeenschap, wat ons betreft een gemenebest van vrije burgers: burgers die in staat en bereid zijn tot zelfstandig oordelen, het dragen van eigen verantwoordelijkheid, het maken van verantwoorde keuzes en het uit eigener beweging participeren ten bate van de *res publica*.

De overheid is er niet alleen voor de burgers, zij is vooral ook van de burgers. Zonder burgerparticipatie verwordt de overheid tot een ziellose technocratie. Wij bepleiten een overheid die voorwaarden schept voor de burgers om zich naar vermogen te ontwikkelen. Dit impliceert een scheppende staat, geen bevoogdende *nanny state*, maar evenmin een terugkeer naar het liberalisme van de *Manchester School*.

Het door ons bepleite gemenebest van vrije burgers staat open voor alle burgers. Diversiteit is in die visie geen probleem, maar juist een bron van creativiteit. Creativiteit waarvan de overheid veel te weinig gebruik maakt; door burgers te weinig vertrouwen en eigen ruimte te gunnen en hen te veel te betuttelen. Debet daaraan zijn echter ook de door bestuurscentrische en collegiale bestuursvormen gedomineerde inrichting en het door een monistische cultuur bepaalde functioneren van ons politieke systeem.

Een dynamische en inclusieve visie op nationale identiteit

Het gemenebest van vrije burgers dat D66 voorstaat, gaat uit van het besef dat de Nederlandse nationale identiteit geen statische, maar een open en dynamische grootheid is. Zeker, de loop van de geschiedenis heeft onze identiteit bepaald, tegelijkertijd is het juist inherent aan deze historische determinant dat daaruit ook het dynamische en open karakter voortvloeit. Hieruit volgt verder dat ons identiteitsconcept bij uitstek inclusief van aard is. Het oogmerk ervan is het gemeenschappelijke tussen verschillende bevolkingsgroepen te zoeken en te benadrukken en de onderlinge verschillen niet te problematiseren, maar juist te waarderen.

Deze synthese tussen enerzijds inclusief denken en anderzijds waardering van pluriformiteit wordt in concreto belichaamd door onze voorkeur voor enkele nieuwe, sterke nationale instituties: de nationale school, de nationale omroep, het nationaal instituut voor staatsburgerschap, en het Vredeskorps. Ook in deze instituties gaan inclusiviteit (eenheid naar vorm) en pluriformiteit (verscheidenheid naar inhoud) harmonisch samen.

Constitutionele waardengemeenschap

Onze waardering van de reëel bestaande pluriformiteit in de Nederlandse samenleving betekent niet dat wij pleiten voor een volstrekt waardenrelativisme. Het tegendeel is veeleer het geval. De inhoudelijke grondslag van het Nederlandse gemenebest van vrije burgers wordt in onze visie gevormd door een aantal gedeelde constitutionele waarden die de democratische rechtsstaat vormen. Het gaat om het democratische principe van de volkssoevereiniteit en de rechtsstatelijke beginselen van machtscheiding (de *rule of law*, en onafhankelijke rechtsbescherming) en mensenrechten (zoals het non-discriminatiebeginsel, het recht op gelijke behandeling van mannen en vrouwen, van homo- en heteroseksuelen, de vrijheid van meningsuiting en het respect voor de privésfeer van burgers).

In lijn met deze constitutionele waardengemeenschap bepleiten wij ten eerste een krachtig ontwikkeld staatsburgerschap. Een eigentijdse constitutionele waardengemeenschap dient in

de tweede plaats te worden begrepen in de context van de positie van een gestaag toenemende (en positief te waarderen) Europese integratie en globalisering.

Andere waarden dan constitutionele zijn zeker van belang en kunnen daarmee zelfs direct samenhangen, maar zijn toch van een principiële andere orde. Deze andere, vaak levenbeschouwelijk gefundeerde waarden horen namelijk primair thuis in de privésfeer van burgers en vallen daarmee buiten het publieke domein. Dat verklaart waarom wij een strikte scheiding tussen kerk en staat bepleiten; D66 is voorstander van een seculiere staat. Binnen deze seculiere staat past geen onderscheid naar levensbeschouwing: alle levensbeschouwingen (zowel godsdienstige als niet-godsdienstige) worden gelijk behandeld en gelijk gewaardeerd. In dat opzicht is de staat neutraal; hij plaatst zich niet op enige levensbeschouwelijke grondslag, ook niet in afgeleide zin zoals de joods-christelijke.

Ook maatschappelijke hervorming dringend nodig

Ingrijpende staatsrechtelijke hervorming is ook dringend nodig om ons stelsel in staat te stellen tot het nemen van betere besluiten. Het huidige ouderwetse systeem, ingebed als het is een al even versteend geheel van verzuilde maatschappelijke organisaties, beschermt namelijk in extreme mate de belangen van gevestigde groepen, zulks ten nadele van niet-gevestigde groepen. D66 pleit daarom voor het openbreken van onze, in 1917-1918 verstolde instituties van onze samenleving. Niet alleen onze staatsinstellingen, ook onze maatschappelijke instituties moeten op de schop. Aldus kan de legitimiteit van de politiek-maatschappelijke orde weer op een aanvaardbaar peil worden gebracht.

Uit het voorgaande volgt dat verzuilde publieke instellingen, zoals het bijzonder onderwijs en de omroepverenigingen, niet langer uit de publieke middelen worden gefinancierd en plaats maken voor nieuwe, nationale instellingen. Verder moet het poldermodel worden aangepakt. Het poldermodel mag zijn verdiensten hebben, tegelijk beschermt het meer dan gemiddeld de gevestigde belangen ten nadele van andere, niet-gevestigde, belangen en dikwijls ook het algemeen belang. Het eindeloze tripartiete gepalaver over maatregelen die eigenlijk zijn voorbehouden aan het gemeen overleg tussen regering en parlement, laat zien waartoe dit model in de praktijk leidt. D66 wil de verantwoordelijkheden terugleggen waar ze horen, hetgeen betekent dat tegenstellingen en conflicten zichtbaar mogen worden en op de juiste plaats mogen worden uitgevochten. Oeverloos gepolder is niet de juiste remedie voor dit soort conflicten, gezaghebbende interventie en arbitrage wel.

Een gezonde rolverdeling tussen de publieke en de private sector impliceert wél dat de private sector naar behoren functioneert. Ook private machtsuitoefening behoeft adequate controle. Met name het bestuur van grote ondernemingen vraagt om passende hervorming. De gang van zaken rond de kredietcrisis laat zien dat er op dit vlak nog een wereld te winnen valt. De globale dimensie van de crisis brengt met zich dat de noodzakelijke hervorming van het ondernemingsbestuur niet uitsluitend een nationale aangelegenheid kan zijn, maar Europees of – beter nog – mondiaal dient te worden aangepakt.

Politieke partijen

De positie van politieke partijen is de laatste decennia sterk veranderd. De politieke partijen hebben sterk aan belang ingeboet waar het hun klassieke functies van representatie, participatie, integratie en recrutering betreft. Waar zij zich aanvankelijk als dragers van de representatieve en parlementaire democratie manifesteerden, zijn met name de traditionele partijen in de huidige monistische partijendemocratie langzamerhand de uitdrukking van elitaire, regenteske en bevoogdende machtsuitoefening geworden.

Restauratie van wat ooit was, is ook ten aanzien van de politieke partijen in onze postmaterialistische samenleving bij voorbaat een verloren zaak. Onder ogen moet worden

gezien dat de politiek zich van de klassieke, door de traditionele partijpolitiek bepaalde arena's heeft verplaatst naar meer diffuse, door anderssoortige krachten gedomineerde domeinen: Europa, internationale gremia, de markt en de verzelfstandigde (semi-)publieke sector.

Wij bepleiten een erkenning van de gewijzigde verhoudingen. Dit betekent ook dat onze vertegenwoordigend democratie anders moet gaan functioneren: meer ruimte voor burgers om zelf direct te participeren in de publieke besluitvorming, meer aandacht voor de verkiezing van individuele politieke ambtsdragers (ook in de executieve), en erkenning van andere manieren waarop de articulatie van ideeën en belangen, publiek debat en dito afweging plaatsvinden.

Tekortkomingen

Wanneer we ons ideaal van een gemenebest van vrije burgers vergelijken met de realiteit van het Nederland van vandaag de dag dan moeten we enerzijds constateren dat dit ideaal op tal van onderdelen nog niet is gerealiseerd. De in 1966 door Hans van Mierlo gemaakte analyse van een vastgelopen democratie is nog steeds actueel, maar intussen wel urgenter.

In het verlengde van de in het voorgaande weergegeven beschrijving betreffen de voornaamste tekortkomingen:

- a. het feit dat veel *publieke* macht wordt uitgeoefend zonder dat daar adequaat *publieke* verantwoording over *en publieke* controle op plaatsvindt; dit is het geval met veel ZBO's, met veel semi-publieke instellingen, maar ook met "eigenlijke" overheden;
- b. het ontbreken van mogelijkheden voor burgers om zelf directe zeggenschap uit te oefenen over publieke macht en de controle daarop; hieraan gerelateerd is de crisis in ons systeem van vertegenwoordiging, met name blijkend uit het functieverlies van vertegenwoordigende instituties en de (klassieke) politieke partijen;
- c. het ontbreken van een consistente en vooral consequent verwoorde visie op de verhouding burger-bestuur met name ten aanzien van:
 - de wenselijke rol van de overheid als (voorwaarden-)scheppende entiteit in een postmaterialistische samenleving,
 - wat van burgers in hun hoedanigheid van staatsburgers mag worden verwacht (staatsburgerschap) en welke ruimte hen als zodanig dient te worden gegeven,⁵
 - het onvoldoende presterende vermogen van de overheid, juist in haar rol als scheppende entiteit: bestuurlijke reorganisatie en vernieuwing van de openbare dienst zijn tot nu toe te veel technocratische exercities gebleven;
- d. het feit dat democratische instituties en de door hen te waarborgen waarden niet langer uitsluitend in de context van de klassieke natiestaat gestalte kunnen krijgen, maar op Europees en soms zelfs op mondiaal niveau dienen te worden gecreëerd en dat hiervoor in veel gevallen nieuwe vormen en gedachten moeten worden gezocht en gevonden.

⁵ Staatsburgerschap is wat anders dan burgerschap. Staatsburgerschap betreft de positie, dat wil zeggen het geheel van rechten en plichten van burgers, ten opzichte van de *res publica*: het gemenebest. Burgerschap betreft daarnaast ook de positie van burgers in de samenleving als geheel. Dat laatste is uiterst belangrijk en juist daarom - anders dan dit kabinet meent getuige zijn streven een handvest voor verantwoordelijk burgerschap op te stellen - geen zaak van de overheid, maar van de burgers zelf; het gaat hier immers om de private sfeer.

III Concrete voorstellen

Het voorgaande brengt ons tot tal van concrete voorstellen. Deze voorstellen worden ingedeeld in vier categorieën:

- A. Burgerschap en *civil society*;
- B. Staatskundige vernieuwing;
- C. Bestuurlijke organisatie;
- D. Organisatie van de openbare dienst, ZBO's en semi-publieke instellingen.

A. Burgerschap en *civil society*

Het huidige kabinet heeft veel energie gestoken in de totstandkoming van een Handvest voor verantwoordelijk burgerschap (ook wel "waardencatalogus" genaamd). In de benadering van het kabinet worden staatsburgerschap, participatie in de *civil society* en het belang van adequate gedragsregels voor in de publieke ruimte en de naleving daarvan op één hoop gegooid. De revitalisering van staatsburgerschap moet echter nadrukkelijk worden losgekoppeld van de politieke ambitie om het gedrag van burgers volgens eigen, subjectieve normen te sturen. Zij is veeleer van belang met het oog op de zo dringend noodzakelijke verbetering van de verhouding tussen bestuur en burger (en omgekeerd).

In de visie van D66 moet worden erkend dat veel burgers niet langer passieve onderdanen en "klanten" zijn, maar *citoyens* die zonder bevoogding wensen te participeren ten behoeve van de publieke zaak. Zoals al gezegd zijn de Nederlandse institutionele structuren daar niet bepaald op ingericht. Hervorming van die structuren is daarom noodzakelijk. Even noodzakelijk is het dat eigentijds staatsburgerschap wordt gefaciliteerd, aangemoedigd en - speciaal voor nieuwe staatsburgers - wordt geleerd.

Voor D66 is de *civil society* een zaak van de burgers zelf, waarmee de overheid zich niet direct behoort te bemoeien, terwijl de naleving van de bedoelde gedragsregels vanzelfsprekend is (althans behoort te zijn). De *civil society* is verweven met delen van de semi-publieke sector. D66 hecht aan een directe inbreng van burgers in deze sector. Waar mogelijk dient deze inbreng van burgers te worden versterkt (zie ook onder D).

Concrete voorstellen burgerschap en *civil society*

1. Staatsinrichting en staatsburgerschapsvorming in het onderwijs

Het onderwijs is het belangrijkste publieke instituut voor burgerschapsvorming. Staatsinrichting en staatsburgerschapsvorming wordt (in die combinatie) weer een volwaardig en dus ook verplicht vak in het voortgezet onderwijs. Het is overigens de vraag of het huidige verzuilde onderwijsstelsel nog wel adequaat is. D66 bepleit de totstandkoming van een nationale school waarin – anders dan in het huidige stelsel – de levensbeschouwelijke verschillen en tegenstellingen niet worden benadrukt maar worden overbrugd. Het bestuur van deze scholen dient bij de ouders zelf te berusten. Dit alles vraagt om een fundamentele herziening van artikel 23 van de Grondwet.

2. Nationaal instituut voor staatsburgerschap

Het Huis voor democratie en rechtsstaat wordt uitgebreid tot een volwaardig nationaal instituut voor staatsburgerschap naar model van de Duitse *Bundeszentrale für Politische Bildung*. Alle kiesgerechtigde burgers van Nederland ontvangen een exemplaar van de

Grondwet met toelichting. Er komt een volwaardig digitaal TV-kanaal voor nieuws en achtergronden over politiek en staatsburgerschapsvorming.

3. *Grondvergaderingen en burgerlijk zelfbestuur*

Ten behoeve van de directe participatie van de burgers in de *res publica* op de verschillende bestuurlijke niveaus worden op wijk- en dorpsniveau grondvergaderingen gevormd.⁶

Initiatieven van burgers zelf om van onderop te participeren ten behoeve van de publieke zaak worden door de verschillende overheden bevorderd. In dat verband worden bestaande rechtsvormen aangepast en zo nodig nieuwe gecreëerd. Hierbij wordt ook meer gebruik gemaakt van op (gemeenschappelijk) eigendom gebaseerde rechtsvormen als de maatschap, de vereniging van eigenaren en de verschillende coöperatieve rechtsvormen.

4. *Vredeskorps*

Voor burgers die zich direct willen inzetten voor naastenliefde en gerechtigheid in eigen land en daarbuiten wordt naar Amerikaans model een Vredeskorps opgericht.⁷

B. Staatkundige vernieuwing

Zoals al opgemerkt is staatkundige vernieuwing geen luxe maar noodzaak. Eindelijk moet het Nederlandse staatsbestel bij de tijd worden gebracht. D66 bepleit daarom een samenhangend pakket van hervormingen over de gehele breedte van de Nederlandse staatsinrichting. Deze staatsrechtelijke hervormingen dienen in samenhang te worden gezien met de door ons bepleite hervormingen op het vlak van burgerschap en *civil society* (zie onder A), de bestuurlijke organisatie (zie onder C) en de openbare dienst, de ZBO's en de semi-publieke sector (zie onder D).

De door ons gewenste staatsrechtelijke hervormingen richten zich op:

1. Het vergroten van openheid en transparantie omtrent het functioneren van onze staatsinstellingen;
2. Het bevorderen van directe zeggenschap van burgers over de publieke besluitvorming;
3. Directe verkiezing van belangrijke politieke ambtsdragers, ook in de executieve;
4. Afschaffing van pre-democratische instellingen en procedures;
5. Herstel van een duidelijke rolverdeling tussen parlement en regering (dualisme);
6. Versterking van de controlerende bevoegdheden van het parlement ten opzichte van de regering.

Concrete voorstellen staatkundige vernieuwing

1. Recht op informatie

De praktijk van de openbaarheid van bestuur in Nederland is er nog te veel een van het voorkomen van openbaarheid van bestuur. In de politiek-bestuurlijke cultuur van Nederland is geheimhouding nog steeds te vaak de norm. D66 bepleit daarom de invoering van een grondwettelijk recht op overheidsinformatie. De Wet openbaarheid van bestuur wordt verruimd tot een wet op het recht op overheidsinformatie.

⁶ Vgl. artikel XVIII van de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk (1798). Vgl. ook de Britse *parish councils*.

⁷ Het Amerikaanse *Peace Corps* is in 1962 door president Kennedy opgericht. Zie verder: www.peacecorps.gov.

Verder komt er een geïntegreerd digitaal systeem voor het actief aanbieden van overheidsinformatie voor alle overheidslagen en zelfstandige bestuursorganen. Ook overwegend met overheidsmiddelen gefinancierde private instellingen (zie punt 3) dienen onder dit wettelijke regime te worden gebracht.

2. Referendum

De thans aanhangige initiatiefvoorstellen inzake het correctief referendum vormen voor D66 het minimum als het gaat om directe burgerparticipatie in het finale stadium van het proces van publieke beleidsvorming. Als voorstanders van een meer consequent concept van volkssoevereiniteit wensen wij daarnaast de invoering van het bindende volksinitiatief op alle bestuurlijke niveaus alsmede de invoering van enkele verplichte referendumfiguren, bijvoorbeeld bij grondwetsherziening en goedkeuring van direct werkende verdragen.

3. Burgerinitiatief

Het burgerinitiatief geeft burgers het recht onderwerpen op de politieke agenda te plaatsen, hetgeen van groot belang is voor de responsiviteit van het politieke systeem. Wij zijn voorstander van de invoering van het burgerinitiatief op alle bestuurlijke niveaus zonder *de facto* prohibatieve drempels en dito negatieve lijsten.

4. Volksinitiatief

Een meer directe vorm van directe burgerparticipatie dan het referendum en het burgerinitiatief, betreft het volksinitiatief. Het volksinitiatief biedt burgers niet alleen de gelegenheid zelf onderwerpen op de politieke agenda te plaatsen, het stelt hen bovendien in de gelegenheid er vervolgens zelf over te besluiten. D66 is voorstander van de invoering van het volksinitiatief op alle bestuurlijke niveaus.

5. Burgerfora

De in het voorgaande bepleite direct-democratische instrumenten betreffen de finale dan wel initiërende fases van het beleidsproces. Daarnaast is het ook van belang dat de mogelijkheden voor deliberatieve burgerparticipatie worden verruimd. Wij zijn in dat verband voorstander van de introductie van de figuur van het burgerforum (of varianten daarvan, zoals de burgerjury) om de legitimiteit van lastige, want potentieel controversiële, beleidsthema's te vergroten.

6. E-participatie

Als het gaat om burgerparticipatie wordt nog steeds te weinig en ook onvoldoende creatief gebruik gemaakt van moderne ICT. Alle formele en informele instrumenten voor burgerparticipatie worden ICT-*proof* gemaakt.

7. Verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar

Wij kennen veel waarde toe aan het betrekken van jongeren bij de publieke zaak. In plaats van het even vrijblijvende en paternalistische gebabbel over burgerschap, kiezen wij voor

concrete maatregelen die getuigen van vertrouwen in de jongere generatie. D66 bepleit verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar 16 jaar.⁸

8. Invoering van het minderheidsenquêterecht

De gang van zaken rond de parlementaire enquête over de Irak-affaire laat zien dat het enquêterecht tekort schiet. Het is te gemakkelijk voor een kabinet en een serviele meerderheid van coalitiefracties om mogelijk pijnlijke enquêtes te blokkeren. D66 pleit daarom voor de invoering van een minderheidsenquêterecht. Indien ten minste een derde deel van de Tweede Kamer dat wenst, zou een parlementaire enquête moeten worden gehouden.⁹

9. Grotere betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de totstandkoming van EU-regelgeving

Vergeleken met sommige andere EU-lidstaten is de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de totstandkoming van EU-regelgeving beperkt. Te beperkt, omdat een grotere invloed van de Kamer op de Nederlandse inbreng in deze supranationale regelgeving de democratische legitimatie ervan bevordert. De Tweede Kamer moet zich daarom eerder en intensiever inschakelen bij het Europese beleidsproces. De Kamer heeft dat in belangrijke mate zelf in de hand.¹⁰

10. Grotere zeggenschap van de Tweede Kamer bij belangrijke benoemingen

Een belangrijk en tegelijkertijd nog te weinig gecontroleerd prerogatief van de executieve betreft de benoeming van een groot aantal publieke ambtsdragers. In het voorgaande is al gepleit voor een instemmingsrecht van de Tweede Kamer bij de benoeming van bestuurders van ZBO's, alsmede het recht deze bestuurders voor te dragen voor ontslag.

11. Herzieningsprocedure Grondwet vergemakkelijken

De procedure voor herziening van de Grondwet is te zwaar. De balans is te veel doorgeslagen naar het waarborgen van zorgvuldigheid. De Grondwet is mede daardoor onvoldoende een levend document, en vooral ook een strategisch instrument voor conservatieve minderheden om veranderingen in het politieke stelsel te blokkeren.

Wij bepleiten de volgende herzieningsprocedure. Voorstellen voor grondwetsherziening dienen in één lezing met gewone meerderheid te worden aanvaard en vervolgens te worden bekrachtigd bij obligatoir referendum, waarin ten minste een derde deel van het totale aantal kiezers zijn stem ten gunste van het voorstel uitbrengt.

12. Democratisering van de kabinetsformatie, herstel van dualistische verhoudingen

Vooruitlopend op de invoering van de direct gekozen minister-president dient de formateur door de Tweede Kamer te worden aangewezen. Parallel aan de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer consultatieve peiling over de samenstelling van de te vormen coalitie en de persoon van de nieuwe minister-president.

⁸ In Nedersaksen is de kiesgerechtigde leeftijd voor lokale verkiezingen en verkiezingen van de *Landtag* enkele jaren geleden al verlaagd naar 16 jaar.

⁹ In Duitsland volstaat een vierde deel van de Bondsdag (artikel 44 GG).

¹⁰ Zie hiervoor oander andere de voorstellen van de Nationale Conventie.
<http://www.minbzk.nl/actueel/onderzoeken/@121960/rapporten-nationale>

Kandidaat-bewindspersonen worden gehoord door de Tweede Kamer.¹¹ Het nieuwe kabinet dient te worden bevestigd door de aanvaarding van een motie van vertrouwen van de Kamer.

Wij streven naar herstel van de dualistische verhoudingen in het verkeer tussen regering en parlement. Dat houdt onder meer in dat het regeerakkoord zich beperkt tot enkele voor de coalitiefracties vitale zaken en dat dit akkoord uitsluitend wordt ondertekend door de bewindspersonen; de coalitiefracties beperken zich tot het verlenen van toestemming aan geestverwanten om een portefeuille in het nieuwe kabinet te aanvaarden.

13. Invoering van de (direct) gekozen burgemeester¹²

Hoewel D66 voorstander is en blijft van directe verkiezing van de burgemeester (met een sterke presidentiële) positie, moet worden geconstateerd dat er voorlopig geen twee derde meerderheid in zicht is om de grondwettelijke belemmeringen voor invoering van directe verkiezing weg te nemen. D66 zal moeten nadenken over het sluiten van een historisch compromis om de ontstane patstelling over een andere aanstellingswijze te doorbreken. Dit compromis zou kunnen behelzen dat wordt open gelaten of gemeenten (en provincies) een direct door de bevolking gekozen of een door de gemeenteraad gekozen burgemeester (of CdK) wensen.

14. Invoering van de direct gekozen minister-president

De direct gekozen minister-president is te beschouwen als het sluitstuk op de voorgestelde ingrijpende hervorming van de rijkdienst. Een minister-president met aanzienlijke eigen bevoegdheid behoeft een eigen democratische legitimatie. Een direct gekozen regeringsleider leidt bovendien tot een scherpere scheiding en rolverdeling tussen parlement en executieve, hetgeen de parlementaire controle op de macht van de executieve ten goede komt.

15. Hervorming van het kiesstelsel voor de verkiezingen van de Tweede Kamer, van provinciale staten en van de gemeenteraden

Het huidige kiesstelsel (evenredige vertegenwoordiging met lijstenstelsel en beperkte mogelijkheid om voorkeuren voor individuele kandidaten uit te spreken) schiet vooral tekort waar het gebrek aan keuzemogelijkheden voor kiezers betreft. Kiezers worden in hun keuze beperkt door het starre lijstenstelsel.

Gedacht kan worden aan de invoering van een meerstemmig kiesrecht voor alle verkiezingen, zoals dat bijvoorbeeld in de meeste Duitse *Länder* al bestaat voor raadsverkiezingen. In dit stelsel kunnen kiezers meer (bijvoorbeeld drie) stemmen uitbrengen op verschillende kandidaten op verschillende lijsten (*panaschieren*) of hun stemmen concentreren op één kandidaat of lijst (*kumulieren*). Deze stelselwijziging kan worden ingevoerd zonder Grondwetwijziging.

16. Afschaffen van de Eerste Kamer

De Eerste Kamer is een politiek orgaan met een doorslaggevende politieke macht in de wetgeving. Coalitieverhoudingen dwingen ook de Eerste Kamer immers in een monistisch keurslijf. Bij grondwetwijzigingen manifesteert de senaat zich als een strategisch orgaan waarin conservatieve minderheden elke wezenlijke modernisering van ons politieke bestel

¹¹ Zie vorige voetnoot.

¹² Het onderstaande geldt evenzeer voor de commissaris van de Koning.

blokken. De traditionele functie van de Eerste Kamer als *chambre de réflexion* kan beter worden vervuld door de instrumenten correctief referendum en constitutionele rechterlijke toetsing. Afschaffing van de Eerste Kamer heeft als bijkomend voordeel dat het wetgevingsproces slagvaardiger kan plaatsvinden. Men moet zich wel realiseren dat de Eerste Kamer zichzelf uiteindelijk met een twee derde meerderheid zal moeten opheffen.

17. Monarchie

De monarchie past als overblijfsel uit het feodale tijdperk niet goed in een volwassen democratie. Het Nederlandse koningschap bevat nog veel verwijzingen naar de koninklijke soevereiniteit als bron van staatsgezag. Aan het koningschap zijn, ondanks de grondwettelijk geregelde politieke onschendbaarheid, nog veel bevoegdheden gekoppeld, die in wezen samenhangen met het wezensvreemde lidmaatschap van de regering. Dit maakt van de ministeriële verantwoordelijkheid een krampachtig instrument.

D66 is daarom principieel voorstander van de republikeinse staatsvorm. Tegelijkertijd moet echter worden onderkend dat de meerderheid van de bevolking gehecht is aan het Oranjehuis. Voorshands is om die reden een ceremonieel koningschap een aanvaardbaar compromis.¹³

18. Verruiming constitutionele toetsing

Het in het initiatiefvoorstel-Halsema neergelegde stelsel voor constitutionele toetsing door de rechter is voor D66 het absolute minimum. Wetten moeten aan de Grondwet als geheel (dus niet alleen aan de grondrechten) kunnen worden getoetst. Invoering van een volwaardige constitutionele toetsing draagt niet alleen bij aan een beter geheel van *checks and balances* in het staatkundige stelsel, maar vergroot ook de feitelijke betekenis van de Grondwet als levend document (constitutionele waardengemeenschap).

19. Afschaffing van de verplichte advisering door de Raad van State

Nederland is één van de weinige landen waar een adviesorgaan dient te adviseren over alle wetsvoorstellen. Ook al om de snelheid van het beleidsvormingsproces te versnellen, bepleiten wij de afschaffing van de verplichting dat alle wetsvoorstellen voor advisering aan de Raad van State worden voorgelegd. Alleen als het kabinet dat wenselijk acht of op verzoek van de Tweede Kamer wordt nog het advies van de Raad ingewonnen. Dat laat onverlet dat de Raad van State ongevraagd advies kan uitbrengen.

20. Het neerleggen van de wetgevende macht bij het parlement

De Nederlandse bestuurscultuur kenmerkt zich traditioneel door een veelheid aan benoemde ambten, vormen van collegiaal bestuur en samengestelde organen. De regering bijvoorbeeld bestaat uit het staatshoofd en de ministers, en de wetgevende macht bestaat uit regering (staatshoofd en ministers) en Staten-Generaal (Tweede en Eerste Kamer). Dit past historisch goed in onze polderconstitutie, maar niet in een moderne machtscheiding. Een volwassen democratie gaat uit van een stelsel waarin de belangrijkste bevoegdheden worden uitgeoefend door organen met de zwaarste legitimatie, dat wil zeggen een

¹³ Een ceremonieel koningschap betekent dat de Koning niet langer deel uitmaakt van de regering en dat daarmee zijn onschendbaarheid kan worden afgeschaft. Ondertekening van wetten en 'koninklijke' besluiten zijn dan overbodig. Voorts vervult hij niet langer een materiële rol in de kabinetsformatie, is hij niet langer voorzitter van de Raad van State, en worden de periodieke consultaties van de Koning met de minister-president en de afzonderlijke ministers afgeschaft.

rechtstreeks democratisch mandaat van de kiezer. In een consistent systeem van *checks and balances* behoort het kortom zo te zijn dat de regering regeert en dat de volksvertegenwoordiging de wetten maakt.

C. Bestuurlijke organisatie

Problemen

De organisatie van het binnenlands bestuur en met name de inrichting van het decentraal bestuur is dringend toe aan groot onderhoud. Ons bestuurlijk stelsel blijft ver achter bij de maatschappelijke ontwikkeling. De belangrijkste problemen zijn:

- (1) een de slagvaardigheid van bestuur verlammeende bestuurlijke drukte,
- (2) een de kwaliteit van bestuur uithollende gebreken in lokale en regionale bestuurskracht. en
- (3) een afnemende legitimatie van vooral het provinciale, maar ook gemeentelijk bestuur.

De toekomst van met name een zelfstandig en volwaardig lokaal bestuur moet worden verzekerd. Vooral de vormgeving van een volwaardig, dat wil zeggen slagvaardig en democratisch (groot)stedelijk en regionaal bestuur is urgent. De ruimtelijk-economische vraagstukken en opgaven zijn dermate indringend dat het blijven vluchten in halfbakken constructies niet langer verantwoord is. Het politieke en bestuurlijke onvermogen om evenwichtige en consistente oplossingen te realiseren verergert de defensieve vlucht in mistige en probleemverhullende hulpconstructies voor bestuurlijke samenwerking.¹⁴

Uitgangspunten

Eerdere pogingen om tot een integrale en samenhangende modernisering van onze bestuurlijke inrichting hebben als gevolg van politieke verdeeldheid en bestuurlijke onwil gefaald. Een nieuwe poging zal weloverwogen, dat wil zeggen met een intelligente mix van sturing en draagvlak ter hand moeten worden genomen. Doel is de instandhouding van een vitale lokale en regionale democratie. Dat vraagt een volwaardig en zelfstandig decentraal bestuur.¹⁵

Uitgangspunten daarvoor zijn:

- (a) de bestaande **bestuurlijke hoofdstructuur**, dat wil zeggen maximaal drie bestuurslagen, elk met een integraal pakket van bestuurlijke bevoegdheden en beleidstaken (open huishouding) en een volwaardige (dat wil zeggen een op van directe verkiezing gebaseerde) democratische grondslag en politieke controle;
- (b) “decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan”, dat wil zeggen een forse **decentralisatie** van overheidstaken, meer beleidsvrijheid en meer financiële ruimte ten behoeve van een efficiënte en effectieve behartiging van zorgtaken en publieke dienstverlening richting burgers;

Belemmeringen

De grootste belemmering in het denken over de samenhang tussen decentralisatie, beleidsvrijheid, bestuurskracht en bestuurlijke drukte is de politieke en bestuurlijke weerstand

¹⁴ Uitvoerig over deze problematiek: J.W.M. Engels, *Opschaling en verdunning in het middenbestuur, Thorbeckediner 2006*, Den Haag (BZK) 2006, p.5-21.

¹⁵ Uitvoerig uitgewerkt in ‘De eerste overheid’, Commissie Grondwet en Gemeentewet (Cie-Van Aartsen), Den Haag, juni 2007.

tegen schaalvergroting en daarmee de opheffing van een groot aantal gemeenten en provincies. Om bestaande posities en belangen veilig te stellen worden steeds weer nieuwe interbestuurlijke samenwerkingsmodellen ontwikkeld en in wervend jargon (differentiatie, maatwerk, synergie) succesvol in de markt gezet. Dit type hulpconstructies ontbeert echter slagvaardigheid, democratische grondslag en politieke controle. We zien dat vooral in de grootstedelijke gebieden. In relatie daarmee worden daarnaast – ten onrechte - factoren als de identiteit van gemeente/regio en gemeenschap en de kleine afstand tussen bestuurders en burgers als belangrijkste democratische verworvenheden gepresenteerd. Deze situatie werkt paradoxaal genoeg echter ondemocratische verschijnselen als cliëntelisme en jukeboxdemocratie in de hand.

Democratie en slagvaardigheid

Voor een vitale decentrale democratie zijn drie zaken van wezenlijk belang:

- (1) een direct gekozen volksvertegenwoordiging, die als eindverantwoordelijk orgaan de hoofdlijnen van beleid bepaalt en een volwassen politieke controle uitoefent,
- (2) interactieve en transparante besluitvorming gebaseerd op reële en serieuze medezeggenschap van burgers, en
- (3) kwaliteit van beleid en bestuur op de kerntaken handhaving, zorg en dienstverlening.

D66 wil op basis van deze uitgangspunten op weg naar een volwassen democratisch, slagkrachtig en zelfstandig decentraal bestuur. Dat vraagt een substantiële opschaling van gemeenten en provincies en een vergaande verdunning van hulpstructuren en samenwerkingsconstructies in het middenbestuur.

Concrete voorstellen bestuurlijke organisatie

1. Lokale bestuurslaag eerste bestuurslaag: decentralisatie

De lokale bestuurslaag vormt de eerste bestuurslaag. Veel meer taken dienen te worden gedecentraliseerd naar dat niveau, onder meer op het vlak van de sociale zekerheid (met als bijkomend voordeel dat enkele ZBO's, zoals de UWV, kunnen worden opgeheven), de AWBZ¹⁶ en het onderwijs. Daarnaast meer ruimte in termen van beleidsvrijheid, financiële middelen en een minder verticaal vormgegeven toezicht en controle. Alle verticale toezichts- en verantwoordingsrelaties en de daaruit voortvloeiende verplichtingen voor decentrale overheden worden drastisch gesaneerd. Hetzelfde geldt voor de nog resterende specifieke uitkeringen. In plaats daarvan krijgen vooral gemeenten een groter eigen belastinggebied.

Dat alles vraagt dan wel een forse versterking van de gemeentelijke bestuurskracht.¹⁷

2. Vergroting bestuurskracht: schaalvergroting lokaal bestuur

Om een volwaardige en zelfstandige gemeentelijke bestuurslaag te bewerkstelligen is een gemeentelijke herindeling naar Deens model nodig (100 gemeenten). Om de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur te vergroten dient deze bestuurslaag wezenlijk te worden gedemocratiseerd (zie bijvoorbeeld het voorstel tot invoering van de gekozen burgemeester). Met hetzelfde oogmerk is het gewenst dat binnengemeentelijke decentralisatie plaatsvindt zonder een nieuwe bestuurslaag te creëren, bijvoorbeeld naar het model van de Britse *parish councils*.

¹⁶ Vgl. het succes van de WWB en de WMO.

¹⁷ Een direct gekozen burgemeester met een presidentiële positie past heel goed in dergelijke versterkte gemeenten.

3. Vermindering bestuurlijke drukte: één middenbestuur

De bestuurlijke drukte wordt aangepakt door een forse sanering van hulpstructuren, samenwerkingsconstructies en verlengd lokaal bestuur. De waterschappen en andere (semi)publiekrechtelijke bestuursorganen op regionale schaal (zoals veiligheidsregio's) worden op landsdelige niveau schaal geïntegreerd in het provinciaal bestuur. Tussen provincies wordt meer differentiatie mogelijk, bijvoorbeeld tussen de randstedelijke en de andere provincies. Gemeenten krijgen de mogelijkheid taken over te dragen aan provincies (opwaartse delegatie), hetgeen afschaffing van de Wet gemeenschappelijke regelingen mogelijk maakt. Er wordt scherper onderscheiden tussen lokale en regionale taken. Provincies richten zich op de ruimtelijk-economische en ecologische infrastructuur, gemeenten profileren zich op de directe zorg- en dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen, d.w.z. de sociaal-culturele infrastructuur.

4. Herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet over decentraal bestuur

De waarborging van een volwaardig en volwassen democratisch bestuur op decentraal niveau vraagt om een herinrichting van het grondwettelijk kader. Na de dualisering van het decentraal bestuur moet een samenhangend en systeemconform constitutioneel kader worden ontworpen. Dat behelst bijvoorbeeld de verwijdering van monistische elementen, het wegnemen van belemmeringen voor de directe verkiezing van de burgemeester. Maar ook de principiële waarborging van het decentralisatiebeginsel en de autonomie van provincies en gemeenten kan scherper worden gedefinieerd. Tot slot is van belang een sanering van de corporatistische publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

D. Openbare Dienst, ZBO's en semi-publieke instellingen

De Nederlandse verzorgingsstaat is in veel opzichten onbestuurbaar en onbetaalbaar geworden als gevolg van de economische conjunctuur (stagnerende groei), een overbelasting aan taken, teveel pretenties en een te zwakke legitimatie. Een groeiend woud van beleid en regels heeft geleid tot een overmaat aan staatsmacht en regeldruk. Om hier weer een balans te vinden zal in de eerste plaats een fundamentele herijking van de aard en omvang van overheidsprestaties en -interventies moeten plaatsvinden. Welke opgaven in de sfeer van handhaving, dienstverlening en zorg behoren tot de actieradius van de overheid? Welke belangen in de ruimtelijk-economische, ecologische en sociaal-culturele infrastructuur zijn primaire bronnen van overheidszorg? In de tweede plaats, en nadrukkelijk in relatie met het eerste punt, zal de inrichting van de rijksdienst moeten worden heroverwogen. Belangrijkste probleem is de ambtelijk-departementale verkokering, die het voeren van integraal beleid frustreert. Om aan dit proces weerwerk te bieden zijn een herstel van het politiek primaat en een modernisering van de rijksbureaucratie in de richting van een slagvaardig en doelmatig apparaat nodig.

Met eerdere rapporten over een reorganisatie van de rijksdienst en bijvoorbeeld het project Andere Overheid is veel te weinig gedaan. Een ingrijpende hervorming van de Nederlandse openbare dienst blijft echter beslist nodig, wil het openbaar bestuur als geheel zijn legitimiteit behouden. Dat betekent in de hoofdlijn een serieuze inzet op de reorganisatie van de ministerraad, een wijziging van de departementale indeling en de introductie van een direct gekozen minister-president.

Reorganisatie is niet alleen nodig binnen de rijksdienst in de meer beperkte zin van het woord. Met name ten aanzien van de ZBO's bestaat een sterke samenhang met de al even noodzakelijke hervorming van de bestuurlijke organisatie (zie onder C). Ons land kent

bovendien tal van private instellingen die (deels) met publiek geld worden gefinancierd om publieke (soms wettelijke) taken uit te voeren. Hierbij moet worden gedacht aan met name instellingen van hoger onderwijs, universiteiten, pensioenfondsen, woningcorporaties, ziekenhuizen en andere zorginstellingen, alsmede instellingen voor welzijn en jeugdzorg. Deze semi-publieke instellingen schieten tekort waar het publieke verantwoording en zeggenschap van burgers betreft; ook hier is hervorming dringend noodzakelijk.

Concrete voorstellen openbare dienst, ZBO's en semi-publieke instellingen

1. Kernkabinet met een sterke MP

Invoering van een kernkabinet onder leiding van een minister-president met versterkte bevoegdheden, dat een collegiaal bestuur voert. Meer bevoegdheden vragen een sterkere legitimatie, dat wil zeggen een versterkte democratische grondslag voor de MP.

Het aantal departementen wordt teruggebracht tot een zevental: Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Justitie, Buitenlandse Zaken en Defensie, Onderwijs en Welzijn, Financiën en Economische Zaken, Sociale Zaken en Volksgezondheid, en Omgeving en Infrastructuur. De aansturing van de verschillende departementale eenheden komt te berusten bij een aantal onderministers.

Daarnaast komt er een beperkt aantal project- of programmaministers voor facetmatige projecten (bijvoorbeeld: Europa & globalisering, Duurzaamheid of Kennis & kenniseconomie). Deze ministers zonder portefeuille worden ondergebracht bij het ministerie van Algemene Zaken en maken gebruik van de ambtelijke staf van dat departement.

2. Eén geïntegreerde rijksdienst

Alle rijksambtenaren worden georganiseerd in één geïntegreerde rijksdienst die ook als stafbureau voor alle departementen gaat fungeren. De onafhankelijkheid van de rijksdienst ten opzichte van de partijpolitiek wordt gewaarborgd door middel van een afzonderlijk statuut.

Er komt één centrale intake van nieuwe rijksambtenaren op basis van een vergelijkend examen. Beleidsambtenaren genieten na hun universitaire opleiding een verplichte opleiding van twee jaar op een Rijksacademie voor Openbaar Bestuur (naar model van de Franse ENA). De ambtelijke status als bijzondere rechtspositie wordt afgeschaft

3. Betere publieke verantwoording uitvoeringsgerichte ZBO's

De publieke verantwoording over het door uitvoeringsgerichte zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) dient te worden verbeterd. Wij denken in dat verband aan de invoering van een verantwoordingsplicht van de bestuurders van deze ZBO's ten opzichte van de Tweede Kamer en aan een versterking van het voor ZBO's geldende openbaarheidsregime. Grote uitvoerings-ZBO's krijgen burgerraden met ruime controlerende en initiërende bevoegdheden.

4. Een burgergerichte overheid

Er komt eindelijk één (virtueel) loket voor alle openbare diensten. Dit ene loket bevindt zich op het gemeentelijke niveau, onder verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. Ook wordt eindelijk de enkelvoudige gegevensverstrekking ingevoerd voor burgers en bedrijven. Naast de overheid moeten ook semi-publieke en private instellingen hun administratieve lasten drastisch reduceren. Zo nodig dient er op dit vlak wettelijk te worden ingegrepen.

5. Afschaffing SER en PBO's

De laatste resten corporatistisch Nederland dienen eindelijk te worden opgeruimd. De SER en de nog bestaande publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties worden afgeschaft (zie ook C4).

6. Verbetering publieke verantwoording in de semi-publieke sector

Ook de publieke verantwoording van het door deze instellingen gevoerde bestuur dient te worden verbeterd, net als het openbaarheidsregime. Gewaakt moet echter worden voor een herstel van ouderwetse "verticale" en etatistische toezichtsstructuren: horizontale verantwoording dient het uitgangspunt te blijven. Binnen dat horizontale kader dient de positie van "klanten", werknemers en andere belanghebbenden in het beleidsvormingsproces bij deze instellingen wordt versterkt, het betreft hierbij zowel de controle als de agendering. Een en ander dient vorm te krijgen in de nieuw te ontwikkelen rechtsvorm van de maatschappelijk onderneming.

7. Herstel lekenbestuur in de semi-publieke sector

Het bestuur van scholen voor basis- en voortgezet onderwijs dient in handen van ouders te komen. Hierdoor is verkleining van de schaal van die scholen een voorwaarde. Ook voor instellingen van gezondheidszorg en woningcorporaties geldt dat een kleinere schaal gewenst is om herstel van lekenbestuur, dat wil zeggen bestuur door geïnteresseerde en betrokken burgers, mogelijk te maken.