

Verantwoording afleggen; de achillespees van onze democratie.

Door Hein Albeda en Eisse Kalk

Om de vier jaar of nog wat vaker als een kabinet weer voortijdig valt kiezen we volksvertegenwoordigers. Kamerleden en raadsleden komen en gaan, maar ze hoeven niet of nauwelijks verantwoording af te leggen. Een klein clubje partijgangsters aangewezen door het partijbestuur beschikt over de vraag of ze mogen blijven of op moeten stappen. De meeste stemmen gaan uit naar de lijsttrekkers en de rest van de volksvertegenwoordigers fungeren naar de uitdrukking van een van hen als stemvee.

Als het bestuur maatregelen neemt of een beleid uitvoert dat leidt tot aanvechtbare of zelfs verwerpelijke beslissingen of praktijken (de aanleg van de Betuwelijn, de bouwfraude, de aanleg van de Noord Zuidlijn, de paspoortaffaire, Srebrenica, de oorlog in Irak, de...) dan stellen we een parlementaire enquête of onderzoekscommissie in die jaren later rapporteert. De bestuurders die verantwoording zouden moeten afleggen zijn ofwel niet meer aanwezig of weten altijd wel een uitvlucht te bedenken waarom ze moeten blijven zitten.

Verantwoording afleggen is niet een plicht of roeping die hoog scoort op de politieke agenda. Het niet serieus nemen van de verantwoordingsplicht is wellicht de voornaamste reden waarom zoveel mensen de politiek links laten liggen of gaan stemmen op een protestpartij.

Toch zou je verwachten dat de politiek zich er meer zorgen over zou maken. Vroeger konden politici ervan profiteren dat ze een vaste achterban hadden. Ze konden hun achterban uitleggen waarom ze een compromis hadden gesloten en wat de winst voor de achterban was. De organisatiegraad is sterk afgenomen: in 1948 was 13% van de kiezers lid van een politieke partij tegen 2,6% nu¹. Tegelijk is het publiek steeds moeilijker bereikbaar: iedereen gebruikt zijn eigen informatiebron. Het percentage zwevende kiezers is steeds groter en sinds de afschaffing van de opkomstplicht is het aantal mensen dat stemt vooral bij de provinciale en gemeentelijke verkiezingen fors gedaald.

Een stem op een politieke partij is bovendien niet een stem vanuit een coherente ideologie, waardoor mensen ervan uit kunnen gaan dat voorspelbaar is hoe partijen reageren. De Raad voor het openbaar bestuur gaf in het boekje 'Democratie vereist partijdigheid' aan hoezeer de functie van politieke partijen in het gedrang is gekomen. De Raad haalt In 't Veld aan die stelt dat een stem op een partij vroeger betekende dat die kiezer het geheel aan standpunten van die partij ondersteunde. *“Maar we zien juist dat de samenhang tussen die standpunten aan het verdwijnen is. Mensen ondersteunen de ondernemingszin die de ene partij propageert, maar het duurzaamheidspleidooi van de andere partij vindt bij diezelfde mensen net zo gretig aftrek.”*²

Hoog tijd dus om daar iets aan te doen en grondig te veranderen. De pogingen die tot nu toe in het werk zijn gesteld, overtuigen niet en hebben meer het karakter van “een moetje” dan van bezieling. Woensdag gehaktdag is verworpen tot een uitputtingsslag waarin cijfertjes in een managementrapportage de plaats innemen van een serieus debat over de gevolgen van beleidsmaatregelen en wetgeving. De rapporten van de parlementaire enquêtecommissies, van de Rekenkamer en van de vice voorzitter van de Raad van State worden alom geprezen, maar daarna gaan we op de oude voet door. De lokale rekenkamers doen af en toe wat stof opwaaien evenals een enkele ombudsman. Maar als ze het vuur echt aan de schenen van de machthebbers leggen, worden ze ontslagen of op een zijspoor gezet.

Uiteindelijk fungeren de media en meer in het bijzonder de onderzoeksjournalisten van programma's als Nova, Zembla en Argos op dit punt nog het meest als waakhond van onze democratie, maar hun onthullingen worden vooral gebruikt of misbruikt om partijpolitieke concurrentie mee te bedrijven in plaats van het verbeteren van controle en verantwoording.

¹ Raad voor het openbaar bestuur “Democratie vereist partijdigheid”, Den Haag 2009 pg 19

² Idem p 37

Hoe komt dit?

We behandelen drie redenen waarom de verantwoording in de huidige democratie zwak ontwikkeld is. De verantwoording die er is, gaat vaak over de verkeerde zaken, er wordt niet ingegaan op wat geprobeerd is, maar niet is gelukt en de relaties tussen overheid en burgers zijn sterk gejuridiseerd.

1 Verantwoording gaat over de verkeerde dingen, nadruk ligt op cijfers en interventies, terwijl voor burgers gedrag en resultaat belangrijk zijn

Verantwoording over gedrag heeft te maken met je verantwoordelijk voelen voor gemaakte keuzen. Verantwoording hoort bij de democratie waarbij mensen anderen *vertegenwoordigen*. Dat is dus een andere vorm van verantwoording dan alleen over cijfers en producten.

Er is niets mis met het verzamelen van sturingsinformatie om te zien of het ambtelijk apparaat de activiteiten weet te ondernemen die afgesproken waren. Het is ook heel goed om te zien of de ze activiteiten leiden tot de door de politiek gewenste resultaten. Dat laatste beeld is overigens vaak minder eenduidig omdat activiteiten van de overheid meestal niet de enige interventie zijn. Neem activiteiten om mensen aan het werk te helpen, waarbij de algemene stand van de economie veel meer invloed heeft dan interventies van de overheid. De discussie over verantwoording stopt hier echter.

Verantwoording is nu dermate gericht op de activiteiten van het apparaat, dat uit het beeld is geraakt dat er verantwoording nodig is van politieke vertegenwoordigers aan hun kiezers. Waarom is er een bepaald compromis gesloten tussen vertegenwoordigde belangen? Welke prioriteiten heeft de politiek gekozen? Op welke wijze hebben de politici getracht het eigen belang te overstijgen? Heeft het bestuur zaken geprobeerd en zijn best gedaan? Dit zijn allemaal vragen die in de huidige verantwoordingsdocumenten niet terug te vinden zijn. Wij kunnen ons best voorstellen dat het ambtelijk apparaat niet geïnteresseerd is in verantwoording over de keuze van prioriteiten, laat staan in het feit dat een politicus zijn uiterste best heeft gedaan om een probleem op de agenda te krijgen, maar dat het niet is gelukt. Als kiezers vinden we het echter zeer belangrijk. En wie het lukt om zijn prioriteiten goed te agenderen zal meestal beloond worden door de kiezers.

Kortom de verantwoording in de democratie is een heel andere verantwoording dan de verantwoording in managementrapportages.

2 Verantwoording waarbij duidelijk wordt dat iets (nog) niet is gelukt geldt als politiek riskant

Dan komen we op een tweede probleem. Hoewel het voor kiezers belangrijk is te weten wat hun vertegenwoordigers hebben gedaan en waarom iets niet is gelukt, is dat in de politieke arena riskant. Als de politici niet zelf verantwoording afleggen aan hun kiezers, beperkt de verantwoording over gedrag zich tot de incidenten die via de media tot de kiezers komen. De media vergroten missers uit, want goed nieuws is eigenlijk niet zo heel interessant. Omdat het politieke debat ook gericht is op het elkaar aanvallen op zaken die mis gaan, hebben politieke bestuurders en hun ambtelijk apparaat een risicomijdende houding gekregen. Je wordt niet beloond voor mooie resultaten, maar wordt afgestraft op uitglijders, zo is de indruk.

Zo komen in de media vooral nieuwe plannen in beeld (zodat kiezers zien wat geagendeerd is). Goed nieuws is niet zo heel interessant en mislukkingen houdt men liever buiten beeld. Zet dit tegenover een beeld dat kiezers hebben: politici denken vooral aan zichzelf, trekken zich weinig aan van onze mening en beloven meer dan ze waar kunnen maken. We zien dat het helemaal niet zo vreemd is dat dit beeld ontstaat. Geen wonder dat politici die zich afzetten tegen de politiek populair worden. Waarom zijn authentieke persoonlijkheden in de politiek wel populair? Omdat mensen zich in hen herkennen en denken dat zij hen daarom kunnen vertegenwoordigen.

3 Relaties tussen burgers en overheid zijn gejuridiseerd

Er zijn altijd zaken die niet lukken. Maar er worden ook fouten gemaakt. Dat hoort nu eenmaal bij mensenwerk. Het toegeven van fouten is echter ongebruikelijk. Vooral grote (semi) overheidsorganisaties weten dat het toegeven van een fout geld kost. Gaat het om een grote

organisatie, dan kan het gaan om veel geld. Die houding draagt wel bij aan het gevoel van mensen dat de overheid ver af staat van de mensen. Het is niet onze overheid, maar een moloch die aangestuurd wordt door politieke bestuurders die zich meer aantrekken van hun eigen positie dan van gewone mensen.

Dit gevoel wordt versterkt door de ambtelijke houding dat zonder aanzien des persoons moet worden gewerkt. Het begrip rechtmatigheid (wat bij de gejuridiseerde overheid past) staat niet gelijk aan het bij mensen veel belangrijker begrip van rechtvaardigheid. Conflicten tussen overheid en burgers escaleren juist vaak als de rechtmatige handelwijze niet als rechtvaardig gezien wordt.

4 Verantwoording vindt niet plaats op het moment dat burgers daar behoefte aan hebben

Bij inspraakprojecten voelen veel mensen zich niet serieus genomen. Hier speelt de gebrekkige terugkoppeling wat er met inspraak is gebeurd. Mensen geven hun mening over voorstellen van de gemeente. Maar ze hebben het gevoel dat hun wensen worden genegeerd, want ze horen lang niet altijd waarom de wensen niet worden overgenomen. Veel mensen accepteren wel een andere lijn, als er maar wordt uitgelegd waarom. Juist op dat moment is het belangrijk dat de politiek ervoor zorgt dat keuzes worden verantwoord aan het publiek.

Wat hieraan te doen?

De verantwoording moet weer het karakter krijgen van een verantwoording van vertegenwoordigers van het volk aan het volk. We hebben geen bezwaar tegen managementrapportages, maar als verantwoording aan de kiezers zijn ze niet interessant. En burgerjaarverslagen zoals die nu worden uitgebracht door de enige niet-gekozen bestuurder in de raad beantwoorden al helemaal niet aan dit doel.

De Oude Grieken hadden een verantwoordingssysteem waarbij leden van de Boule (de gemeenteraad die de besluiten van de volksvergadering voorbereidde) door *dikasteria* (door het lot aangewezen commissies van burgers) werden gehoord voordat zij ontslag konden nemen. Daarin moesten zij verantwoording afleggen over drie aspecten van hun handelingen voor de publieke zaak:

- a. heeft u de beslissingen van de volksvergadering juist en rechtvaardig uitgevoerd
- b. heeft u de geldmiddelen van de gemeenschap zorgvuldig beheerd en uitgegeven
- c. hoe heeft u zich gedragen t.o.v. uw medeburgers

Wat we hierin terug zien is een verantwoording die veel meer te maken heeft met de relatie tussen de kiezers en gekozenen. Er is meer nadruk op gedrag, zorgvuldigheid en rechtvaardigheid. Dit zijn tegelijk zaken die vragen om debat en gesprek. In de democratie is dat ook goed. Voor de bureaucratie is het lastig, want rechtvaardigheid is een heel ander begrip dan rechtmatigheid. Rechtmatigheid is goed omschreven in procedures en regels. Ook bij financiële verantwoording zijn de regels, procedures en normen duidelijk. Heb je niet aan de regels voldaan, dan ben je afrekenbaar. De verantwoording waar we naar op zoek zijn is veel directer.

a en c. laten de gemeenteraad en het college zich toetsen op gedrag

De gemeenteraad van Leeuwarden liet zich al eens visiteren door een groep representatieve en kritische burgers. Vragen die dan aan de orde komen zijn:

Wat heb je gedaan, hoe beoordelen we de resultaten daarvan. Heb je geïnnoveerd en is het mislukt?

Dan hoeft dat niet te leiden tot afrekening. De vraag of je je best hebt gedaan, wordt dan belangrijker.

Vriendelijk gedrag, samenbindend en belangenoverstijgend werken mensen en serieus nemen zijn moeilijker te toetsen. Maar ze zijn uiteindelijk wel veel belangrijker voor de gemeenschap. Is er een gemeenteraad die zich op deze wijze zou willen verantwoorden aan het einde van de rit? Zo ja, laten we dan een commissie van burgers en ex-raadsleden instellen in de gemeente die deze wijze van verantwoording gaat voorbereiden. We kunnen dat eenmaal doen halverwege de raadsperiode en nog eenmaal aan het einde van die periode. De opgedane ervaringen worden gepubliceerd en we trekken conclusies en aanbevelingen van hoe het beter kan in de volgende bestuursperiode.

b 1. verantwoording over de besteding van gemeenschapsgelden

De gemeentebegroting is van alle ladingen papier die raadsleden te verwerken krijgen, meestal het dikste en meest ingewikkelde boekwerk. De laatste jaren is dit door de toevoeging van MARAPs

(managementrapportages) alleen nog maar ingewikkelder geworden. De meeste raadsleden laten de begrotingsbehandeling met een zucht van verlichting over aan de specialisten en voor gewone burgers is het niet te volgen. De neiging om de begroting in aparte commissies in stukjes te behandelen leidt er toe dat de discussies gaan over kleine onderdeeljes waar iedereen over mee kan praten (een subsidie meer of minder voor de plaatselijke toneel- of sportvereniging). Het bestuur en de ambtenaren spelen hier graag op in door vooraf de speelruimte voor discussie te beperken tot het zgn. vrij beslisbare deel van de begroting, meestal minder dan 1% van de gehele begroting.

Het kan ook anders maar daar is politieke moed voor nodig. Enkele jaren geleden besloot de gemeenteraad van Leersum de bevolking actief te betrekken bij het opstellen van de plannen en de uitgaven voor de meerjarenbegroting. Meer dan 200 burgers namen daar aan deel en slaagden erin binnen 6 maanden vier alternatieve pakketten van uitgaven en inkomsten (waarvan twee met een verhoging van de OZB) uit te werken waaruit de raad een definitieve keuze heeft gemaakt.

Jan Schaefer heeft er in de tijd dat hij als ambteloos burger actief was in het Democratisch Offensief voor gepleit de keuze voor de prioriteiten van de rijksbegroting te koppelen aan de verkiezingen. Burgers kunnen zich dan op voorhand uitspreken over die prioriteiten. Dat zou tegelijkertijd een prima basis vormen voor een verantwoording achteraf en tussentijds door regering en parlement. Waarschijnlijk een aanzienlijk aantrekkelijker perspectief dan Woensdag gehaktdag, waarin ministers en ambtenaren de verantwoording beperken tot en verduisteren door hele series aanvechtbare cijfers.

Een nog directere verantwoording vindt plaats in een gemeente als Hoogeveen die een belangrijk deel van het beslissingsrecht over wijk/ en buurtinvesteringen overhevelt naar de bevolking die door speciaal daar voor ingestelde bewonerscommissies worden geraadpleegd over de prioriteiten in de besteding van die middelen. Reeds eerder zijn vergelijkbare experimenten met wijkbudgetten uitgevoerd in gemeenten als Deventer en Nijmegen.

Welke gemeenteraad heeft de moed om de (meerjaren)begroting voor 2011 en volgende jaren in samenspraak met de bevolking voor te bereiden? Laat het ons weten en we helpen u graag een handje.

b2. meer verantwoording afleggen wanneer burgers dat willen?

Het gaat niet alleen om andere verantwoording, maar ook om het direct terugkoppelen. Dat gaat op bij inspraakprocedures: duidelijk maken dat mensen gehoord zijn en uitleg geven waarom een bepaald voorstel niet overgenomen wordt. Maar het gaat ook om de resultaten van beloften die bij verkiezingen worden gedaan. Waarom wordt het afvalscheidingspercentage (de hoeveelheid papier en glas die hergebruikt kan worden) wel in een jaarverslag geschreven en niet op de afvalcontainers en de vuilniswagens gemeld? Waarom worden resultaten niet per wijk bekend gemaakt en aangepast aan de interesses van de wijkbewoners? Het gaat ook op bij verschillende internetfora, waar geklaagd wordt over de overheid. Laat niet alleen de mensen naar de overheid komen, maar ga naar de mensen toe en neem daar deel aan het debat. Waarom gaan wethouders wel naar een sportavond, maar nemen ze niet deel aan een blog over sport?

c. ook verantwoording door ambtenaren

Een van de grootste bronnen van onverantwoordelijk gedrag in het huidige openbaar bestuur is het uitgangspunt dat in alle gevallen een bestuurder verantwoordelijk is en niet de uitvoerende ambtenaar. Met de toenemende mondigheid van burgers en de behoefte om gezien te worden als uniek individu is ook een nieuw type ambtenaar nodig dat ruimte krijgt van de politiek om verschil te maken in verschillende situaties. In de democratie moet meer ruimte voor mensen zijn om hun eigen leefomgeving in te richten, zo zagen we al bij de essays over alledaagse democratie. Eerste vereiste voor het bevorderen van participatie van mensen zelf is om verschil te kunnen maken. Dat is niet ambtelijk (gericht op regels, voorkomen van ongewenste precedentes, gelijke gevallen gelijk behandelen). De nieuwe professional regisseert niet, maar past zich aan. Niet alle mensen gelijk behandelen, maar aansluiten bij de unieke kwaliteiten van individuen. Steeds vaker blijkt het heel moeilijk om aansluiting te vinden bij buurtbewoners en burgerinitiatieven zeker als mensen uit een andere cultuur komen. Dat past niet bij ambtenaren die zijn opgevoed met de gedachte dat zonder aanzien des persoons gewerkt moet worden.

Wil de overheid zelfredzaamheid van mensen vergroten en ruimte scheppen voor alledaagse democratie dan moeten de professionals die in de wijken en buurten bezig zijn eigen

verantwoordelijkheid kunnen nemen. Ook dat vraagt vervolgens om goede verantwoording. Ook die kan het beste plaats vinden door een commissie van burgers en ex-raadsleden.

Vertrouwen winnen

Er is op dit moment te weinig verantwoording rond politieke keuzen. De verantwoording die er wel is, gaat niet uit van de democratische verantwoording over rechtvaardigheid, zorgvuldigheid en gedrag van vertegenwoordigers, maar heeft meer de vorm van management-rapportages. De verantwoording over keuzen en resultaten is niet afgestemd op de behoefte van de kiezende burgers, maar op de behoefte van het ambtelijk apparaat. In Nederland hebben we geen volksvergaderingen maar wel verkiezingen. Tijdens die verkiezingen worden stemmen geworven op basis van verkiezingsprogramma's. Die programma's en het daaruit gedestilleerde programaccoord vormen de basis voor een verantwoording van volksvertegenwoordigers zowel in de coalitie als in de oppositie.

De democratie moet maar eens op het andere been gezet worden. Het mag wat minder gaan over de regels, procedures en wat we gaan doen. Het mag wat meer gaan over de resultaten, het gedrag en wat we hebben gedaan. Het vertrouwen is niet groot en we verwachten niet dat een PvdA-vertegenwoordiger vertrouwen van de VVD stemmer wint. Wat we wel hopen is dat het vertrouwen dat het stelsel van de politiek leidt tot goede keuzes en het belang van de burgers groter wordt.

We hopen dat vooral gemeenteraden die uitdaging aan willen gaan. Dat kan door:

- burgervisitatie rond het gevoerde bestuur
- de gemeentebegroting voor te bereiden in samenspraak met burgers en burgers mede verantwoordelijkheid te geven over de investeringen in hun eigen wijk of buurt
- directe verantwoording meer op het moment en de plaats waar burgers er behoefte aan hebben
- verantwoording over keuzen van professionals in wijken en buurten

