

Gemengd kiesstelsel roept gemengde gevoelens op

Minister De Graaf toonde zich vlak voor het Kerstreces opnieuw voortvarend, daarbij geholpen door het regeerakkoord: er moet een gemengd kiesstelsel komen, waarbij de kiezer twee stemmen krijgt, een voor een landelijke en een voor een regionale kandidaat. Met de eerste stem, de partijstem, bepalen de kiezers samen niet alleen de verkiezingsuitslag maar ook de keuze van 75 Kamerleden. Daarnaast kan de kiezer met een tweede stem een kandidaat op een districtslijst kiezen en zo de andere helft Tweede Kamerleden aanwijzen.

Dit kiesstelsel lijkt sterk op het Duitse. In het kabinet-Kok I stelde de D66'er Kohnstamm als verantwoordelijk bewindsman een variant hiervan voor, maar dat voorstel haalde het toentertijd niet. Minister De Graaf komt in zijn recente nota 'Naar een sterker parlement' slechts met lichte wijzigingen op het voorstel van zijn D66-maatje.

Het plan van De Graaf is onzinnig overambitieuus en inconsistent

Is de tijd er nu wel rijp voor? In de door Kohnstamm voorgestelde vijf districten geloofden veel fracties destijds niet, dus is nu voor een groter aantal van 'ongeveer' twintig districten gekozen. Die indeling sluit nagenoeg naadloos aan op de indeling in kiesdistricten. De weerstand van kleinere partijen tegen het plan-De Graaf zal mogelijk ook wat minder zijn dan destijds. Kleine partijen verdwijnen immers niet als gevolg van het voorstel-De Graaf. Het kabinetsplan lijkt dus kansrijk, omdat het politiek verankerd en handig geformuleerd is.

Toch zijn er bezwaren. Het plan van De Graaf is onzinnig

overambitieuus en inconsistent. Het kiesstelsel moet leiden tot revitalisering van politieke partijen, meer herkenbare politici en een sterker, dualistischer parlement. Dat kan natuurlijk niet lukken met alleen of voornamelijk een stelselwijziging. Het manco van politieke partijen is dat zij kampen met een gebrek aan originele ideeën en een urgentiebesef om bepaalde vraagstukken aan te pakken. Rekrutering is veel minder een probleem.

Het beoogde kiesstelsel maakt echter geen einde aan de ideeënarmoede van politieke partijen. Maar het post-Fortuyn-tijdperk vraagt toch om geprofileerde politici? Zeker, maar het beoogde gemengde stelsel verhindert dat. De Graaf wenst een kiesstelsel waarbij de kiezers opteren voor kandidaten die zeggen op te komen voor de regio, maar dit na hun aantreden weer moeten vergeten. Anders zouden ze volgens het kabinet in cliëntelisme verzeild raken. Zo worden de kiezers voor de gek gehouden. Het voorstel houdt een legitimering in voor Kamerleden om zich verre te houden van de regio waar ze vandaan komen. In mijn visie blijft met dit voorstel veel bij het oude. Te hopen is daarom dat een dualistische Tweede Kamer het voorstel-De Graaf tegenhoudt.

Beter is het na te denken over het voorstel van Bolkestein. Dit voorstel-Bolkestein wil het kiezersmandaat van alle Kamerleden versterken en niet slechts van de helft. Geef de kiezers gewoon één stem, schaf de voorkeurdrempel af en laat vertegenwoordigers naar rangorde van voorkeurstemmen in de Kamer komen, zoveel als een partij zetels krijgt. Kandidaten met de meeste stemmen gaan naar de Kamer. Het voorstel-Bolkestein erkent dat politici zich op meer zaken kunnen profileren dan op regionale gezichtspunten, de evenredige vertegenwoordiging blijft intact, kleinere partijen behoeven zich niet gepakt te voelen en dit voorstel is eenvoudig door te voeren. De manier echter waarop het kabinet dit voorstel afschiet, toont het opportunisme in het debat over een nieuw kiesstelsel.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en aan de Universiteit Maastricht.

Projectminister of commissaris

Begin 2003 startte het kabinet 'Operatie JONG' om de vele schakels in het jeugdbeleid efficiënter op elkaar af te stemmen. De instelling van een ambtelijk team, in de wandeling het JONG-team, moest knelpunten in de praktijk van de instellingen en overheden - budgettaire schotten en regelgeving bijvoorbeeld - in kaart brengen. Een aanpak van onderop dus.

Het team kwam al vrij snel met voorstellen, maar daar bleef het niet bij. In het najaar van 2003 stemde het kabinet in met de 'Proeve van een jeugdagenda', die concrete prestatiedoelstellingen bevatte. Dit jaar kan de operatie een doorstart beleven. De leiding is in handen van oud-staatssecretaris Steven van Eijck. Hij moet als commissaris jeugd- en jongerenbeleid een team van vijf ambtenaren aansturen, samenwerking over de schotten heen organiseren en gevraagd of ongevraagd het kabinet van advies dienen.

Het is duidelijk dat het kabinet beter had kunnen kiezen voor een projectministerschap voor jeugdzaken dan voor een commissariaat

De tijd moet leren of dat lukt. Ik heb Van Eijck in zijn academische periode leren kennen als een ondernemend type en als een bevlogen en doortastend man. Als staatssecretaris maakte hij daarna geen slechte indruk. Is zijn positie als commissaris thans sterk genoeg of zou een aanstelling als projectminister beter zijn geweest?

Dat de vijf betrokken departementen beter moeten samenwerken, werd mij duidelijk toen ik voorzitter was van een begeleidingscommissie van een onlangs afgerond landelijk onderzoek naar lokaal jeugdbeleid. Niet alleen op

nationaal niveau, maar ook in de lokale uitvoering is sprake van teveel versnippering. Veel organisaties wachten op elkaar en het ontbreekt nogal eens aan leiding en regie. Dat kwam op navrante wijze aan het licht in Roermond, waar door toedoen van de vader een groot deel van zijn eigen gezin bij brand om het leven kwam. Uit de analyse van deze zaak bleek dat in de voorafgaande periode geen enkele van de tientallen jeugdinstanties het initiatief had genomen om iets aan de gezinssituatie te veranderen. Denk niet dat dit een incident is. De versnippering neemt nog verder toe, want de afgelopen weken zijn er naar aanleiding van de aanslag op een vmbo-leerkracht in Den Haag nog meer oplossingen bedacht. Er wordt tegenwoordig ook al van een gezinscoach gesproken.

Een integrale aanpak zonder verkokering is weliswaar mooi, maar niet nieuw. Een minister is tegenwoordig nog maar zelden de enige ondertekenaar van een Kamerstuk. Omdat 'integraliteit' ertoe kan leiden dat niemand in het bijzonder zich meer verantwoordelijk voelt, valt er meer te zeggen voor de figuur van een doortastende projectminister dan voor die van commissaris.

De voormalige bewindslieden Van Trier en De Brauw waren redelijk succesvol als projectminister. Beiden hadden de portefeuille van wetenschapsbeleid onder hun hoede en beschikten over bevoegdheden, een eigen budget en een staf. Mist een projectminister een of meer van deze drie bronnen, dan is hij bijna zeker gedoemd te falen. Dat ondervond onderwijsminister Van Kemenade toen hij als projectminister voor volwasseneneducatie bij andere departementen moest bedelen om middelen. Blijkbaar is daarvan geleerd want Roger van Boxtel beschikte als projectminister voor grote stedenbeleid over bevoegdheden, budget en een staf.

Het is duidelijk dat het kabinet beter had kunnen kiezen voor een projectministerschap voor jeugdzaken. Dan had Van Eijck bevoegdheden, een eigen budget en een staf gehad en dus ook meer politieke rugdekking. Nu heeft hij een heel kleine staf en weinig bevoegdheden. Dat zijn in het interdepartementale verkeer ernstige nadelen.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en aan de Universiteit Maastricht.

Rehabilitatie na de val

De strafrechtelijke grens heeft het denken over politieke integriteit lang gedomineerd. Een bestuurder mocht niet corrupt zijn en frauderen. Het private domein werd met rust gelaten, maar intussen is dat anders. Echte gezagsdragers zijn zich van hun voorbeeldfunctie bewust en proberen daarom zoveel mogelijk weg te blijven uit het schemergebied tussen geoorloofd en ongeoorloofd handelen.

Omdat door gebrek aan ideologische discussie het persoonlijke in de politiek is toegenomen, media meer concurreren en smeuge informatie lekker weghapt, nam de druk om een kreukvrij bestaan te leiden verder toe. Ook het persoonlijke wordt politiek.

Wie dan onder vuur komt te liggen en moet vertrekken, vraagt zich af hoe hij zich kan rehabiliteren, zodat hij de oude functie of eenzelfde functie op een andere plek weer kan vervullen. De snurkende burgemeester Ouwerkerk

Het persoonlijke in de politiek is toegenomen en daardoor de druk om een kreukvrij bestaan te leiden

werden de Oosterparkrellen en het matig functioneren van de Groningse 'driehoek' fataal, maar hij kon terugkeren als burgemeester. Rehabilitatie en imagoherstel zijn mogelijk als het een politieke zaak betreft. Gaat het om structureel disfunctioneren en vooral om een ethische kwestie, dan is dat een stuk moeilijker. Een klein vlekje wegpoetsen, kan wel, zij het met moeite, zoals de Amsterdamse oud-wethouder Harry Groen bewees.

Wat verder te doen? Veel gevallen burgemeesters kozen voor een passieve strategie, zoals Vossen in Gulpen en Riem in Brunssum. In de publieke sfeer werd vervolgens niets meer van hen vernomen. In de landelijke politiek trok Willem Aantjes zich na beschuldigingen over zijn oorlogsverleden voor jaren uit de actieve politiek terug. Een betere reddingsboei dan het voorzitterschap van een adviesraad hadden zijn politieke vrienden niet voorhanden. Dat het zwarte schaap op meer had gehoopt, toont dat een getrof-

fen politicus meestal direct na de val de ernst van oorzaak en gevolg niet inziet.

Wie een blinde vlek heeft voor de ernst van de situatie waarin hij is beland, acht terugtreden overdreven. We zien het ook bij Oudkerk, die enkele dagen na zijn terugtreden als wethouder nog niet beseftte waarom hij niet verder kon. Had hij wel een fijn afgestelde antenne gehad voor de voorbeeldrol van de bestuurder en de noodzaak om niet te liegen, dan was hij nooit gesneuveld.

Toch maar een actieve strategie? Activisten als de oud-burgemeesters Van Poppel in Bergeijk en Peper in Rotterdam nemen onmiddellijk een advocaat en beginnen een juridisch gevecht. Die aanpak is lang niet altijd succesvol en als na maanden de rechter uitspraak heeft gedaan, is de krantenlezer meestal al lang vergeten waar het precies om ging. Juridisch gelijk krijgen, betekent nog geen terugkeer in een publieke functie en herstel van het eigen eergevoel gaat niet steeds gelijk op met collectieve erkenning.

Daar is wat aan te doen zoals Peper laat zien. Hij aanvaardt veel verzoeken om op te treden als televisiecommentator, maar het gebrek aan genormaliseerde betrekkingen met het Rotterdams gemeentebestuur blijft hem parten spelen. Vandaar dat hij zegt mee te willen doen aan een race voor het gekozen burgemeesterschap. Een meerjarig project. Een boek schrijven - 'mijn verhaal' dus - zoals de oud-burgemeesters Van Poppel en Van Maaren (Leeuwarden) deden, behoort ook tot de actieve strategieën. Beiden hebben voor zichzelf de gemoedsrust een beetje hersteld, maar het gewenste effect bleef uit. Nieuwe bestuurders en politici hebben de boeken niet toegejuicht en de landelijke PvdA-leiding wenste niet in te gaan op een verzoek van Van Maaren om nader onderzoek te doen naar de PvdA-cultuur in Leeuwarden.

Met actieve rehabilitatiestrategieën komt men dus wel een eind, maar ze leveren vrijwel nooit een volledige terugkeer in de oorspronkelijke functie op. Hoogstens enig persoonlijk beleefd eerherstel. Hoewel elk geval anders is en de ene persoon veerkrachtiger is dan de andere, is het beste advies: ga een tijd volstrekt de luwte in, probeer te schaven aan de 'eigen blinde vlek' en zoek een andere nering. Terugkeer in een publieke functie moet worden afgeraden. Alleen zij die van Clintoniaanse allure zijn en goede meedenkers hebben, kunnen het proberen.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en aan de Universiteit Maastricht.

Integrale handhaving

Halverwege december 2003 vroeg de Eindhovense burge-meester Sakkers - met de brandweercommandant op de publieke tribune - ruimte binnen de agenda van de Commissie Bestuurlijke Zaken om een mededeling te doen. Hij had laten nagaan hoeveel cafés zich aan de veiligheidsregels hielden in verband met Kerst en de jaarwisseling. De uitslag was zo onthutsend dat hij er direct mededeling van wilde doen: in driekwart van de gevallen handelden de kroegbazen niet normconform.

Sakkers deed zijn mededeling niet zo maar. Als de krant er aandacht aan zou besteden, zouden kroegbazen direct de maatschappelijke druk ervaren om alsnog de zaak in orde te brengen en klanten op risico's te wijzen. Een slim gebruik van communicatie als handhavingsinstrument. Heel veel gemeenten zijn de laatste tijd bezig met dergelijke vraagstukken van rechtshandhaving. Sommige

Alle regels op alle plaatsen controleren en bij overtreding sanctioneren, zou een Kafka-samenleving opleveren

gemeenten beginnen met een strategisch beleid, andere zijn direct op uitvoering en prestaties gericht. Er zijn gemeenten die commissies instellen, terwijl andere juist het debat met de bevolking starten. Zo rondde de Tilburgse commissie-Fijnaut onlangs een rapport af waarin gepleit werd voor samenwerking tussen instellingen en ketenregie. In De Ronde Venen werd een discussie gestart met de bevolking om van vijftig handhavingsthema's het belang te ordenen. De aanpak is weliswaar uiteenlopend, maar voortdurend komt je tegen dat handhaving vooral 'integraal' moet zijn. Wat betekent dat?

Een poging om alle regels op alle mogelijke plaatsen op naleving te controleren en bij overtreding te sanctioneren, is volkomen zinloos. Dié integraliteit moeten we niet willen nastreven. Zo'n actie is niet alleen onuitvoerbaar door gebrek aan uitvoerders, maar zou ook een ongewen-

ste Kafka-samenleving opleveren. Actief cameratoezicht in lege voetbalstadions is zinloos. Handhaving moet doelgericht zijn. Een voorbeeld kan dit verduidelijken.

Een grote gemeente telt tien lpg-stations waarvan vijf op risicovolle, verboden plekken in woonblokken. In geval van ontploffing zijn de gevolgen niet te overzien. De brandweer is met andere handhavers ter plekke geweest, maar krijgt te horen dat zij vooral rustig moeten blijven. Dalende inkomsten door bedrijfsverplaatsing zetten de pomphouders immers onder druk. De uitbaters van benzinstations zijn bovendien niet in staat om binnen enkele maanden een verplaatsing te effectueren. En daar komt nog bij dat verplaatsing van deze stations veel gemeentelijk budget kost.

Wat te doen? Er volgen risicoanalyses en de gemeenteraad besluit dat van deze tien stations er vijf direct weg moeten. Verstandig, maar in bepaalde ministeriële documenten geldt een lpg-station als niet gevaarlijker dan een gemiddelde tandartsenpraktijk. Eigenlijk is niet de opslag, maar het vervoer van lpg het grootste risico voor de bevolking. Als een tankauto in een botsing terecht komt, is de ramp niet te overzien. Kortom, de begeleiding van het brandgevaarlijk vervoer moet prioriteit hebben boven de bedrijfsverplaatsing. Maar ja, over die begeleiding heeft het gemeentebestuur nauwelijks bevoegdheden.

Waar het in dit voorbeeld nu om gaat, is het volgende: wat zijn de beoogde effecten van handhaving en wat is hier integraal aan? Als het ongebeleid brandgevaarlijk vervoer doorgaat, terwijl de bedrijfsverplaatsing een feit is, is nog niet veel gewonnen. Kortom, handhaving is geen doel op zich maar moet op basis van risicoanalyses doelgericht plaatsvinden. Handhaving moet het gewenste effect hebben, anders kun je het beter laten.

Onze voorbeeldgemeente moet zich dus verstaan met de instantie die let op het vervoer van lpg. Misschien kan het gemeentebestuur afspreken dat de minst risicovolle routes worden gekozen of aanvoer van lpg op niet drukke tijdstippen plaatsvindt. 'Integraliteit' betekent dus doelgericht werken én oog hebben voor ketens in de veiligheid, zoals van vervoer naar opslag. Dat stelt gerust. Integrale handhaving is geen loze kreet.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.