

Wie zwaait de scepter?

Lezing slotconferentie Montesquieu Instituut Zomerconferentie 2012: 'Beeld en Werkelijkheid'

Dr. A.F.M. Brenninkmeijer, Nationale ombudsman

Vrijdag 7 september 2012

Voor mij als Nationale ombudsman is nieuwsgierigheid een tweede natuur. Hoe werkt dat in de praktijk? Ik heb al een paar maal een lezing gegeven in deze prachtige zaal van de Eerste Kamer en iedere keer valt mijn oog op dit enorme statieportret boven de stoel van de Voorzitter. Toen ik op onderzoek uitging, bleek dat Koning Willem II dit statieportret in 1848 liet schilderen voor de nieuwe vergaderzaal van de Eerste Kamer. Tot dan toe werd vergaderd in de Trêveszaal, waar nu het kabinetsberaad plaatsvindt. Kennelijk wilde de Koning op deze wijze zijn aanwezigheid benadrukken. Op dat moment werd namelijk besloten dat niet hijzelf de leden van de Eerste Kamer meer benoemde, maar dat de leden van de Provinciale Staten de Eerste Kamer zouden kiezen. Maakt dat verschil? U moet weten dat de 'Zuiderlijke Nederlanden', België, de Eerste Kamer tot dan toe '*la ménagerie du roi*' noemde: de dierentuin van de Koning en dat beeld zegt genoeg. Dit statieportret van Koning Willem II laat het beeld zien van de soevereine vorst: met de symbolen van de macht: scepter en globe. Dit beeld laat eigenlijk zien: "Ik zwaai hier de scepter", boven het hoofd van deze voorzitter, de voorzitter van de Eerste Kamer en van de Staten Generaal. Koning boven parlement. Daarmee blijkt macht en beeldvorming verbonden met de historie van deze zaal. En dat is voor een van de belangrijkste zalen van ons parlement niet zo vreemd.

Koning Willem II maakt rond 1848 – onder druk van revolutionaire onrust in veel Europese landen - een radicale keuze en aanvaardde uiteindelijk een aantal belangrijke wijzigingen in onze Grondwet waar hij zich eerder tegen verzette: de begroting moest jaarlijks bij wet goedgekeurd worden, de Koning werd onschendbaar en de minister werd verantwoordelijk. Kortweg: Budgetrecht en ministeriële verantwoordelijkheid.

Koning Willem II heeft het schilderij waarschijnlijk nooit voltooid gezien, want hij overleed in 1849. Zijn zoon Willem III twijfelde of hij de troon wel moest aanvaarden, omdat volgens hem zijn vader te veel soevereiniteit had prijs gegeven. Hij aanvaardt de troon desondanks, doch gedurende de regeerperiode van Koning Willem III speelt zich de belangrijkste machtsstrijd in de democratische geschiedenis van ons land af. Door een aantal conflicten tussen Koning, ministers en Tweede Kamer verschoof de macht van de soevereine vorst naar ministers en parlement. De Koning zwaait niet langer de scepter. Het parlementaire stelsel kwam in de twintig jaren tussen 1848 en 1868 tot wasdom. Daarbij speelde de vertrouwensregel een belangrijke rol. Een minister of kabinet kan niet aanblijven wanneer het vertrouwen van een van beide kamers ontbreekt. En wat we veelal niet uitspreken is dat het vertrouwen van de Koning geen rol meer speelt. Veelal gaat het om de Tweede Kamer omdat daar het politieke gewicht ligt. De machtscheiding met wetgeving, uitvoering en rechtspraak als zelfstandige machten kreeg zo gestalte. Geen soevereine vorst meer, maar wat dan wel?

Anders dan in de VS "We, the people", Frankrijk "Au nom du peuple" en Duitsland "Wir sind das Volk", heeft Nederland nooit de stap gezet richting volkssoevereiniteit. Wellicht dat we daarom in Nederland worstelen met de verhouding tussen "de politiek" en het volk en het populisme sinds Fortuyn hoogtij kan vieren. Hoe dit ook zij, het parlementaire stelsel met budgetrecht en de vertrouwensregel vormt sinds de jaren 1848-1868 het kloppende hart van onze democratie. Het beeld van het statieportret van de Koning als soevereine vorst vormt de verbeelding van de macht in de staat en een dergelijk beeld speelt steeds een rol: "ik ben hier de baas". In de huidige verkiezingscampagne speelt dat beeld ook een belangrijke rol. Het is een strijd – tussen vele partijen – om de macht. De strijd om de budgetten en de begroting en de uitspraken van politici daarover geeft daar inhoud aan. Zeker is dat het budgetrecht een cruciale rol vervult als het gaat om de macht in de staat. Ook is het duidelijk dat de wijzigingen in de Grondwet van 1848 pas in de tientallen jaren daarna hun constitutionele effect kregen.

In 1992 werd de Europese Monetaire Unie tot stand gebracht die in 1999 in werking trad. Ik meende in die tijd dat die EMU vanwege de noodzaak van financiële coördinatie tussen de Europese landen tot een verschuiving van het budgetrecht richting Brussel zou leiden. Daarom leek mij versterking van de democratie in Europa ook noodzakelijk: Op weg naar een Europees parlementair stelsel. Maar net als in de jaren na 1848 kost het kennelijk nog tientallen jaren om de consequenties van het budgetrecht en het politieke evenwicht te realiseren. Wellicht dat gisteren de meest beslissende stap in dit proces gezet is doordat de Europese Centrale Bank nationale staatschulden tot Europese schulden te maken. Daarbij horen ingrijpende voorwaarden voor het budgetrecht van de individuele lidstaten van de EU. Of we willen of niet, dat leidt tot een machtsverschuiving. Maar dat zal niet zonder slag of stoot gaan. En bij die slag of stoot speelt beeldvorming een cruciale rol.

Het beeld van de soevereine vorst die de scepter zwaait, zou op het eerste gezicht vervangen kunnen worden met het beeld van het kabinet dat de scepter zwaait. De verkiezingsdebatten wekken regelmatig de indruk alsof met deze verkiezingen over de toekomst van Nederland beslist wordt, maar niets is minder waar. Voor zover het kabinet al een centrale rol in de macht vervult, is al tientallen jaren een proces van verplaatsing van de macht gaande. Stellen we ons wel eens de vraag hoeveel procent van onze werkelijkheid, van “de inrichting van onze samenleving” in Den Haag bepaald wordt? Den Uyl heeft destijds als minister president het beeld opgeroepen van de smalle marges van democratische politiek. Slechts met kleine stapjes zijn veranderingen mogelijk en niet met grote beloften en gebaren. Maar als we naar het huidige beeld in de media over de macht in de politiek kijken, dan lijken de grote beloften en gebaren juist te overheersen. Helaas zijn de media sterk gefixeerd op grote beloften en gebaren en blijft een politicus zonder die beloften en gebaren buiten beeld. De macht in onze staat is echter voor een belangrijk deel verdeeld over gemeenten (sociaal beleid), zelfstandige bestuursorganen zoals het UWV, maar ook Europese instellingen en vergeet niet de globaliserende economie en financiële markten die steeds beslissender worden voor ‘ons budgetrecht’.

Toch valt op dat in het in het publieke debat vaak draait om het beeld “Wij zwaaien de scepter”. Ik geef een illustratie. Een minister stelde in het programma Knevel en Van den Brink de Europese regelzucht aan de orde, die zou reiken tot de schoenzolen van de kapper. Daags na deze uitlatingen verscheen in de Volkskrant een analyse van een deskundige die op alle punten stelde dat het beeld dat de minister oproept over de regelzucht van Europa onjuist is. Dit vormt slechts een van de illustraties van de macht die via beelden uitgeoefend wordt. Eerder is dit onderwerp in de zomerconferentie van het Montesquieu-instituut uitvoerig aan de orde gekomen. Waar ik de aandacht op wil vestigen is dat natuurlijk de kern van de boodschap van deze minister was: “Ik wil hier de scepter zwaaien”.

Als Nationale ombudsman bekijk ik het vraagstuk vanuit het perspectief van de burger, de kiezer zo u wilt. Want zoals in de VS “We, the people”, Frankrijk “au nom du peuple” en Duitsland “Wir sind das Volk” het uitgangspunt is, vind ik dat dat in Nederland maar ook in Europa het volk de scepter moet zwaaien. Niet als populistisch uitgangspunt, maar als de kern van onze democratie. Het is immers de betekenis van het woord democratie. Illustratief is het meest recente advies van de WRR over vertrouwen in burgers, waarin voor een ‘doe-democratie’ wordt gepleit, waarin de burger centraal staat en niet de instituties van de representatieve democratie. In dat verband wijs ik op de rol van de ‘factchecker’.

De betekenis van de factcheck is dat de manipulatie van de publieke opinie, van ‘de stemming in de samenleving’ die door gekleurde of onjuiste beelden die politici oproepen, ontstaat, wordt tegengegaan. Kiezers hoeven de feiten die politici presenteren niet voor zoete koek te slikken. Graag wil ik bij deze ontwikkeling een uitroepeteken plaatsen, omdat deze voor het vertrouwen van burgers in de overheid van grote betekenis is. Wat is de verbinding tussen de factcheck en vertrouwen? Die is eenvoudig. Onze werkelijkheid is erg complex en niemand kan de pretentie hebben dat hij precies snapt wat er gebeurt. Hoe hou ik als mens vertrouwen in de werkelijkheid om mij heen, hoe hou ik als burger vertrouwen in het politieke systeem, in de overheid?

Het antwoord op die vraag is: informatie. De mens is voor zijn vertrouwen in zijn omgeving aangewezen op informatie. Informatie die hij bewust opzoekt en informatie die meer spontaan tot hem komt. Anders gezegd, de mens is gericht op vertrouwen en daarom voortdurend een ‘factchecker’. Beeldvorming in de politiek en het tegengaan van manipulatie door onjuiste beelden vormt terecht een centraal thema in verkiezingstijd.

Ik keer terug naar het schilderij van Koning Willem II als soeverein vorst van Nederland. Toen dit beeld hier opgehangen werd, bleek die soevereiniteit tanende en de volgende Koning heeft in de twintig jaar na 1849 moeten ervaren dat hij niet meer de scepter zwaaide. Wat dit schilderij ons leert, is dat beelden vooral belangrijk zijn in tijden dat macht verschuift. Naar mijn overtuiging vormen de negatieve beelden over Europa enerzijds en het beeld dat Den Haag de scepter zwaait anderzijds de verhulling van het feit dat die Haagse scepter al verleden tijd is. Niet alleen vanwege de verplaatsing van de democratie waarover ik eerder sprak, maar vooral omdat de Nederlandse burger anders in de democratie staat. De Nederlandse burger wil goed geïnformeerd zijn en wil op basis daarvan vertrouwen in de instituties. Ging het bij de vorming van ons parlementaire stelsel om het vertrouwen van het parlement in de ministers en het kabinet, nu gaat het om het vertrouwen van de burger. Dat vertrouwen vraagt de komende jaren onze aandacht. Onze instituties, onze overheid, Den Haag, Brussel en het eigen gemeentebestuur moeten hard werken aan hun vertrouwensband met de burger. En dat begint bij vertrouwen van bestuurders en politici in de burger.

Literatuur:

- K. van den Bos en A.F.M. Brenninkmeijer, Vertrouwen in wetgeving, de overheid en de rechtspraak, NJB 2012/1216, p. 1451-1457
- K. van den Bos, Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is? Een essay over de sociaal-psychologische werking van vertrouwen en de mens als informatievergarend individu. Ministerie van BZK, Den Haag 2012
- A.F.M. Brenninkmeijer en C.E.E. Roell, Is de ambtenaar wantrouwend?, Openbaar Bestuur 2012, afl. 7, blz. 2-6
- M. Diamant en M.L. van Emmerik, Parlementair budgetrecht onder vuur?, NJB 2011/1535, p. 1942-1950
- Nationale ombudsman, Verslag over 2012: Een vertrouwde overheid, Den Haag 2012
- WRR, Vertrouwen in burgers, Amsterdam University Press, Amsterdam 2012