

STOPPEN IN EEN DEMOCRATIE

ARTIKEL

HERMAN VAN GUNSTEREN

Prof. dr. H. van Gunsteren was hoogleraar Politieke Theorieën en Rechtsfilosofie aan de Universiteit Leiden

In een democratie worden regeerders door burgers gekozen. Karl Popper wees in *The open society and its enemies* (hoofdstuk 7) erop dat de belangrijkste verdienste van democratie niet hierin ligt. Verkiezingen zijn aristocratisch, de meest geschikte burger, de beste naar het schijnt, wordt gekozen. Veel belangrijker dan kiezen van regeerders is de mogelijkheid om langs reguliere weg van regeerders af te komen als hun optreden niet meer bevalt en trekken van tirannie, van doordrijverij, gaat vertonen. De belangrijkste verdienste van het kiezen van nieuwe regeerders, aldus Popper, is dat daarmee de oude kunnen worden heengezonden.

De voorgaande alinea schreef ik in *Stoppen: U kunt het, u wilt het, u doet het niet* (Amsterdam, Van Gennep, 2002, p.24). Het standpunt van Popper wordt bevestigd in studies over democratisering. Daarin wordt een democratie gevestigd (established) genoemd wanneer na verkiezingen een vreedzame wisseling van de wacht plaatsvindt. Geordend stoppen met machtsuitoefening door ambtsdragers op grond van beoordeling door burgers is een kernproces van de democratie. Als dit niet op orde is, of voor onbepaalde tijd vooruit wordt geschoven, kunnen gekozen regeerders geleidelijk aan muteren tot tirannen. Zij willen hun karwei afmaken. Wie ze daarbij in de weg staat negeren ze. Als er dan

nog hinderlijk andersdenkenden en –handelenden overblijven, dan worden die in een kamp gestopt, of van het territoir of uit het leven verwijderd. Verkiezingen worden uitgesteld of gemanipuleerd – alles uiteraard in dienst van de goede zaak.

Het belang van stoppen voor de democratie beperkt zich niet tot het voorkomen en verdrijven van tirannie. Een tweede functie van stoppen is het markeren van verantwoordelijkheden. Ernstige gebeurtenissen zoals de Schipholbrand of het in Oekraïne neergeschoten vliegtuig verbinden burgers in gedeelde afschuw. Ze zijn waardenonthullend, ze laten zien hoe we niet willen samenleven. Ze zijn ook gemeenschapsvormend, ze wekken gevoelens op van verbondenheid en saamhorigheid. Ook luiden ze een zoektocht in naar manieren om herhaling van dergelijke rampen te voorkomen. Daartoe is nodig dat leidinggevenden gefocust blijven op voorkomen van die rampen en dat ze daarvoor ter verantwoording kunnen worden geroepen. Om de ernst van de zaak en de goede voornemens te markeren worden ook vaak leidinggevenden aangesproken die ten tijde van de ramp in functie waren. Ze worden weggestuurd, ook als hen persoonlijk vanuit het gezichtspunt van de kennis van toen niet veel te verwijten valt. Na de Schipholbrand moest Piet Hein Donner aftreden, maar volgende kabinetten namen hem weer als minister op en schoven hem naar voren als vicepresident van de Raad van State.

Het komt uiteraard ook voor dat een minister weldegelijk iets te verwijten valt. Hij moet dan weg, ook als zijn nalatigheid niet direct rampzalige gevolgen had. Ronald Plasterk is – nog steeds – minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden. Hij is de verbindingschakel tussen de verborgen wereld van de inlichtingendienst AIVD en de openbare publieke wereld. Die schakel moeten we kunnen vertrouwen. Inlichtingendiensten mogen nodig zijn, maar ze zijn ook gevaarlijk spul waardoor het publieke leven vergiftigd kan worden. Als de minister op TV om de mensen gerust te stellen mededelingen over het werk van de AIVD doet die onjuist blijken, dan moet hij weg. We kunnen hem niet meer vertrouwen. Dat hij blijft zitten toont dat de coalitiepartners de gevaren van inlichtingendiensten onderschatten. De alerte burger noteert dat ook zij niet te vertrouwen zijn. Het markeren van specifieke constitutionele verantwoordelijkheden van ambtsdragers door ze te dwingen te stoppen is essentieel voor het vertrouwen in een democratie.

Een derde functie van stoppen in een democratie is het verwijderen van ambtsdragers wanneer die niet in staat blijken hun functie naar behoren uit te oefenen. Dat kan liggen aan hun gebrek aan de nodige vaardigheden en/of aan onvoldoende aandacht en toewijding. In mijn waarneming doet zich iets dergelijks voor bij de huidige voorzitter van de Tweede Kamer Anouchka van Miltenburg. Dat zij mag doorgaan illustreert dat veel Kamerleden daar anders over denken of dat zij het voortbestaan van de coalitie belangrijker vinden dan het behoorlijk functioneren van de Kamervoorzitter.

Het komt ook voor dat ambtsdragers wegmoeten, niet omdat ze incompetent zijn gebleken, maar omdat ze samen met anderen in onwerkbare verhoudingen verzeild zijn geraakt zonder dat een van hen hiervoor een specifiek verwijt kan worden gemaakt. Het bestuur moet verder functioneren, de stagnatie moet worden doorbroken. Om de publieke zaak verder te laten functioneren dienen sommige ambtsdragers te stoppen. Van hen wordt een offer ten behoeve van de publieke zaak gevraagd, c.q. geëist.

Dit brengt ons bij een vierde functie van stoppen in de democratie, namelijk ruimte maken voor vernieuwing. Machiavelli betoogde dat een republiek veerkrachtiger kan reageren op nieuwe uitdagingen dan een vorst. Laatstgenoemde zal de neiging hebben zijn succesformule van gisteren te herhalen. De republiek kan al naar gelang de omstandigheden leiders met de daarbij passende kwaliteiten inzetten. Zolang een grote slag vermeden moet worden een voorzichtige generaal; als het treffen daar is een houvast. In de oorlog Winston Churchill, enna Clement Attlee. De oude ambtsdrager heeft het goed gedaan, maar de nieuwe situatie vraagt om vaardigheden die niet de zijne zijn.

Het belang van stoppen voor het functioneren van democratie is aldus wel duidelijk. Maar daarmee is allermintst duidelijk hoe te stoppen, aannemende dat betrokkenen dat de aangewezen optie vinden. Om vreedzaam, d.w.z. zonder geweld, te stoppen zijn herkenbare stoprituelen nodig. Er moeten handelingen worden verricht die voor alle betrokkenen stoppen markeren. Zoals het 'ja' bij trouwen het begin van het huwelijk betekent. De beschikbare stoprituelen in de publieke sfeer zijn niet altijd eenduidig. Vaak lukt het betrokkenen niet er op de juiste tijd en in

de juiste omstandigheden gebruik van te maken. Wim Kok trad af als premier toen het Srebrenicarapport verscheen. Hij nam, zoals hijzelf zei, zijn verantwoordelijkheid, maar vermeed daarmee wel het debat met de Tweede Kamer. Vaak houden betrokkenen 'de eer aan zichzelf', ze gaan weg zonder dat het publiek precies kan weten waarom. Bij een ontslagregeling wordt vaak een zwijgplicht bedongen, zoals in mei 2015 bij het heengaan van de hoofdredacteur van De Telegraaf, Sjuul Paradijs.

Veelal blijft zo in het vage waarom een ambtsdrager weg moet. Die onduidelijk wordt versterkt doordat er verschillende visies bestaan over het belang van de regels waaraan een ambtsdrager gehouden kan worden. Moet hij een voorbeeldig burger zijn aan wie geen smetje kleeft? Sommigen vinden van wel. Ik hecht hier minder aan. Wat heb je aan een regering van brave Hendriksen? Ik vind het voldoen aan specifieke verplichtingen van ambtsdragers veel belangrijker. Een minister moet weg, niet omdat hij een keer gelogen heeft, maar omdat hij het parlement onjuist of onvolledig heeft ingelicht. Ik hecht dus meer aan de specifieke publieke ethiek dan aan het verheffen van eisen van privaat fatsoen (waarover overigens vaak geen consensus bestaat) tot ultieme standaard waaraan ambtsdragers moeten voldoen.

Al met al verloopt het al dan niet gedwongen stoppen van ambtsdragers met horten en stoten. Het stoppen was niet alleen bij Wim Kok onbevredigend. Ook Helmut Kohl en Margaret Thatcher gingen verbitterd en verongelikt weg. Stoppen met premier zijn laat zich moeilijk in voor allen bevredigende, althans aanvaardbare, banen leiden. Het is moeilijk om met ere, met opgeheven hoofd en bedolven onder geloofwaardige complimenten en dankzeggingen weg te gaan. Geldt dit ook voor andere ambtsdragers, die minder dan premiers gewend waren om in het centrum van aandacht en macht te staan? Ook andere sleutelfiguren hebben op hun terrein een centrale rol die ze ineens moeten afleggen. Dat is nooit makkelijk. Juist omdat dit moeilijk is hebben we vaste, duidelijke en bindende rituelen nodig om ons gezamenlijk door deze moeilijke passage heen te loodsen. Mensen die samenwerking aangaan maken daarvoor een contract, dat regels formuleert waaraan zij zich te houden hebben wanneer zij onmin krijgen en de samenwerking gaan beëindigen. Als dat moment daar is zijn die regels vaak onaangenaam – men zou zich daar nu liever niet aan gecommitteerd hebben – maar bindend. Net als bij faillissement gaat het hier om harde stopregels. Bij ontbreken daarvan wordt stoppen een nog modderiger proces dan het al is. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor stoprituelen en -regels in de publieke sfeer.

Horen griffiers ook tot de hier genoemde sleutelfiguren wier vertrek afgedwongen moet kunnen worden om de democratie draaiend en vitaal te houden? Zij hebben een dienende rol, ze moeten besluiten en discussies betrouwbaar vastleggen, relaties tussen verschillende publieke instanties en bevoegdheden in de gaten houden. Als de functie van griffier niet naar behoren wordt vervuld, dan worden andere sleutelfiguren makkelijk ont-hand. Zij krijgen niet meer vanzelfsprekend de passende sleutel door de griffier aangereikt. Ze kunnen plotseling voor een dichte deur komen te staan. Een goede griffier is, lijkt me, even onmisbaar als een goede secretaresse of secretaris van een minister, wethouder of directeur. Voor het functioneren van raadsleden is een betrouwbare griffier een must. De griffier is dan zelf misschien geen sleutelfiguur, maar toch wel een slotenmaker of sleutelbeheerder. Als die geen goed werk levert is er alle reden, zo lijkt me, om de samenwerking te stoppen. In de politiek moet je ook leren om met tegenstanders, met wie je het op punten oneens bent, door één deur te gaan, om compromissen te sluiten. Als de deuren open staan is dit al moeilijk, des te meer als ze, door het falen van de griffier, plots gesloten blijken.

Dit gaat allemaal over het stoppen van personen, over het langs vreedzame weg vervangen van een ambtsdrager door een andere. Dat blijkt moeilijk genoeg gestalte te geven. Nog moeilijker is het stoppen met onbevredigend beleid. Stoppen met de Grieken in de euro, stoppen met de Fyra (te abrupt?), stoppen met verstrekken van persoonsgebonden budgets via de Sociale Verzekeringsbank. Soms kan het vervangen van een ambtsdrager door een nieuwkomer de aanzet tot verandering zijn. Maar al te gauw wordt ook die echter bevangen in de perverse logica van het vigerende beleid. Stoppen blijkt vaak het verborgen probleem van stagnerende vernieuwing. Meer aandacht en respect voor stoprituelen zou de democratie dienen. Dat maakt ruimte voor vernieuwing en aanpassing bij nieuwe omstandigheden en stelt betrokkenen in staat om met ere te vertrekken. Stoppen: niet als louter straf voor falen, maar als bijdrage aan het functioneren van democratie. Stoppen als positieve daad.

Deze lofrede op stoppen heeft wel een voorbehoud. Hij is ingegeven door een positieve waardering van stoppen in de democratie, maar mondt niet uit in de conclusie dat hoe meer er gestopt wordt hoe beter. Gevraagd wat vergif is, antwoorden toxicologen: dat hangt van de dosering af. *The poison is in the dose*. Iets dergelijks geldt voor stoppen in de democratie. Als wisseling van de wacht al te vaak plaatsvindt wordt de democratie erdoor verzwakt. De frequente regeringswisselingen in

de Weimarrepubliek of in de Franse vierde republiek lieten de onderliggende problemen voortwoekeren en maakten de democratie instabiel. De remedie hiervoor is niet om stoppen van ambtsdragers (bijna) geheel onmogelijk te maken, maar om de stoprituelen verstandig en duidelijk in te richten. Om stoppen niet als slecht te verwerpen, maar in beginsel te aanvaarden als noodzakelijk bestanddeel van een democratie. De vraag of het stoppen op gemeentelijk niveau zo'n hoge vlucht heeft genomen dat hierdoor de democratie vergiftigd dreigt te worden (bijvoorbeeld doordat burgers zich niet langer beschikbaar stellen voor ambten met zo'n hoog afbrandrisico) is daarmee nog niet beantwoord. Daarvoor is niet alleen reflectie maar ook onderzoek nodig.