Parlementaire democratie

# 2.1 Wat is politiek?

## Het belang van politiek

**Politiek** is de wijze waarop een land wordt bestuurd, en gaat over het maken van keuzes. Met de meeste onderwerpen heeft iedereen direct te maken, zoals de kwaliteit van drinkwater. Sommige dingen (onderwijs, homohuwelijk) lijken alleen voor een specifieke groep belangrijk, maar zijn voor iedereen belangrijk omdat je door een goed opgeleide arts behandelt wilt worden en gelijkheid een grondrecht is.

Het grootste dilemma: **efficiënt besturen** (doelmatig resultaat) of **maximale participatie** (zorgvuldige afweging van belangen).

## Dictatuur

In dictaturen bepaalt de machthebber zelf wat het beste is voor de burgers, en is er geen participatie van burgers. Er worden vaak mensenrechten geschonden. De burgers kunnen hun rechten ook niet opeisen, en dus kan een dictatuur nooit een rechtsstaat zijn.

Kenmerken:

* De drie machten zijn niet van elkaar gescheiden, maar in handen van een kleine groep mensen
* Beperkte individuele vrijheid
* Geen politieke vrijheid
* Overheidsgeweld
* Geen onafhankelijke rechtspraak
* Censuur

## Autocratische dictatuur

Een autocratische dictatuur heeft **één leidersfiguur** als het gezicht van de macht, bijvoorbeeld een hoge militair die door een staatsgreep aan de macht is gekomen of een gekozen president die alle macht naar zich toegetrokken heeft. Soms wordt de leider geholpen door een **junta**, een regering die uit militairen bestaat. Er is geen ideologie.

## Totalitaire dictatuur

In een totalitaire dictatuur grijpt een groep mensen de macht via een **ideologische revolutie**. Je hebt alleen politieke invloed als je die partij steunt. Er is **indoctrinatie**: via media en onderwijs wordt de ideologie ‘met de paplepel ingegoten’.

Een bijzondere vorm van een totalitaire dictatuur is de **theocratie**, waarin godsdienst de staatsideologie is.

## Democratie

Dit woord is samengesteld uit de Griekse woorden ‘demos’ (volk) en ‘kratein’ (regeren), en betekent letterlijk: het volk regeert. Vroeger bestond er in kleine samenlevingen, bijv. Athene, een directe democratie. Elke burger kon meebeslissen over dingen. Bij bijna alle democratieën is er een indirecte of **representatieve democratie**, het volk kiest vertegenwoordigers die beslissingen nemen en bij verkiezingen aan de bevolking verantwoording moeten afleggen over hun beleid.

In sommige landen heb je nog wel een **referendum**: een volksstemming over een bepaald wetsvoorstel.

Kenmerken:

* De macht is verdeeld (trias politica)
* Meestal een rechtsstaat
* Individuele vrijheid
* Politieke grondrechten
* Politie en leger hebben beperkte bevoegdheden
* Onafhankelijke rechtspraak
* Persvrijheid

## Parlementair of presidentieel stelsel

In het dilemma ‘efficiëntie vs. participatie wordt bij een parlementair stelsel meer gekozen voor participatie, en bij een presidentieel stelsel meer voor efficiëntie.

Parlementair stelsel

Hierin is het rechtstreeks gekozen parlement het hoogste machtsorgaan. Op basis van de samenstelling hiervan wordt een kabinet geformeerd met ministers en staatssecretarissen, die voortdurend verantwoording moeten afleggen aan het parlement. Landen met dit stelsel hebben meestal een niet-gekozen staatshoofd dat beperkte macht heeft, zoals in een **constitutionele monarchie**.

Presidentieel stelsel

Hierin kiest het volk het parlement en een president. De president staat aan het hoofd van de regering en kan ministers benoemen en ontslaan. In de meeste landen mist hij wel het **ontbindingsrecht**, het recht om het parlement te ontbinden.

## De Nederlandse democratie

Sinds de invoering van het algemeen kiesrecht (1922) is Nederland een democratie met een parlementair stelsel. Deze grondwetswijzigingen laten zien hoe belangrijk de waarden **vrijheid** en **gelijkheid** zijn, we zien deze twee waarden terug in de grondwet:

* De taken en bevoegdheden van de drie machten staan nauwkeurig beschreven.
* Nederlanders van 18 jaar hebben het recht om te kiezen en verkozen te worden.
* De regels voor de politieke besluitvorming staan vastgelegd.
* De overheid laat media vrij.

## Theorieën over democratie en dictatuur

Volgens Robert Michels hebben democratieën en dictaturen allebei de neiging om zich te ontwikkelen tot een **oligarchie**, een heerschappij van weinigen. Dit komt overeen met een **regentencultuur**, waarin politici en bestuurders onderling de politieke zaken regelen en elkaar de belangrijkste baantjes toeschuiven.

Seymour Lipset beweert juist dat als de welvaart toeneemt en de mensen beter opgeleid worden er een verlangen naar **meer democratie** ontstaat. Hij concludeert dat uiteindelijk alle landen democratisch worden.

# 2.2 Politieke stromingen

## Ideologieën

Door industrialisatie en urbanisatie ontstonden de eerste politieke partijen, die teruggrepen op drie belangrijke ideologische stromingen: het liberalisme, het confessionalisme en het socialisme. Een **ideologie** is een samenhangend geheel van ideeën over de mens en de gewenste inrichting van de samenleving. Standpunten die hieruit voorkomen hebben te maken met drie aspecten:

* **Normen en waarden**, die voor iedereen in de samenleving zouden moeten gelden
* **Sociaaleconomische verhoudingen**, wat is een rechtvaardige verdeling van de welvaart?
* **Machtsverdeling**, moeten directeuren of juist werknemers meer te zeggen hebben in een bedrijf?

## Kompas om te kiezen

## Progressief en conservatief

Progressief is **vooruitstrevend**, veranderingsgezind. Progressieve politici benadrukken gebreken in de samenleving en pleiten voor veranderingen.

Conservatief is **behoudend** en gericht op het heden en verleden. Conservatieve politici benadrukken wat we al hebben bereikt. Soms willen conservatieven regels weer terugdraaien, wat **reactionair** (achteruitstrevend) wordt genoemd.

## Links en rechts

**Links** gaat uit van het principe van gelijkwaardigheid en wil dat iedereen gelijke kansen heeft op onderwijs, werk en inkomen. De overheid moet zich **actief** opstellen om de zwakkeren te helpen. *PvdA, SP, GroenLinks.*

**Rechts** legt de nadruk op vrijheid en eigen verantwoordelijkheid, waarin de overheid zich **passief** moet opstellen en alleen moet optreden als dat echt nodig is. *VVD, PVV.*

Bij het **politieke midden** hoort het benadrukken van gezamenlijke verantwoordelijkheid van burgers en overheid. *D66, CDA.*

## Stromingen

## Liberalisme

Volgens het liberalisme is de samenleving er het meest bij gebaat als ieder individu zich zo optimaal mogelijk kan ontplooien. Mensen zijn niet gelijk, maar wel gelijkwaardig. Vrijheid, individuele verantwoordelijkheid en tolerantie horen bij het liberalisme.

Het liberalisme ontstond aan het eind van de 18e eeuw ten tijde van de Franse Revolutie. De liberalen kwamen op tegen de autocratische dictators en kwamen op voor mensen die hun geld verdienden in de handel en industrie. Ze wilden meer politieke macht met als ideaal **persoonlijke en economische vrijheid**. In de 19e eeuw kregen de liberalen steeds meer politieke macht en werden geleidelijk conservatiever. Een kleine groep progressieve liberalen streden mee met socialisten tegen kinderarbeid en voor vrouwenkiesrecht.

Nu is volgens liberalen een **vrijemarkteconomie** het beste voor het land. De overheid moet zich beperken tot kerntaken als defensie, onderwijs en de bescherming van de rechtsstaat.

## Socialisme

Het socialisme gaat ervan uit dat de kansen om je als individu te ontplooien ongelijk verdeeld zijn. Mensen moeten **solidair** met elkaar zijn: de sterkste schouders moeten de zwaarste lasten dragen.

Het socialisme ontstond door de slechte werkomstandigheden van arbeiders in de 19e eeuw. Het doel van de socialisten was een einde te maken aan armoede en ongelijkheid. De socialisten raakten verdeeld over hoe ze het doel van **gelijkheid** het beste konden bereiken:

* Communisten wilden dat arbeiders door een revolutie alle macht zouden overnemen.
* Sociaaldemocraten wilden maatschappelijke verbeteringen bereiken de langs parlementaire weg.

De sociaaldemocraten van nu zijn niet tegen de vrijemarkteconomie, maar willen dat **kennis, inkomen en macht** eerlijker verdeeld moet zijn. De verzorgingsstaat moet uitgebouwd worden omdat daarin sociale grondrechten zijn vastgelegd.

## Confessionalisme

Confessionalisten baseren hun politieke opvattingen op hun geloofsovertuiging. Men gaat uit van een **organische samenleving**: de samenleving is vergelijkbaar met een menselijk lichaam waarin alle onderdelen van elkaar afhankelijk zijn.

De huidige christendemocraten streven naar een samenleving waarin rentmeesterschap, solidariteit, harmonie en gespreide verantwoordelijkheid belangrijke waarden zijn, en waarin mensen verantwoordelijk zijn voor elkaar. De overheid heeft slechts een aanvullende rol en moet zo veel mogelijk overlaten aan het **maatschappelijk middenveld**, zoals welzijnsinstellingen en schoolbesturen. **Rentmeesterschap** betekent dat de mens de taak heeft om goed voor de door God aan ons toevertrouwde aarde te zorgen. Solidariteit houdt in dat met naastenliefde de zwakkeren worden gesteund, bijvoorbeeld kerken die onderdak bieden aan daklozen.

## Populisme

Het populisme is meer een stijl van politiek bedrijven dan een ideologie. De stroming wil opkomen voor de eenvoudige burger die dat zelf niet kan en wiens belangen daardoor ondergeschikt blijven aan die van bedrijven en bevoorrechte groepen. Het populisme versimpelt politieke kwesties en bedenkt er **daadkrachtige oplossingen** voor. Ze zijn niet echt bij een stroming in te delen, het heeft van alles een beetje. Populisten hebben vaak **nationalistische** standpunten: tegen immigratie en inmenging van het buitenland in de nationale politiek.

# 2.3 Politieke partijen

## Soorten partijen

Naast ideologische partijen heb je het populisme, one-issuepartijen en protestpartijen. **One-issuepartijen** richten zich op één aspect van de samenleving, zoals de Partij voor de Dieren. **Protestpartijen** ontstaan uit onvrede met de bestaande politiek, zoals D66 dat werd opgericht wegens de ‘ondemocratische regentcultuur’.

## Functies van politieke partijen

* Integratie van ideeën: de opvattingen van veel mensen worden gebundeld tot één politiek programma.
* Informatie: via politieke partijen komen kiezers verschillende standpunten te weten. Hierdoor worden ze gestimuleerd een eigen mening te vormen.
* Participatie: politieke partijen proberen d.m.v. de vorige functies burgers te interesseren om zelf actief aan de politiek deel te nemen.
* Selectie van kandidaten: politieke partijen stellen lijsten van kandidaten op waardoor het voor burgers makkelijker is om te kiezen.

## Partijen en hun achterban

Eerst waren er maar een paar partijen, arbeiders stemden PvdA, ondernemers stemden VVD en katholieken stemden KVP. Doordat mensen minder gelovig werden en de welvaart steeg veranderde het **politieke landschap**, vooral voor de traditionele ‘grote drie’:

* De daling van het aantal christenen leidde tot inkrimping van de achterban van het **CDA**. Door zich als middenpartij te profileren hoopten ze meer kiezers te krijgen.
* **PvdA** zag veel van z’n traditionele achterban verdwijnen door de stijgende welvaart en verbeterde omstandigheden van arbeiders. De partij komt nu op voor nieuwe groepen kansarmen als jongeren, werklozen, chronisch zieken en allochtonen.
* **VVD** profiteerde juist door individualisering van de samenleving en het grotere aantal zelfstandig ondernemers.

Verder ging een grote groep kiezers ‘zweven’: **zwevende kiezers** laten de keuze voor een partij afhangen van het moment en de persoonlijkheid van de partijleiders. Dit verklaart de opkomst van nieuwe ideologische partijen als SP, populistische partijen en protestpartijen sinds de jaren 70.

# 2.4 Verkiezingen

## Hoe kiezen wij?

Alle Nederlanders vanaf 18 hebben **actief** en **passief** kiesrecht. Stemmingen zijn geheim, niemand kan nagaan wat iemand gestemd heeft. We kiezen vertegenwoordigers op verschillende niveaus:

* Het Rijk (Tweede Kamer)
* De provincie (Provinciale Staten)
* De gemeente (gemeenteraad)
* De waterschappen
* Het Europees Parlement

Om te voorkomen dat mensen zich voor de grap verkiesbaar stellen moet elke partij:

* Zich op tijd registreren bij de Kiesraad
* In elke kieskring een kandidatenlijst en 30 steunbetuigingen inleveren
* Een borgsom van € 11.250 betalen

## Evenredige vertegenwoordiging

Evenredige vertegenwoordigen betekent dat alle uitgebrachte stemmen worden verdeeld over het aantal zetels. Bij de berekening wordt uitgegaan van de **kiesdeler**, de hoeveelheid stemmen die je nodig hebt om één zetel te krijgen.

Een voordeel hiervan is dat iedere stem even zwaar meetelt, waardoor ook kleinere partijen in de Tweede Kamer kunnen komen. Een nadeel is dat al die partijen spreektijd krijgen in de Tweede Kamer, waardoor debatten soms lang duren en onoverzichtelijk zijn, en het kan het vormen van een kabinet moeilijker maken.

Sommige landen hebben om deze nadelen een **kiesdrempel**: een partij moet een minimumpercentage stemmen halen om zetels te krijgen.

## Districtenstelsel

In de VS en het Verenigd Koninkrijk hebben ze een **districten-/meerderheidsstelsel**, waarbij het land wordt verdeeld in districten. Per district is er één afgevaardigde in het parlement, de kandidaat die in het district de meerderheid van de stemmen haalt.

Voordeel hiervan is dat de kiezers kandidaten beter kennen omdat die uit hun eigen regio komen. Nadeel is dat een afgevaardigde misschien te veel denkt aan de belangen van zijn district en te weinig aan het algemeen belang. Het grootste nadeel is dat de stemmen op de verliezer verloren gaan, waardoor het kan dat de partij die landelijk de meeste stemmen heeft niet de meeste zetels krijgt.

## Verkiezingsstrijd

Voor de verkiezingen stellen partijen een campagneteam samen onder leiding van de lijsttrekker, vaak geholpen door een **spindoctor**, een communicatiedeskundige die de partij en lijsttrekker adviseert. Samen bepalen ze een verkiezingsstrategie.

Dagelijks verschijnen er **opiniepeilingen** die niet alleen de mening van kiezers peilen maar volgens sommige deskundigen ook de uitslag beïnvloeden, veel mensen stemmen graag op een winnende partij. Door de grote rol van media tijdens verkiezingen wordt wel gesproken van een **tv- en internetdemocratie**. Stemwijzers trekken miljoenen bezoekers en steeds meer politici gebruiken twitter en weblogs.

## Naar de stembus

Als we gaan stemmen spelen de volgende punten een rol:

* De standpunten van de partij.
* Je eigen belangen, bijvoorbeeld als student of ondernemer.
* De kans dat de partij een cruciale rol kan spelen bij de vorming van een kabinet, een grote partij heeft meestal meer invloed. Dit heet **strategisch stemmen**.
* De aantrekkingskracht van de lijsttrekker.

Als je stemt kies je een partij, maar stem je op een persoon. De meeste mensen stemmen op de lijsttrekker, maar sommigen kiezen bewust voor een vrouw of iemand uit de regio. Kandidaten die laag op de lijst staan kunnen met veel **voorkeursstemmen** toch in de Tweede Kamer komen. Dat je op een persoon stemt betekent dat die bij een conflict niet zomaar uit de Kamer kan worden gezet.

## Na de verkiezingen

De dag na de Tweede Kamerverkiezingen begint de **formatie** van een kabinet, dat uit ministers en staatssecretarissen bestaat. In landen met een districtenstelsel is er vaak één partij die de meerderheid in het parlement heeft. Hier is een meerderheid alleen mogelijk als meerdere partijen een **coalitie** sluiten, een combinatie van verschillende partijen die samenwerken op bestuurlijk niveau.

## Informatie

Eerst onderzoekt een informateur welke partijen samen een kabinet willen vormen dat steun krijgt van de meerderheid in de Tweede Kamer. Dan moeten deze partijen met elkaar onderhandelen over de hoofdlijnen van het te voeren beleid, die in het **regeerakkoord** komen te staan.

## De formatie

Als de informateur klaar is vormt een formateur het kabinet. Diegene is meestal de lijsttrekker van de grootste partij, en wordt straks minister-president. Bij de verdeling van de overige posten wordt gekeken naar het aantal zetels en voorkeuren van partijen en de zwaarte van functies. Aan het eind benoemt de koning de ministers en staatssecretarissen en volgt de foto op het koninklijke bordes.

## Het regeerakkoord

Het regeerakkoord vormt het raamwerk voor het beleid dat het kabinet wil gaan voeren. Het wordt elk jaar bijgesteld en aangevuld in de **troonrede**, die wordt voorgelezen op Prinsjesdag. Op dezelfde dag biedt de minister van Financiën de **miljoenennota** aan de Tweede Kamer aan. Hierin staan de plannen concreet gemaakt en hoeveel geld ervoor beschikbaar is. Na de bekendmaking van de plannen debatteert de Tweede Kamer over de plannen tijdens de **Algemene Beschouwingen**, waarbij vaak kritiek komt van de oppositiepartijen. Uiteindelijk stemt de Kamer over alle voorstellen.

## Gehaktdag

Als de aannames van de miljoenennota anders uitpakken worden de plannen bijgesteld, waarvan de eerste bijstelling meestal plaatsvindt in de **voorjaarsnota**, waarin de regering verantwoording aflegt over het beleid dat in de miljoenennota is toegezegd. Deze verantwoording vindt plaats op de derde woensdag in mei en wordt gehaktdag genoemd.

## De val van een kabinet

De meeste kabinetten halen de volle vier jaar niet. Een kabinet kan om verschillende redenen vallen:

* De ministers worden het niet eens over een kwestie of meer kwesties en de regeringspartijen besluiten gezamenlijk dat het niet verder kan.
* Een meerderheid in de Tweede Kamer verwerpt het beleid van het kabinet en de ministers zijn niet bereid hun beleid te wijzigen.

Biedt het hele kabinet zijn ontslag aan, dan komen er vervroegde verkiezingen en blijven de oude ministers in functie tot er een nieuw kabinet is gevormd, wat een **demissionair kabinet** heet. Soms besluit de Tweede Kamer dat een probleem niet zo groot is en dat een informateur kan proberen een nieuw kabinet te vormen zonder verkiezingen, maar dit komt niet vaak voor.

# 2.5 Regering en parlement

## De regering

Het **kabinet** bestaat uit ministers en staatssecretarissen. De **regering** wordt gevormd door de koning en ministers.

## Ministers en staatssecretarissen

De regering is verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur. De koning in wordt wekelijks door de minister-president op de hoogte gehouden. Ministers hebben een beleidsterrein onder hun beheer, bijv. justitie. Beleidsvoornemens worden besproken in de ministerraad, de gezamenlijke vergadering van de ministers met als voorzitter de **premier**. Voor onderdelen van het takenpakket van een minister kunnen staatssecretarissen worden aangesteld.

Ministers en staatssecretarissen zijn verantwoording schuldig aan de volksvertegenwoordiging en kunnen in de Tweede of Eerste kamer op het matje worden geroepen. De ambtenaren van de ministers en staatssecretarissen bereiden wetsvoorstellen voor en geven adviezen. Soms hebben ministers geen eigen ministerie, maar een soort onderministerie, zoals Ontwikkelingssamenwerking onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken valt. Dit is een **minister zonder portefeuille**.

## Het staatshoofd

Sinds 1814 wordt de positie van staatshoofd erfelijk vervuld door de wettige opvolgers van koning Willem I, Prins van Oranje Nassau. Het staatshoofd heeft een aantal politieke taken:

* Ondertekenen van alle wetten;
* Voorlezen van de troonrede op Prinsjesdag;
* Benoemen van ministers;
* Overleg met de minister-president over het kabinetsbeleid.

De koning is niet verantwoordelijk voor de inhoud van wetten en troonrede. De **troonrede** kijkt terug op het afgelopen regeringsjaar en schetst de hoofdlijnen van het beleid voor het komende jaar. Elke minister levert de tekst van het beleid waarvoor hij verantwoordelijk is.

De koning is **onschendbaar**, de ministers zijn verantwoordelijk. Deze wet geldt ook voor alle andere leden van het Koninklijk Huis. Als hun uitspraken in strijd zijn met het kabinetsbeleid worden de ministers ter verantwoording geroepen.

## Het parlement

Het parlement bestaat uit de Eerste en Tweede Kamer, die samen de Staten-Generaal heten. De Tweede Kamer is belangrijker omdat de leden rechtstreeks gekozen worden en de leden meer bevoegdheden hebben.

## De Tweede Kamer

In de Tweede Kamer zitten is een fulltimebaan. De taken zijn:

* Samen met de regering wetten maken en die goedkeuren (medewetgeving);
* De regering controleren.

## Medewetgeving

Om de taak als medewetgever te vervullen heeft de Tweede Kamer een aantal rechten:

* **Stemrecht:** wetsvoorstellen aannemen of verwerpen.
* **Recht van amendement:** wetsvoorstellen wijzigen en daarna aannemen (de wijzigingen heten amendementen).
* **Recht van initiatief:** zelf wetsvoorstellen indienen (gebeurt niet vaak door onvoldoende kennis).
* **Budgetrecht:** het recht om de begroting goed te keuren, te verwerpen of te wijzigen.

## Controle ministers

Om het beleid van ministers te controleren heeft de Tweede Kamer een aantal rechten:

* **Recht van motie:** een motie is een uitspraak waarmee de Tweede Kamer een minister of staatssecretaris oproept maatregelen te nemen of met een wetsvoorstel te komen, die vaak worden ingediend aan het eind van een debat en niet bindend zijn. De lichtste motie is de motie van treurnis, daarna de motie van afkeuring en tot slot de motie van wantrouwen, waarbij een minister alleen nog maar kan aftreden.
* **Vragenrecht:** het recht om vragen te stellen aan de regering (schriftelijk, wekelijks vragenuurtje).
* **Recht van interpellatie:** Kamerleden mogen een spoeddebat aanvragen met een minister of staatssecretaris over een onderwerp waar ze zich zorgen over maken (minimaal door 30 Kamerleden gesteund). Vooral oppositiepartijen maken hier gebruik van.
* **Recht van enquête:** de mogelijkheid om een onderzoek in te stellen naar de rol van regering en overheid in een bepaalde kwestie, waarbij ministers, ambtenaren en andere betrokkenen als getuige mogen worden opgeroepen en onder ede verhoord. Dit wordt alleen ingezet bij kwesties van groot maatschappelijk belang.

## De Eerste Kamer

De Eerste Kamer, de **Senaat**, heeft 75 leden, en het lidmaatschap is een deeltijdfunctie. De Eerste Kamer vergadert één keer per week. De leden worden niet rechtstreeks door het volk gekozen maar door leden van de Provinciale Staten.

De Senaat mag wetsvoorstellen alleen toetsen aan staatsrechtelijke normen en regels, en daarna aannemen of verwerpen, maar niet wijzigen of indienen. De Eerste Kamer is een ‘laatste controle’. De Eerste Kamer heeft het recht om:

* Schriftelijke vragen te stellen;
* Het recht van interpellatie;
* Het recht van enquête.

Ze gebruiken hun rechten niet vaak omdat ze de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging niet voor de voeten willen lopen.

## Van wetsvoorstel tot wet

De grote lijnen van het regeringsbeleid liggen vast in het regeerakkoord, en ambtenaren werken deze beleidslijnen uit in wetsvoorstellen. Een wetsvoorstel gaat eerst naar de Raad van State (het belangrijkste adviesorgaan van de regering), daarna naar de Tweede Kamer, die het nog mag wijzigen, en als laatst naar de Eerste Kamer, die de wet aanneemt of verwerpt. Als de wet wordt goedgekeurd wordt hij ondertekend door de koning en de verantwoordelijke minister, gepubliceerd in het Staatsblad en krijgt het de status van wet.

Schematisch:

1. Initiatief
2. Ontwerp
3. Advisering door Raad van State
4. Behandeling door de Tweede Kamer
5. Behandeling door de Eerste Kamer
6. Ondertekening
7. Publicatie in het Staatsblad

Bij **Koninklijke Besluiten** neemt de regering besluiten zonder dat de Tweede en Eerste kamer zich erover uitspreken, zoals de benoeming van een burgemeester en bij een **Algemene Maatregel van Bestuur**, een laatste besluit van de regering over specifieke regels binnen een al bestaande wet.

## Verhouding regering en parlement

Ministers kunnen niet lid zijn van het parlement omdat de Eerste en Tweede kamer de ministers moeten controleren, en ze dus zichzelf zouden controleren, wat niet gewenst is in een dualistisch systeem. **Dualisme** betekent dat er een duidelijke taakverdeling is tussen regering en parlement die voortvloeit uit de trias politica. Nederland heeft geen volkomen gescheiden machten omdat ministers uitvoerende en wetgevende macht hebben. De volksvertegenwoordiging heeft de meeste macht omdat het wetsvoorstellen kan verwerpen, ook al lijkt het soms of ministers en burgemeesters meer te zeggen hebben.

# 2.6 Politiek in de praktijk

## Het systeemmodel

Het systeemmodel is een hulpmiddel bedacht door politicoloog Easton om te begrijpen hoe politieke besluitvorming werkt, waarin 4 fasen te herkennen zijn.

## Fase 1: invoer of input

In deze fase brengt de samenleving eisen en wensen naar voren, die op de politieke agenda komen als politieke partijen ze oppikken en bijvoorbeeld een spoeddebat aanvragen, waarna de minister meestal meteen zijn maatregelen aankondigt. Samen met de massamedia en pressiegroepen worden politieke partijen **poortwachters** van de democratie genoemd omdat ze de mogelijkheid hebben wensen van de samenleving te vertalen in concrete politieke eisen.

## Fase 2: omzetting

Als een onderwerp op de politieke agenda staat moeten bestuurders er een beleid van maken. Ambtenaren onderzoeken het onderwerp en schrijven een **beleidsvoorbereiding**. Samen met ambtenaren kiest de minister hoe hij de kwestie gaat verwerken tot een maatregel of wetsvoorstel. In deze fase van de **beleidsbepaling** bespreekt de minister zijn plannen in het parlement waar er nog van alles aan gewijzigd wordt, waarna beide Kamers erover stemmen. Nu wordt nog gekeken naar gevolgen van de maatregelen.

## Fase 3: uitvoer

Nu wordt de maatregel uitgevoerd. De financiering wordt door ambtenaren geregeld. Tijdens deze **beleidsuitvoering** blijft de minister eindverantwoordelijk.

## Fase 4: terugkoppeling

Wetten en andere maatregelen roepen reacties op uit de samenleving en uit deze terugkoppeling of **feedback** kunnen politici afleiden of het beleid het gewenste effect heeft. Zo niet, dan kunnen zij via debatten en moties verlangen dat het wordt bijgesteld.

## Politieke actoren

Politieke besluitvorming komt tot stand via een wisselwerking tussen politici en de samenleving. Bij een wet over alcohol zal de minister van Volksgezondheid ook advies vragen van artsen, verslavingsdeskundigen, horecaondernemers, etc. Alle individuele burgers, groepen, bestuursorganen en instanties die betrokken zijn bij het politieke besluitvormingsproces noem je **politieke en maatschappelijke actoren**.

In een democratie is de wisselwerking tussen deze actoren van cruciaal belang. We noemen dit het politieke debat, waarin niet alleen belangen worden afgewogen, maar ook oplossingen worden bedacht. Als politici zich onttrekken aan dit debat, zondigen zij de regels van de democratische besluitvorming en treden zij in feite op als autocratische bestuurders.

## Ambtenaren

Ambtenaren die bestuurders bijstaan houden zich bezig met beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling en beleidsuitvoering. Onder **beleid** verstaan we de bewuste inzet van middelen om een beoogd doel te realiseren. Beleidsambtenaren hebben door hun vaste plek in een departement veel invloed omdat ze vaak over meer vakkennis en ervaring beschikken dan de minister. Vanwege hun invloed worden ze de vierde macht genoemd.

## Adviseurs

De regering kan een beroep doen op adviesorganen:

* **Raad van State:** Het belangrijkste adviescollege dat wordt voorgezeten door de koning, maar meestal is de vice-voorzitter vervanger voor de koning. De leden zijn juristen en oud-politici. De Raad van State beoordeelt alle wetsvoorstellen, voorstellen tot Algemene Maatregelen van Bestuur en voorstellen tot goedkeuring van verdragen. Ook is het het hoogste rechtscollege.
* **Sociaal Economische Raad:** De SER heeft 33 leden, waarvan 11 uit werknemersorganisaties, 11 uit werkgeversorganisaties en 11 onafhankelijke deskundigen die door de regering worden benoemd, de ‘Kroonleden’. De SER adviseert de regering over de hoofdlijnen van het sociaaleconomisch beleid.
* **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid:** De WWR heeft maximaal 11 leden, allen wetenschappers die door de regering worden benoemd. Zij beschrijven toekomstige ontwikkelingen die belangrijk zijn om in de gaten te houden voor beleid op de lange termijn.
* **Centraal Plan Bureau:** Het CPB is een onderzoeksinstituut dat analyses maakt van het economische beleid van de regering, zodat dit kan worden bijgestuurd. Het CBP is onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken, maar functioneert ook als onafhankelijk adviesorgaan.

## Wat kunnen burgers doen?

Als burger kun je gemeenteraadsleden benaderen, het woord voeren op gemeenteraadsvergaderingen, deelnemen aan inspraakprocedures, een stukje schrijven in de krant en gebruik maken van wettelijke bezwaar- en beroepsprocedures.

Betrekkelijk nieuw is de mogelijkheid van het **burgerinitiatief**, een (wets)voorstel van een individuele burger, dat onder bepaalde voorwaarden in de Tweede Kamer moet worden besproken.

Soms maken mensen gebruik van burgerlijke ongehoorzaamheid om onvrede te uiten, bijvoorbeeld de wet overtreden om politici ergens van te overtuigen.

## Pressiegroepen

Pressiegroepen zijn groepen die druk uitoefenen op politici om ze voor hun standpunten te winnen. Dit kan door te **lobbyen**: via persoonlijk contact proberen steun te krijgen voor je standpunten en belangen. Een andere manier is actievoeren: demonstreren of een boycot organiseren. Er zijn twee soorten pressiegroepen:

* **Belangenorganisaties** komen op voor de belangen van een bepaalde groep uit de samenleving.
* **Actieorganisaties** zetten zich in voor één bepaald onderwerp. Als mensen in actie komen voor een kortlopende en minder omvattende kwestie, zoals het tegenhouden van een snelweg, spreek je van een actiegroep.

## Media

De media vervult in onze samenleving **vijf politieke functies**:

* Een informatieve functie: de media bericht over maatschappelijke kwesties en volgt de politieke discussies.
* Een onderzoekende functie/agendafunctie: de media signaleert problemen in de samenleving die vervolgens op de politieke agenda komen.
* Een commentaarfunctie: de media geeft commentaar op politieke kwesties.
* Een spreekbuisfunctie: de media geeft politici, actiegroepen en burgers de ruimte om hun zegje te doen.
* Een controlerende functie: de media volgt de ministers kritisch en kijkt of ze de wetten van democratie en rechtsstaat niet overtreden, waarbij ze geholpen wordt door de **Wet openbaarheid van bestuur**, die de overheid verplicht om alle informatie openbaar te maken, op zaken die met staatsveiligheid en privacy van individuen te maken hebben na.

Vrije media zijn een basisvoorwaarde voor een goed functionerende democratie, dus ze ontvangen zo nodig geld uit de algemene middelen. De overheid stimuleert op die manier de **pluriformiteit** van de media: er blijft voldoende keus zodat iedere politieke mening belicht wordt.

## Omgevingsfactoren

Bij politieke besluitvorming spelen volgens Easton altijd **omgevingsfactoren** mee: factoren die niet direct onderdeel van het probleem vormen, maar wel de besluitvorming beïnvloeden. De belangrijkste omgevingsfactoren zijn:

* **Demografische factoren:** de samenstelling van de bevolkingsopbouw.
* **Ecologische factoren:** de wisselwerking tussen mens en milieu.
* **Culturele factoren:** de geschiedenis van een land en de daaraan gekoppelde waarden, normen en gewoonten.
* **Economische factoren:** de mate van economische groei en werkgelegenheid.
* **Technologische factoren:** zoals de ontwikkeling van communicatie of medische technologie.
* **Sociale factoren:** zoals de verdeling in maatschappelijke klassen en de verschillen daartussen.
* **Internationale factoren:** zoals de uitbreiding van EU-wetten waar Nederland zich aan moet houden, en de globalisering van de arbeidsmarkt.

# 2.7 Provincie en gemeente

## Decentralisatie (Decentraal wat kan, centraal wat moet)

Het Rijk heeft veel bevoegdheden gedelegeerd aan gemeenten en provincies. Hiervoor zijn goede redenen:

* Elke provincie/gemeente heeft haar eigen specifieke problemen.
* De inwoners van de provincies/gemeenten hebben zo meer mogelijkheden om hun democratische rechten in praktijk te brengen.
* Het lost in veel gevallen het **democratische dilemma** op van de vraag op welke manier de effectiviteit van politieke besluitvorming enerzijds en het debat daarover anderzijds het beste gewaarborgd zijn.

## De provincie

De belangrijkste taken van de provincie liggen bij ruimtelijke ordening en milieu. De provincie stelt een structuurvisie op, waarin de plannen voor een gebied staan, waarin wel rekening moet worden gehouden met het landelijke beleid.

Elke vier jaar zijn er verkiezingen voor de **Provinciale Staten**. De **gedeputeerden** worden voorgedragen door de partijen in de Provinciale Staten die samen een coalitie hebben gevormd. Voorzitter van de Gedeputeerde Staten en de Provinciale Staten is de **commissaris van de koning**, die officieel wordt benoemd door de koning, maar in de praktijk door de minister van Binnenlandse Zaken.

## De gemeente

Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor een ordelijk verloop van het openbare leven in de gemeente: het bijhouden van het bevolkingsregister, het sluiten van huwelijken, de politie, het ophalen van huisvuil, groenvoorziening, openbare verlichting en het verlenen van bouwvergunningen.

Gemeenten hebben in het kader van **decentralisatie** ook veel nieuwe taken gekregen, zoals het regelen van uitkeringen en de zorg voor ouderen en gehandicapten, en het gedetailleerd uitvoeren van de provinciale structuurvisie.

## Taakverdeling

De **gemeenteraad** neemt de belangrijkste beslissingen in de gemeente. De leden worden elke vier jaar rechtstreeks gekozen. Het aantal leden is afhankelijk van het aantal inwoners. Aan gemeenteraadsverkiezingen mogen ook mensen meedoen die geen Nederlandse nationaliteit hebben, mits ze al minimaal vijf jaar in Nederland wonen. Het **college van burgemeester en wethouders** (B en W) zorgt voor het dagelijks bestuur, en heeft vooral een uitvoerende taak. Ook hier dragen partijen uit de coalitie wethouders voort, die daarna door de gemeenteraad worden gekozen. De gemeenteraad controleert het college van B en W, en wethouders kunnen dus niet in de gemeenteraad zitten. De burgemeester wordt voor zes jaar benoemd door de minister van Binnenlandse Zaken.

## Gemeentelijke herindeling

Het Rijk streeft naar gemeenten met minimaal 20.00 inwoners, dus de laatste 30 jaar fuseren steeds meer gemeenten. De samenvoeging van gemeenten heeft als doel om de gemeentelijke kosten te verlagen en de **bestuurskracht** van gemeenten te vergroten. Door dienstverlening te centraliseren dalen de lasten per inwoner en verbetert de dienstverlening door meer efficiëntie.

Nadeel van de gemeentelijke herindeling is de groeiende **kloof** die ontstaat tussen burgers en bestuur, letterlijk (verder naar het stadhuis) en figuurlijk (minder betrokkenheid van burgers).

## Decentraal in de praktijk

Provincies en gemeenten hebben dus een **bestuurlijke autonomie**, maar zijn tegelijkertijd gebonden aan wat in Den Haag wordt beslist, wat tot onenigheid kan leiden. Hierbij gaat het om de vraag: wie heeft de meeste macht, minister of burgemeester? Die vraag is niet eenduidig te beantwoorden omdat ze allebei over macht beschikken.

Een andere **machtskwestie** die geregeld opspeelt tussen gemeenten en centrale overheid is die rond het gedoogbeleid van softdrugs. Kabinetten willen harder optreden, maar burgemeesters vrezen dat dit leidt tot meer illegale handel en criminaliteit in hun gemeenten, die zij dan zelf moeten aanpakken.

# 2.8 Nederland en de wereld

## De Europese Unie

Als oplossing voor het dilemma rond **effectiviteit** is in Nederland de afgelopen decennia gekozen voor steeds meer decentralisatie, maar het dilemma speelt ook op internationaal niveau. Het lidmaatschap van de EU dwingt Nederland steeds meer mach af te staan aan Europa, en de laatste jaren groeit het verzet tegen nog meer **verlies van autonomie**. De betrokkenheid van burgers bij wat in Europa wordt beslist is niet erg groot, waardoor de zwakke democratische structuur van Europese instellingen wordt benadrukt.

## Ontstaan van de Europese samenwerking

Na de Tweede Wereldoorlog dacht men in Europa dat samenwerking zou kunnen voorkomen dat er opnieuw een oorlog zou komen. In 1951 werd de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal opgericht, bestaande uit Frankrijk, Duitsland, Italië, Nederland, België en Luxemburg, omdat de strijd om **grondstoffen** een belangrijk motief voor nieuwe oorlogen kon worden. In 1957 werd de EGKS uitgebreid: negen landen verenigden zich in de Europese Economische Gemeenschap.

De samenwerking leverde economische groei en welvaart op, waardoor meer landen zich wilden aansluiten. De afspraken over de **unificatie** van het recht leverde wel problemen op door de onderlinge verschillen.

## Oprichting van de Europese Unie

In 1992 werden met het verdrag van Maastricht de Europese Unie (EU) en de Economische en Monetaire Unie (EMU) opgericht. Vanaf 2013 telt de EU 28 lidstaten. 17 lidstaten zijn lid van de EMU, de **eurozone**, de groep van EU-landen die een gecoördineerde economische, financiële en monetaire politiek voeren. Ze zijn overgestapt op de euro, en hebben hun bevoegdheden op het gebied van nationaal geld overgedragen aan het Europese Stelsel van Centrale Banken, met als hoofd de **Europese Centrale Bank**. Sinds 2007 is in het Verdrag van Lissabon, de ‘Europese Grondwet’, het bestuur en de politieke besluitvorming van de EU geregeld.

In de EU geldt een vrijer verkeer van personen en goederen, je kunt in een ander EU-land studeren en werken, en er is een vrije handelsmarkt. De euro heeft bijgedragen aan de Europese expansie, maar sinds de financiële crisis van 2008 en de Europese schuldencrisis van 2011 is er veel kritiek op de effectiviteit van de politieke besluitvorming in Europa.

## Bevoegdheden

Op een aantal terreinen is de EU een **supranationale organisatie**, de aangesloten landen hebben hun bevoegdheden grotendeels overgedragen aan de EU (milieu, landbouw, asielbeleid). Op deze gebieden staan Europese wetten boven nationale wetten.

Op andere gebieden is de samenwerking **intergouvernementeel**, besluiten kunnen alleen genomen worden met instemming van alle afzonderlijke landen (defensiebeleid, buitenlandbeleid, familierecht, nieuwe EU-leden).

De laatste jaren is er een **euroscepsis**, zowel burgers als regeringen twijfelen aan of protesteren tegen te veel supranationale regels.

## Het bestuur van de Europese Unie

De EU heeft een scheiding der machten.

* Wetgevende macht: Raad van de Europese Unie & het Europees Parlement
* Uitvoerende macht: Europese Commissie
* Rechtsprekende macht: Hof van Justitie van de Europese Unie

## *De Europese Commissie*

Iedere lidstaat levert één commissaris die een eigen beleidsterrein onder zijn beheer heeft. De Europese Commissie geeft leiding aan het ambtelijk apparaat, ontwerpt de conceptbegroting en doet voorstellen voor Europese wet- en regelgeving, die worden besproken en eventueel gewijzigd in het Europees Parlement.

## *De Raad van de Europese Unie*

In de Raad van de Europese Unie, ook wel **Raad van Ministers**, zijn er negen verschillende raden (bijv. Justitie, Milieu), en de samenstelling ervan is afhankelijk van de onderwerpen die worden besproken. Iedere lidstaat heeft één vertegenwoordiger, maar de zwaarte van de stem wordt bepaald door de bevolkingsomvang per land. De Raden van Ministers hebben wetgevende macht en bepalen of wetsvoorstellen van de Europese Commissie na bespreking in het Europees Parlement worden overgenomen, waarna de Europese Commissie ze uitvoert.

## *Het Europees Parlement*

Het aantal vertegenwoordigers per lidstaat in het Europees Parlement is afhankelijk van het aantal inwoners. Er zijn 736 vertegenwoordigers. In het Europees Parlement sluiten mensen van bepaalde politieke partijen zich aan bij ‘Europese partijen’, zoals de Partij van Europese Sociaaldemocraten, of de Europese Volkspartij.

Het Europees Parlement heeft niet het laatste woord, maar kunnen alleen meedenken en onderwerpen op de agenda zetten. Het mag ook geen wetsvoorstellen indienen en commissarissen naar huis sturen. Vanwege deze beperktheden van het Europees Parlement spreken we van het **democratisch tekort**, en het is de vraag of dit gekozen orgaan ooit de wetgevende macht in Europa zal krijgen nu steeds meer lidstaten minder bereid zijn hun **nationale soevereiniteit** nog verder naar Europa over te hevelen.

## *Hof van Justitie van de Europese Unie*

Het Hof moet ervoor zorgen dat de regels van de EU in alle lidstaten hetzelfde worden geïnterpreteerd en toegepast. Lidstaten, bedrijven en burgers kunnen bij het Hof van Justitie recht halen. Het bestaat uit 27 rechters, één uit elke lidstaat. Uitspraken van het Europees Hof van Justitie gaan boven uitspraken van de Nederlandse rechter.

## Hoe wordt een land lid van de EU?

Een land dat lid wil worden van de EU moet volgens de ‘criteria van Kopenhagen’:

* Een stabiele democratie hebben die de rechtsstaat, de eerbieding van mensenrechten en de bescherming van minderheden waarborgt;
* Over een functionerende markteconomie beschikken die bestand is tegen de concurrentie van de interne markt;
* Het ‘acquis communautaire’, het geheel van EU-verdragen, richtlijnen, verordeningen en de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie in zijn nationale wetgeving opnemen;
* Administratief in staat zijn om besluiten van de EU uit te voeren.

Ook moeten alle landen van de EU het ermee eens zijn.

## De verenigde naties

Een belangrijk internationaal samenwerkingsverband is de Verenigde Naties, opgericht in 1945, waar 193 staten bij zijn aangesloten. De VN zet zich in voor samenwerking op het gebied van internationaal recht, mondiale veiligheid, behoud van de mensenrechten en onderzoek naar maatschappelijke en culturele ontwikkelingen. De organisatie besluit soms via vredesmissies in te grijpen bij conflicten.

De VN heeft verschillende **suborganisaties**, elk verantwoordelijk voor een eigen gebied (UNICEF, World Health Organisation).

## De Algemene Vergadering

De **secretaris-generaal** is de hoogste ambtenaar van de VN en is voorzitter van de Algemene Vergadering, een bijeenkomst van alle VN-leden die bij meerderheidsbesluit resoluties en verklaringen kan aannemen.

* **Resoluties** zijn uitspraken waarin het gedrag van een land wordt veroordeeld, bijvoorbeeld als een land mensenrechten schendt. Resoluties zijn niet bindend.
* In een **verklaring** stelt de VN basisprincipes op die essentieel zijn voor internationale samenwerking. Belangrijke verklaringen zijn de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, en de Milleniumverklaring, met de acht milleniumdoelen die de VN wereldwijd wilt nastreven.

## De Veiligheidsraad

De Veiligheidsraad zorgt voor internationale veiligheid en vrede, en besluit bij meerderheid van de stemmen hoe een resolutie moet worden uitgevoerd. Er zitten 15 landen in, waarvan 5 permanent: de VS, China, Rusland, Frankrijk en Engeland. Deze landen hebben **vetorecht**, het recht om de uitvoering van een resolutie te verbieden, waardoor de VN vaak niet in staat is doeltreffende maatregelen te nemen.