

The book cover features a white background with large, abstract blue shapes. A central black rectangular box contains the title and author information in white text. The title is in a large, bold, sans-serif font, and the author's name and bio are in a smaller, sans-serif font.

LEVE DE INDIRECTE DEMOCRATIE

Annemarie Kok

Journalist, filosoof en universitair docent
'publieksgericht schrijven'²³

'Hoe ontkom ik straks
aan de grillen van de
zelfbesturende buurman?
Het is volstrekt onduidelijk:
over checks and balances
wordt door de vernieuwers
van onze democratie
nauwelijks nagedacht'

‘We maken ons zorgen over de democratie.’ Zo werd op de website van de Vereniging voor Bestuurskunde Noord het symposium ingeleid dat zij op 24 maart 2017 in Assen organiseerde onder de titel ‘Nieuwe democratie. Op zoek naar legitimiteit’. Als een van de drie uitgenodigde sprekers moest ik een beetje zuchten van het woordje ‘we’: alsof iedereen wakker ligt van onze democratie. Voor mij geldt dat in elk geval niet. Ik ben juist blij met ons systeem van gekozen vertegenwoordiging.

Dat het hier en daar niet lekker loopt met de samenleving, dat er ‘onvrede’ heerst over van alles en nog wat: het ligt in deze tijden van populisme al snel aan ‘falend’ openbaar bestuur. Democratie is mooi, vinden veruit de meeste mensen, maar degenen die dag in dag uit zorgen dat dit systeem aan de praat wordt gehouden, die hebben veelal geen idee wat er leeft onder de bevolking. Althans, dat hoor je telkens in de media. ‘Mensen voelen zich niet meer gerepresenteerd,’ zo heet het – ook in menig academisch commentaar. En u kent intussen de ‘oplossing’ hiervoor: politici moesten beter gaan luisteren. Naar – met hoofdletters – de burger.

Naast die nogal diffuse luistertrend is in 2013 de ‘participatiesamenleving’ opgekomen, ook wel de ‘doe-democratie’ genoemd. In deze post-verzorgingsstaat-samenleving wordt van mensen ‘zelfredzaamheid’ en ‘samenredzaamheid’ verlangd. Dit nieuwe beleid komt er op neer dat burgers die in hun buurt, dorp of stad zelf al graag (sociale, ruimtelijke) initiatieven wilden ontplooiën daarvoor als het even kan de ruimte krijgen, en dat mensen die niet spontaan tot omgevingsparticipatie geneigd zijn hiertoe door gemeentebesturen actief worden aangespoord. De vermeende voordelen van dit maatschappijmodel: lagere overheidsuitgaven, meer sociale cohesie én benutting van de kennis en kunde van de goed opgeleide, energieke en internettende Nederlander die ‘weet wat er in zijn woonplaats speelt’ en het gehad zou hebben met ‘top-down’-besturen.

Het trio ‘lawaaig populisme’, ‘verbouwing van de verzorgingsstaat’ en ‘faciliteren van de plannen van de mondige burger’ heeft vooral op lokaal niveau geleid tot allerhande experimenten met ‘participatieve’ democratie, van burgertoppen en burgerbegrotingen tot zelfbestuur voor stadswijken. Mijn stellige indruk is dat hierbij sprake is van een ernstige overschatting van de bereidheid en de vaardigheid van ‘gewone burgers’ om op regelmatige basis over van alles mee te denken, maatschappelijk werk in de buurt te verrichten

en/of bestuurlijke verantwoordelijkheid te dragen. Maar ook vind ik groot-scheepse burgerparticipatie principieel niet in de haak: het juist zo waardevolle indirecte karakter van de bestaande democratie komt in gevaar. Op dit laatste punt zal ik nu ingaan.

Waarom indirecte democratie?

‘Wat is democratie nou werkelijk’, is de vraag die je veel hoort stellen door mensen die menen dat ons huidige stelsel niet oplevert wat je van ‘democratie’ zou mogen verwachten. Hoewel ik filosofie heb gestudeerd, neig ik er niet naar om bijvoorbeeld Aristoteles aan te halen in een poging een antwoord te geven. Liever kijk ik wat er onder de noemer democratie in een land als Nederland (en dus niet bij de oude Grieken) al sinds jaar en dag gebeurt.

Dan zie je: democratie is een vreedzame en effectieve grondwettelijke methode om te komen tot oplossingen voor maatschappelijke problemen. En daar komt zoals bekend veel bij kijken: confrontatie van visies en voorstellen, de weging van uiteenlopende belangen, beoordeling van feiten, het stellen van prioriteiten, het zoeken naar draagvlak voor maatregelen, het nemen van besluiten, het uitvoeren daarvan, en naderhand: aanspreekbaar zijn op de gevolgen van gemaakte politieke keuzes.

Dit zijn ingewikkelde, en zeker in een door media gedomineerde samenleving, enerverende taken. En degenen die dit werk – want dat is het – namens en voor ons doen, dienen dan ook te beschikken over een aantal eigenschappen en kwaliteiten die niet iedereen in huis heeft (hierover later meer).

*Democratie is een vreedzame en effectieve
grondwettelijke methode om te komen
tot oplossingen voor maatschappelijke
problemen*



Wie op deze nuchtere manier aankijkt tegen democratie is al snel een stuk minder bevreesd voor de veelbesproken ‘kloof’ tussen burger en politiek. Om te beginnen is een flinke afstand tussen kiezers en vertegenwoordigers nogal logisch aangezien niet iedereen steeds persoonlijk gehoord kan worden. Maar ook moet politici de nodige rust en eigengereidheid gegund worden. Daar hebben niet alleen zij, maar als het goed is vooral ook wij plezier van. Immers: hoe kunnen bestuurders behoorlijk besturen als gedurende hun ambtstermijn iedereen het hoogste en laatste woord wil hebben? Of, zoals voormalig VVD-politicus Frits Bolkestein het eind 2016 in Groningen verwoordde tijdens een debat over de democratie: ‘De afstand tussen burger en bestuur is nu eerder te klein. De kiezer zit op schoot bij de gekozene, zit hem op de hielen. Daar krijg je koortsachtige, korte termijn-politiek van’.

Verder suggereert het woord ‘kloof’ een akelige, immense leegte die er feitelijk niet is. In de ruimte tussen burger en bestuur bruist het juist! Dat is te danken aan de onze democratie kenmerkende wisselwerking tussen politieke partijen, belangengroepen, maatschappelijke organisaties, journalisten, bedrijven, wetenschappers en juristen die allemaal hun samenleving- en politiek-beïnvloedende werk doen. Markt, civil society, rechterlijke macht, pers en academische wereld: zij leveren voortdurend perspectieven aan die voor het proces van politieke besluitvorming van betekenis kunnen zijn.

En ‘de burger’? Al die net genoemde sferen worden bevolkt, gedragen en/of gekoesterd door burgers, miljoenen burgers! Wat een prima (ofschoon uiteraard niet perfect) systeem toch eigenlijk, zo’n indirecte democratie.

Loten lost niks op

De meeste mensen begrijpen trouwens uitstekend dat de vraag wie wel en wie niet bestuurt gewoon ook een kwestie van arbeidsdeling is: je laat het voor maximaal vier jaar over aan wie het wil en wie het volgens jou het beste kan. Het is duidelijk dat in het huidige systeem de drempel om politiek actief te worden voor sommige mensen hoger is dan voor andere. Maar dat heeft in de eerste plaats te maken met de moeilijkheidsgraad en met de in veler ogen weinig opwindende aard van bestuurlijk en vertegenwoordigend werk. On-elitair zal politiek daarom nooit worden, tenzij we mensen gaan dwingen te besturen.

Om de toegankelijkheid en daarmee ook de representativiteit en legitimiteit van het openbaar bestuur te vergroten, wordt op gemeentelijk niveau steeds vaker naar het idee van loting gegrepen. Onder anderen emeritus-hoogleraar parlementaire geschiedenis Joop van den Berg vindt dat ondoordacht. In zijn column 'Kiezen of loten' op www.parlement.com schreef hij op 20 januari van dit jaar: 'David Van Reybrouck wil idealiter de democratie een nieuwe vorm geven door verkiezingen te vervangen door loting.

Volksvertegenwoordigers worden dan niet meer gekozen maar door een uitgekiend systeem van loting aangewezen. (...) De lotelingen zullen samen "delibereren", uiteraard zonder last, waarbij zij zich door experts kunnen laten adviseren en vervolgens beslissen over de aan hen gedane voorstellen.' Met gemak laat Van den Berg zien waarom dit alternatief ongeschikt is. 'Van Reybrouck gaat ervan uit dat [zo'n] volksvergadering tot meer aanvaarde besluiten zal leiden dan het traditionele gekozen parlement. (...) Een parlement door loting samengesteld is [echter] alleen dan representatief als het lidmaatschap ervan verplicht wordt gesteld.'

Zijn volgende bezwaar luidt: 'Waarom zou een parlement door loting samengesteld, beslissingen nemen die door de bevolking gemakkelijker worden aanvaard dan het huidige gekozen parlement? Ook [zo'n] parlement zal, wil het een beetje praktisch blijven, bij meerderheid moeten beslissen.' En tot slot schrijft deze democratie-specialist: 'Het ziet er naar uit dat loting niet in de plaats kan treden van verkiezing, al was het maar omdat elke mogelijkheid tot verantwoording ontbreekt.'

Een ondankbaar vak

Het lijkt dus niet erg slim om te denken dat we beter af zijn met een bestuur van zogenaamd gewone burgers. Toch zitten we in Nederland nu al zo'n vijftien jaar met het sfeertje van 'politiek is iets van de elite, en die elite is vreselijk'. En er zijn bedroevend weinig politici die daar nu eens vierkant stelling tegen nemen. Die zeggen: 'Nee hoor mensen, wij zijn niet vreselijk. Wij maken ongetwijfeld fouten, maar wij hebben hart voor de rechtsstaat en voor de publieke zaak, wij hebben opvattingen over waar het wel en niet heen moet met het land, de provincie of de gemeente, en wij maken graag overuren om u voor die visie te winnen en om onze prioriteiten in beleid vertaald te krijgen. Uiteraard staat het u vrij meer vertrouwen in een andere partij te stellen. En desgewenst kunt ook u de weg van het actieve kiesrecht bewandelen.'

Heel soms zegt een politicus wél hardop dat zijn of haar werk belangrijk en niet zo gemakkelijk is. Oud-parlementariër Femke Halsema doet dat bijvoorbeeld, in haar in 2015 verschenen memoires. Ook een van haar opvolgers als fractievoorzitter van GroenLinks in de Tweede Kamer, Bram van Ojik ageerde een paar jaar geleden in een interview met *NRC Handelsblad* tegen het bevreemdende ‘weg-met-ons’-denken in politiek Den Haag: ‘We hebben een vitale democratie. In Nederland interesseren ontzettend veel mensen zich voor politiek. Voor een alarmistische sfeer is er geen enkele reden.’ Goed zo! dacht ik toen ik dit las. En dat dacht ik in het kwadraat toen ik kennisnam van Gerard de Vries’ kritiek op de burgerparticipatierage. In een bundel met de titel ‘Filosofen agenderen de stad’ schreef deze emeritus-hoogleraar wetenschapsfilosofie in 2015:

‘Politici worden geacht de meningen, belangen of waarden van hun kiezers te representeren. De rol die hen wordt toebedeeld is die van doorgeefluik. En in die rol stellen ze hun kiezers keer op keer teleur. De kiezer herkent zich niet in wat de afgevaardigde namens hem zegt en besluit. Daarop valt echter slechts één reactie te geven: allicht niet! Als een veelheid van meningen, belangen en ervaringen moet worden omgevormd tot een gezamenlijk te dragen besluit, moet die verscheidenheid vertaald, verplaatst, bijeengebracht en present worden gemaakt. Als de output van een politiek beraad gelijk is aan de input, is er niets bereikt. Ook politici staan [net als wetenschappers] voor de taak iets nieuws te verzinnen – een eenheid te smeden die nog niet bestond.’

Deze filosoof, die naast zijn universitaire werk lange tijd rondliep in Den Haag als lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, somt vervolgens op wat een politicus in huis moet hebben wil hij/zij van dat werk iets terecht kunnen brengen. De lijst is niet bepaald kort. Zo noemt hij onderscheidingsvermogen en een goed geheugen, zelfbeheersing, gepassioneerd kunnen spreken over een zaak, stapels rapporten en stukken kunnen doornemen, in staat zijn te luisteren naar zeer uiteenlopende bijdragen van zowel direct betrokkenen als deskundigen en dat alles in samenhang kunnen bezien. Verder moet hij/zij beschikken over alertheid en flexibiliteit, zitvlees, incasseringsvermogen, geduld, de kracht om koers te houden en ‘de moed die nodig is om je werk te blijven doen in een mediastorm’.

‘Politiek bedrijven is een ambacht. (...) een ondankbaar vak (...) dat meer respect verdient,’ is de boodschap van De Vries.

Code rood voor Code Oranje

Wat een raar en vooral riskant idee is het eigenlijk dat de samenleving in democratisch én sociaal opzicht zou opknappen van 'minder politiek'. Want welbeschouwd is de representatieve democratie een even hartverwarmende als intelligente wijze om duurzaam te verkeren met miljoenen anderen. Zij is een maatschappelijk bindmiddel bij uitstek. Zij bestaat om geen andere reden dan dat democraten (wij dus) bereid zijn te leven met complexiteit, diversiteit, onvolmaaktheid en onalwetendheid.

Ik vind het daarom ronduit bizar dat er steeds meer stemmen opgaan om ons systeem van vertegenwoordigende democratie half dan wel volledig op te heffen. 'Terwijl miljoenen Hongaren, Polen en Amerikanen worden geconfronteerd met de kwetsbaarheid van hun rechtsstaat en haar instituties, buitelen bij ons de voorstellen voor een radicaal andere, "echte" democratie over elkaar heen. Ze komen van rechts-populisten, van de zogenoemde Do it yourself-beweging, van het Sociaal Cultureel Planbureau en van doorsnee politieke partijen en lokale bestuurders,' schreef ik op 2 maart jl. in een opiniestuk ('Code rood voor nieuwe democratie') op www.socialevraagstukken.nl.

'Herontwerp de democratie – in hoog tempo – met de aanwezige kracht uit de samenleving!'; zo luidt bijvoorbeeld het motto van Code Oranje, een in 2016 gesmeed verbond van burgemeesters, wethouders en raadsleden van onder meer PvdA-, VVD-, en CDA-huize. Probeer het gewoon eens uit, roepen deze 'democratische' durfals: vervang gemeenteraadsverkiezingen door loting. Of laat een gekozen raadslid eens plaats maken voor een burger die ergens veel verstand van heeft!

Maar wie gaat bepalen welke burger 'ergens veel verstand van heeft'? En hoe ontikom ik straks aan de grillen van de zelfbesturende buurman? Het is volstrekt onduidelijk – over checks and balances wordt door de vernieuwers van onze democratie nauwelijks nagedacht.

Een exclusieve opdracht

Pluralisme – de in ons land aanvaarde veelheid aan opinies, overtuigingen en leefstijlen – vraagt om praten, debat en polderen, om procedures en politiek. Zolang een democratie hieraan te herkennen is, hoeven we ons geen overmatige zorgen te maken. Dit veronderstelt wel dat het primaat van representatief bestuur niet wordt geofferd aan tendensen als horizontalisering en informalisering. Serieus en sterk openbaar bestuur is namelijk nog steeds hoogst noodzakelijk.

Eurocommissaris Frans Timmermans zegt over dat laatste in zijn boekje *Broederschap* (2015): 'Zeker bij de dringende en onvermijdelijke omschakeling naar een duurzame samenleving zal het uiterste worden geleverd van de ordenende en transformerende capaciteit van overheden op alle niveaus: lokaal, regionaal, nationaal, Europees, mondiaal. Dat die overheden onvoldoende kunnen rekenen op steun en vertrouwen bij hun mandatarissen, de burgers, is het enige echte en veruit het grootste struikelblok waarvoor deze generatie – en de volgende – zich geplaatst ziet'.

*Democratie is een vreedzame en effectieve
grondwettelijke methode om te komen
tot oplossingen voor maatschappelijke
problemen*



Om dergelijke grote (maar ook tal van kleinere) opgaven aan te kunnen, en aldus het vertrouwen van burgers te behouden of te herwinnen, zullen het openbaar bestuur en het bijbehorende politieke debat wel van hoge kwaliteit moeten zijn. Binnen de bestaande democratische verhoudingen zijn er gelukkig waar nodig ruime mogelijkheden voor verbetering. Bijscholing van gekozen en benoemde bestuurders op het punt van taken en bevoegdheden bijvoorbeeld, is geen overbodige luxe. Kennis hebben van 'de techniek van de democratie' noemde de bekende bestuurder Han Lammers dit.

Daarnaast zijn prettiger en productievere vormen van communicatie met burgers desgewenst al lang realiseerbaar, of het nu gaat om de dienstverlening door de overheid of over de wijze waarop burgers in bepaalde gevallen bij de vorming van nieuw beleid worden betrokken. Andere maatregelen om het behoorlijk functioneren van ons op 'indirectheid' gestoelde stelsel te blijven garanderen, zullen juist door en niet zonder 'de politiek' getroffen moeten worden.

Dit alles begint denk ik met de erkenning – bij kiezer en gekozene/bestuurder – van de belangrijke rol van het politieke bedrijf in het bevorderen van sociale, economische en ecologische duurzaamheid. Ik pleit daarom voor bestuurders die weer echt durven besturen en hun bijzondere verantwoordelijkheid inzien, in plaats van zichzelf, heel magertjes, te beschouwen als slechts 'een van de vele maatschappelijke spelers'.

Politiek en overheid hebben juist in een moderne democratische maatschappij een exclusieve, cruciale opdracht: de gedeelde belangen van mensen aansprekend verwoorden, botsende belangen en opvattingen dichter bij elkaar brengen, knopen doorhakken/beleid ontwikkelen, en ieders rechten actief beschermen. Als dit door burgers en door bestuurders zelf niet zo wordt ervaren en uitgedragen, ja, dan heeft stemmen op een gegeven moment inderdaad niet veel zin meer.

NOOT

23. Begin dit jaar verscheen van de auteur het essay *Binding genoeg. De stad en het geheim van aangenaam samenleven*, verkrijgbaar als boekje en als gratis e-pub via www.trancity.nl.