

## Het failliet van de vertegenwoordiging

De vraag naar de herstructurering van de democratie is de moeite waard. Van de drie idealen van de Franse revolutie zijn vrijheid en gelijkheid formeel en partieel via de democratie gerealiseerd. Broederschap is sociale zekerheid geworden. Materieel bestaat echter nog altijd grote ongelijkheid. In materiële zin is broederschap in het publieke domein dan ook ver te zoeken. Maatschappelijke organisaties op vrijwillige grondslag geven daaraan wel uitdrukking. Hier lijkt broederschap vaak centraal te staan. Het is de vraag hoe we die energie kunnen transporteren naar het openbaar bestuur. Hier volgt een pleidooi voor ware democratische vernieuwing: het afschaffen van vertegenwoordiging.

Representativiteit en meerderheidsstelsel vormen de basiskarakteristieken van de democratie. Wij kiezen op 4 territoriale niveau's algemene volksvertegenwoordigingen. Veel beschouwers zijn van oordeel, dat de meerderheidsregel alleen in combinatie met wijze arrangementen als de trias politica en andere checks and balances een aanvaardbare gedaante van democratie tot stand brengt. Toch klinkt vooral de roep naar betere vertegenwoordiging door in vele betogen waaronder dat van Heertje, Peper en Booi in de Volkskrant van 13-3 j.l. en het pamflet in de NRC van 16-3 van Enthoven, Van der Heijden c.s.

Beide betogen klinken ons behoudzuchtig in de oren. Nu is er niets mis met behoudzucht, op voorwaarde dat wat te behouden is vitaliteit vertoont. We vragen ons dat ten eerste af. Is representatie nog wel een vitale karakteristiek van democratie? Wij veronderstellen dat verbetering van het democratische systeem niet zozeer te bereiken is door de verbetering van het systeem van vertegenwoordiging, maar vooral door het creëren van directe invloedsmogelijkheden voor de kiezer. We zoeken die mogelijkheid in het creëren van een nieuwe vorm van checks and balances.

De representatieve democratie is zeer succesrijk geweest, maar het heeft er alle schijn van dat juist nu wezenlijke veranderingen noodzakelijk zijn. We geven redenen voor het feit dat de vitaliteit van volksvertegenwoordiging zoals wij die kennen niet meer aanwezig is.

Representatie berustte ten eerste op de idee van:

- de nobele representant die meerwaarde toevoegt en beter oordeelt dan de burger zelf.
- de kostenreductie die vertegenwoordiging oplevert. Het zou immers logistiek ondoenlijk zijn om een ieder zichzelf te laten vertegenwoordigen.

De professionalisering van departementen en de groei van het aantal expertisecentra zijn evenals het opleidingsniveau van de burger sterk toegenomen. Dit heeft een verwoestende uitwerking op de meerwaarde en het betere beoordelingsvermogen van de nobele vertegenwoordiger.

Het argument van kostenreductie die vertegenwoordiging zou opleveren gaat in steeds mindere mate op doordat internet in staat stelt tot onmiddellijke communicatie. Het medium is uniek doordat het mass customization mogelijk maakt. De auteurs van het eerder aangehaalde pamflet pleiten dan ook terecht voor politiek maatwerk voor de burger.

Naast de in onbruik geraakte ideeën van de nobele representant en kostenreductie, bestaat nog een tweede argument voor het failliet van de vitaliteit van de huidige vorm van vertegenwoordiging.

- Algemene representatie op territoriaal niveau beruiste allereerst op het culturele belang van het territoire voor de idee van een samenleving.
- Daarnaast hield het algemene karakter van vertegenwoordiging verband met het feit dat algemene normatieve afwegingskaders in de vorm van ideologie of program aanwezig waren en wortelden in de waardepatronen van burgers.

Ten eerste moeten we ons heden terdege afvragen wat nog precies de inhoud is van het belang van territoire. Wij zijn tegenwoordig allen immers vagant. Velen werken in andere plaatsen dan zij wonen. Door de globaliseringstendens komen verre oorden als vakantiebestemming of tijdelijke vestigingsplaats dichterbij. Daarnaast zijn virtuele territoria in opkomst. Wij verblijven ook in virtuele gemeenschappen. De betekenis van veel tendensen is nog onduidelijk, maar het rechtvaardigt de conclusie dat het belang van een ééndimensionaal territoire vervalst.

Fragmentarisering van waardepatronen vernietigt bovendien algemene afwegingskaders. Hierdoor is intersectorale afweging dan ook niet meer dan een gekunsteld construct in plaats van de existentiële noodzaak die het ooit was. Zo min als de markt integrale intersectorale oordelen velt, behoeft de democratie dat te doen.

Nu vallen naast de ideeën waaruit algemene representatie ontstond, ook langzaam de peilers onder het systeem van representatie weg.

Toch klinkt alom het betoog om betere vertegenwoordiging en ontstaan er voorstellen over de manier waarop die verbetering vorm moet krijgen. Deze voorstellen gaan echter alle over verbetering in plaats van over het verdwijnen van de klassieke vorm van vertegenwoordiging. Waarom is democratie zonder representatie ook heel wel mogelijk?

- Beleidsvorming kan plaatsvinden in interactieve vorm, waarbij geen vertegenwoordigers nodig zijn.
- Uitvoering vereist wel controle, maar geen representatie.
- Controleurs en marktmeesters zijn direct te kiezen, en scheppen aanvaardbare checks and balances.

Interactieve beleidsvorming is een vorm die meer recht doet aan voorbereiding van besluiten in een situatie van fragmentarisering van waarden dan besluitvorming via representatie. Burgers hoeven zich in beleidsvraagstukken niet meer laten vertegenwoordigen, ze kunnen zelf participeren in de ontwikkeling van besluiten. Al dan niet via single issue organisaties. Toch zijn het dan vaak de vertegenwoordigers die problemen hebben met interactieve processen, bang als zij zijn om het primaat te verliezen. Hier is sprake van de perverse werking van de botsing tussen directe en indirecte democratie: volksvertegenwoordigers ondervinden concurrentie van hun eigen achterban, en andersom. Juist de vertegenwoordigers vormen een obstructie voor diegenen die zij vertegenwoordigen. Een obstructie voor vitaliteit doordat creativiteit en expertise die in de maatschappij aanwezig zijn worden miskend.

Een oplossingsrichting is voorhanden: er bestaat niet langer de noodzaak om het volk in algemene zin te laten vertegenwoordigen. Voor beleidsontwikkeling is het niet nodig, maar ook niet voor uitvoering.

Veel meer passie valt te mobiliseren door directe verkiezing door burgers van executieve regionale uitvoeringsorganen Verkiezing van autoriteiten op het gebied van Onderwijs, Zorg, Politie, etc. Uitvoering is voor een belangrijk deel aan beleidsregels gebonden. Iedere vier jaar kunnen burgers zich een oordeel vormen en tot uitdrukking brengen over de kwaliteit van het gekozen team dat z'n werk heeft gedaan.

Maar ook de Algemene Rekenkamer en verschillende controleurs en marktmeesters kunnen direct worden gekozen. Het onderscheid tussen controleurs en marktmeesters is zeer relevant. Waar horizontalisering van het besluitvormingsproces plaatsvindt, dient toezicht op de uitvoering van het beleid toe te nemen. Hier is een taak weggelegd voor de controleurs. Marktmeesters dienen zorg te dragen voor een eerlijk en efficiënt verloop van het functioneren van gereguleerde markten. Zou het niet interessant zijn om een team met een specifiek program voor de leiding van OPTA of de NMA direct te kiezen?

Een bonte verzameling van interactieve processen en gekozen organen vervangt de algemene volksvertegenwoordiging. Zijn organen met een omspannende taakstelling dan nog nodig? Wij denken van wel. Twee bestuurslagen zijn genoeg voor algemene vertegenwoordiging. Hun taak zal zich vooral richten op het vormgeven van de relaties tussen de verschillende autoriteiten. Bovendien komt hun de functie toe van procesarchitect in de voorname processen van interactieve beleidsontwikkeling. In deze constellatie lijkt het verstandig de colleges direct te verkiezen. Een gekozen regering wordt gecontroleerd door een gekozen rekenkamer. Een analoge figuur bestaat op lokaal niveau.

Doordat regionale executieve organen direct worden verkozen worden ontstaat een nieuw arrangement van checks and balances. De algemene volksvertegenwoordiging kan dan ook verdwijnen. Daarmee is de belangrijkste obstructie voor creativiteit en vitaliteit binnen de democratie verdwenen.

Een richting voor een oplossing. Natuurlijk is er sprake van haken en ogen. Een grondig dispuut is nodig. Respect voor de historische prestaties van parlementen zal ieder ervan weerhouden om lichtvaardig daadwerkelijk stappen te zetten. Maar het gesprek is nodig, broodnodig.

*Roel in 't Veld is decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.  
Albert Jan Kruijer is daar werkzaam als promovendus / organisatieadviseur.*

