

Toezichthouders kiezen?

door roel in 't veld

De klassieke representatieve democratie voldoet niet meer. Algemene representatie is obsoleet aan het raken, zo betoogt Castells, maar niet alleen hij. De meest fundamentele door hem aangedragen verklaring is, dat niet langer bij verkiezingen een min of meer duurzaam algemeen positief mandaat wordt verleend aan de vertegenwoordiger, maar dat slechts afkeer van anderen wordt gedemonstreerd. En afkeer kan plots wijziging ondergaan. Ik ben het grotendeels met hem eens. Dat betoog illustreert een probleem. Castells waarschuwt dan ook voor ontarding van een institutioneel onveranderd bestel in de richting van demagogie en populisme, die nog eens te meer versterkt en verstrikt raken als gevolg van de interactie met de media. Castells voelt zich niet geroepen tot het formuleren van oplossingen. Ons calvinistisch verantwoordelijkheidsbesef dringt daarentegen tot formulering van suggesties die het probleem zouden kunnen verhelpen.

Oplossingen waarbij de democratie verdwijnt blijven hier onbesproken, zulks vanuit de overtuiging dat er geen ander betrouwbaar fundament voor collectieve besluitvorming dan een vorm van democratie mogelijk en wenselijk is in die domeinen waarin waarden van burgers sterk zijn ontwikkeld. Technocratie is geen aanvaardbare oplossing.

Maar zowel representatie als algemeenheid zijn te modificeren. Op een aspect daarvan richt zich dit artikel.

Democratie zonder representatie is alleen denkbaar als we de regulerende en de uitvoerende taken en aspecten rond een besluit scheiden. Een populatie als geheel kan met behulp van moderne massacommunicatie wel een regel voorbereiden en vaststellen, maar dient de uitvoering over te laten aan sommigen. Interactieve beleidsontwikkeling zoals door Teisman en anderen aanbevolen laat de inhoud van beslissingen voortvloeien uit processen van communicatie en argumentatie tussen alle betrokkenen. Het past bovendien bij processen van fragmentatie van individuele waarden om ook de executieve organen per relevant domein in te delen en minder algemene, territoriale organen te onderhouden. Zulks leidt tot een tweetal ontwikkelingen die wij hier slierten noemen en wel omdat er geen sprake is van een geordend debat maar veeleer van een spaghetti-achtig kluwen waarin slechts slierten afzonderlijk zichtbaar zijn:

1. Meer directe democratie doordat uitvoerende organen direct door de bevolking worden gekozen en niet langer of benoemd zijn (burgemeester) of tot stand komen vanuit overeenstemming binnen de volksvertegenwoordiging (kabinet).
2. Meer directe democratie doordat de voorbereiding en het nemen van beslissingen in handen worden gelegd van de doelgroep als geheel en niet langer zijn toevertrouwd aan volksvertegenwoordigingen.

Een derde ontwikkeling zou kunnen inhouden dat de bevolking ook een directe verbinding krijgt met de toezichthouders die waken over de uitvoering van beleid, bijvoorbeeld door ook die te kiezen.

Dit artikel is met name gewijd aan een verkenning van de laatstgenoemde optie.

Ter voorbereiding daarvan verkennen we eerst kort de beide eerste slierten.

### **Sliert 1**

Een van de oplossingsrichtingen is de directe verkiezing van bestuurders; al eerder heb ik voorgesteld dat het aardig zou zijn niet alleen het college van B. en W. of het kabinet direct door verkiezingen aan te wijzen, maar ook het bestuur van zelfstandig opererende organen in de publieke sector direct te verkiezen.

Een keuze door burgers zal dan betrekking hebben op de attractiviteit van het programma van het orgaan alsmede van het voorgestelde team; zo'n suggestie lijkt vooral geschikt en van belang als veel burgers binnen een territorium intens bij iets zijn betrokken.

Uiteraard is dit alleen dan zinnig als dit orgaan ook iets te zeggen heeft; dus voor een puppet on a string, die alleen maar een bevel uitvoert, heeft het geen zin.

Maar ik zou er daarom veel voelen voor gekozen regionale autoriteiten voor onderwijs en zorg. Indien die flink wat bevoegdheden aangaande bekostiging en coördinatie zouden krijgen, is het heel goed mogelijk dat levendige democratie ontstaat bij de periodieke verkiezing van de teams die de autoriteit zullen bemensen. De eerstvolgende verkiezing zal mede een oordeel inhouden omtrent de gepercipieerde verdiensten en gebreken van het optreden van het laatste team. Er vindt dus een periodieke publieke afrekening plaats. In Nederland en met name te linker zijde is vaak een intense afkeer getoond van functionele democratie in het algemeen, en zal dus waarschijnlijk weinig spontane steun bestaan voor de zojuist geformuleerde suggestie. Het zou echter toch interessant zijn opnieuw te onderzoeken waaruit voornoemde afkeer voortspuit. Het veel gehoorde argument dat alleen een territoriaal orgaan integrale afwegingen tot stand kan brengen ( waarbij ik maar even in het midden laat in hoeverre integrale afwegingen daadwerkelijk plaats vinden) gaat nu juist bij onderwijs en zorg niet op, omdat noch de gemeente noch de provincie over allocatie van middelen daarvoor veel heeft te zeggen.

Een meer fundamentele verdediging van functionele democratie is gebaseerd op de gedachte dat ons eigen bewustzijn, denkkader of/en normatiek niet meer integraal maar gefragmenteerd van aard zijn. Wij kunnen echter niet onbevangen nadenken over politiek omdat de structuur van de problemen mede is bepaald door de bestaande institutionele arrangementen. Als een land beschikt over een parlement en een nationaal budget, construeer je ook daarmee de noodzaak van integrale afweging. Zelfs als er in de hoofden harten burgers niets meer integraal zou zijn, zal de parlementaire politiek blijven doen alsof we integraal moeten afwegen; Iedereen die niet integrale figuren propageert kan dus rekenen op verwoede tegenstand van de klassieke politici.

### **Sliert 2**

Epg, elders in dit nummer besproken, is een variant van procesmanagement. Eerder zijn in ons land veel verwante denkbeelden ontwikkeld onder namen als interactieve beleidsontwikkeling, coöpetitie, en procesmanagement. Binnen de bestuurskundige stroming waarmee ik mij verwant voel is de overtuiging gegroeid dat het mogelijk is om processen te organiseren die een inhoud voortbrengen die rijker is dan wat ieder

van de betrokkenen had kunnen verzinnen. Strekt het streven tot interactie zich uit tot grote groepen, dan is ict een onmisbaar hulpmiddel om zonder extreem hoge kosten communicatie te onderhouden.

Op nationaal niveau is het aantal succesrijke voorbeelden van interactieve beleidsontwikkeling nog zeer beperkt.

De verklaring daarvoor is gemakkelijk te geven: in de loop van de tijd is het beginsel van een algemene volksvertegenwoordiging vereenzelvigd met de legitimatie van beslissingen. Zodoende beschouwt men ieder voorstel tot vervanging van dat beginsel als het einde van de mogelijkheid om legitiem te besluiten en dus als het einde van de democratie. Dat legitimiteit ook op andere wijze tot stand is te brengen, kan men zich niet voorstellen. Net als men zich niet kan voorstellen, dat op sommige punten wellicht centrale besluiten niet meer behoeven te worden genomen. Er bestaat toch centrale schaarste? Dus zijn centrale verdeelbeslissingen nodig. Wij vragen ons echter af of andersoortige legitimatie niet mogelijk is en of de positie van centrale actoren over de gehele linie in de toekomst nog wel nodig is.

Natuurlijk is het hachelijk te suggereren dat geen intersectorale of integrale afweging meer nodig is. De noodzaak om de rijksbegroting binnen specifieke randvoorwaarden vast te stellen lijkt op zichzelf al de aanwezigheid van een centrale actor, dus mogelijk een volksvertegenwoordiging, te vergen.

Toch een nadere suggestie op dit punt: zou het mogelijk zijn gedurende enige maanden per jaar een interactieve simulatie te construeren tussen regering en bevolking waarbij zeer veel door de regering en anderen aangedragen alternatieven per sector de revue kunnen passeren? Steunverlening kan per internet blijken, argumentatie kan op die wijze eveneens plaats vinden en op een parallelbord kunnen de bij iedere mix van voorstellen passende score met betrekking tot de totale lastendruk en een geïndividualiseerd beeld van de belastingdruk verschijnen. Zou een dergelijke simulatie resultaten kunnen opleveren die wedijveren met de resultaten van huidige parlementaire beslissingen? En wat zou het aan de resultaten toegekende gezag zijn? Zou daardoor het belang van inhoudelijke parlementaire beslissingen worden uitgehouden? Of zou het parlement vooral gaan optreden als de bewaker van de consistentie van het proces?

Wij zijn traditioneel sterk geconcentreerd op centrale besluiten als vrucht van democratie.

De structuur van de probleemstelling hangt vaak samen met de institutionele structuur. Veel vraagstukken zijn geconstrueerd als verdeelproblemen en/of knoopdoorhakvraagstuk. We kunnen echter met enige fantasie vaak wel een arrangement bedenken waarbij een centraal genomen beslissing niet langer nodig is. Moderne theorieën formuleren niet zelden opties voor zelfregulering als alternatief voor centrale besluiten. Indrukwekkend op het eerste gezicht is bijvoorbeeld het al eerder aangestipte argument, dat volksvertegenwoordigingen noodzakelijk zijn om de legitimiteit te verzekeren van besluiten, waarin knopen worden doorgemaakt. Zo bijvoorbeeld het besluit waar een door niemand gewilde vuilstort moet komen. Wij suggereren dat dergelijke beslissingen ook op andere wijze tot stand kunnen komen. Je zou bijvoorbeeld dit project ook kunnen aanbesteden: Iedere gemeente mag onder couvert het bedrag afgeven dat zij wil ontvangen om de vuilstort op haar grondgebied toe te laten. De gemeente met het laagste bedrag "wint". De overige gemeenten betalen het gelag in een bedrag per inwoner. Het proces is zo georganiseerd, dat de knoop zichzelf doorhakt. Natuurlijk zijn tal van complicaties onder ogen te zien en

uiteraard zijn niet alle beleidsproblemen op de hierboven geschetste wijze op te lossen.

De procesarchitectuur, de functie die regelt hoe argumentatie en communicatie verlopen, is in de aangestipte gevallen van groot belang. Naar mijn opvatting zou die nimmer door de machtigste actor moeten worden verzorgd, omdat dan de angst voor manipulatie de overige partijen wantrouwig zou maken. Dat sluit de nationale overheid in die functie vaak uit.

### **Sliert 3**

De verhouding tussen publieke en private sector in Nederland is, vooral onder invloed van de EU, fors aan het veranderen:

van een corporatistische structuur met bedrijfs- en product-schappen gaan we in de richting van supranationale en nationale regulators, die toezicht houden op veelal internationale markten. Samenwerking tussen overheid en aanbieders van goederen en diensten wordt geleidelijk vervangen door aanbesteding, concessies, en contracten. Bovendien zie je binnen de (semi)publieke sector allerlei elementen van corporate governance ingevoerd worden, zoals raden van toezicht, terwijl het leerstuk corporate governance ook binnen de private sector verder wordt ontwikkeld..

In haar verhouding met afzonderlijke private en (semi)publieke organisaties die goederen en diensten produceren gebruikt de overheid een zeer gevarieerd instrumentarium zoals regulering, subsidiering, contractering, concessieverlening en daarnaast ook, al dan niet op grond van aandeelhouderschap, benoeming van bestuurders en toezichthouders.

Toezicht heeft binnen de aanvaarde definitie drie componenten; informatievoorziening, beoordeling en interventie. Vaak zijn die drie componenten verdeeld over meer organen, bijvoorbeeld een inspectie –die zich onthoudt van interventies – en een minister. Toezichthouders die volledig toezicht uitoefenen zijn te verdelen in een groep die markten reguleert, regulators, en een groep die toeziet op overig normconform handelen van private en publieke actoren.

De oordeelsvorming over normconform gedrag van private en publieke instanties is dikwijls overgelaten aan deskundigen, veelal binnen globale randvoorwaarden die door de overheid zijn vastgesteld. Of het nu gaat om rechters, regulators of (andere) toezichthouders, in het algemeen domineert de overtuiging dat dit type van activiteiten niet dient te worden verricht door politici of bestuurders, maar door onafhankelijke experts. De onafhankelijkheid ondervindt ondersteuning vanuit de kring der politici met als voornaamste argumenten:

1. het is noodzakelijk dat deze figuur onafhankelijk is omdat object van zijn arbeid ook het handelen van de “machthebbers”, van staatsorganen is;
2. onafhankelijkheid is noodzakelijk, omdat de machthebbers er veel belang bij hebben de beslissingen van deze figuur in overeenstemming met hun bedoelingen te beïnvloeden; de mededingingsautoriteit kan natuurlijk door het verbieden van een machtspositie de handelsbelangen van het eigen land op korte termijn schade toebrengen;
3. onafhankelijkheid is geweest, omdat de machthebbers er geen verstand van hebben.

De gevonden oplossingen zijn, dat

- a) deze figuren worden benoemd op grond van voorstellen van andere deskundigen die òf bindend zijn òf slechts met grote moeite zijn te ontcrachten: coöptatie dus
- b) door het parlement worden aangewezen, zoals de leden van Algemene Rekenkamer.
- c)

Een van de consequenties van beide figuren is, dat deze figuren op grote afstand van burgers opereren. Die hebben dan ook in het algemeen weinig op met deze figuren. Velen juichen dit toe, omdat zij vrezen voor de inmenging van burgers in kwesties die aan deskundigen behoren te zijn voorbehouden.

Toch is duidelijk dat toezichthouders of marktmeesters vaak opereren op grond van een programma of methodologie, dat/ die wel degelijk specifiek is. Het hangt af van de mate van onafhankelijkheid of over dit programma, c.q. deze methodologie überhaupt enigerlei externe discussie plaats vindt. Zo al, dan beperkt deze zich in de meeste gevallen tot overleg over de selectie van te controleren objecten. De vraag is of burgers en private organisaties zich een oordeel zouden kunnen vormen over de verdiensten en gebreken van dergelijke programma's en methoden. Op het eerste gezicht lijkt het ver van hun bed.

Zodra we echter concreet nadenken, bijvoorbeeld over inspectie van en op scholen, ontstaat een ander beeld. Als de scholen het toezicht zelf moeten betalen, is het een heel interessante vraag of we 50 euro per leerling meer gaan besteden aan inspectie of aan leermiddelen. Is het denkbaar dat burgers toezichthouders periodiek kiezen op grond van voorgestelde alternatieve programma's c.q. methoden?

Regulators en andere organen die een belangrijke bijdrage aan toezicht leveren zou men ook heel wel kunnen kiezen, zoals de Algemene Rekenkamer en de nationale Mededingingsautoriteit. Kennisneming van de thans in die gevallen gevolgde benoemingsprocedures leidt al snel tot het hartstochtelijke verlangen om wat minder regenteske wegen in te slaan.

Toch is hier een krachtig voorbehoud op zijn plaats. De mogelijkheden voor burgers om vorm te geven aan levendige betrekkingen met gekozen functionarissen zijn beperkt, zowel in aantal als in intensiteit. Naarmate er meer sprake is van gepassioneerde oordelen omtrent specifieke onderwerpen, nemen die mogelijkheden toe. Vandaar het eerdere pleidooi voor rechtstreeks gekozen regionale autoriteiten voor onderwijs en zorg. Op het terrein van toezicht zie ik veel minder opties voor passie behalve bij de direct betrokkenen, en die hebben vaak vooral een economisch belang. De ingewikkelde conflicten tussen de marktmeester Opta en de producenten van telefoondiensten vergen wel erg veel uitleg voordat ze zijn te vertalen in standpunten waaromheen zich uitgesproken voorkeuren van burgers zouden kunnen groeperen.

Bij de Algemene Rekenkamer kan ik mij wel een programma-ontwikkeling voorstellen die passie bij grote groepen burgers zou kunnen mobiliseren.

Mijn slotconclusie ten aanzien van de mogelijke verkiezing van toezichthouders en marktmeesters luidt dan ook, dat terughoudendheid past. Wellicht zou op een enkel punt een experiment nuttig zijn.

Mijns inziens valt ook hieraan pas te denken, nadat de executieve autoriteiten op hetzelfde terrein eerder ook zijn gekozen.

Er zijn echter alternatieven voorhanden die eveneens een directe relatie tussen toezichthouders en burgers tot stand kunnen brengen, en hun oorsprong vinden in het kwaliteitsdenken. Organisaties die diensten verlenen hebben steeds meer het concept van de meervoudige publieke verantwoording ontwikkeld. Dit houdt in, dat ze zich niet alleen tegenover de eigenaar of principaal verantwoorden, maar tevens tegenover iedere relevante stakeholder. Dat is de klant/burger in zeer veel gevallen. Voor beoordeling van de kwaliteit van het eigen functioneren door de leiding van een dienstverlener is de klant een relevante partij. Panels, enquêtes, interviews en evaluaties ontlocken aan de klant de relevante informatie, die vervolgens een onmisbaar element gaat vormen in de bijstelling van de bedrijfsstrategie. Nog actiever wordt het beeld als de klanten verschijnen in de samenstelling van de interne toezichthouder van de dienstverlener. Zo installeerde minister Hermans een representant van de studentenorganisaties in de Raad van Toezicht van de Informatiebeheergroep. Het is onmiddellijk duidelijk in welk dilemma de minister zich begaf. Tot dan toe gold als enig criterium de professionele competentie van een lid van de RvT. Door het toelaten van representatie nam de minister per definitie een loopje met dit selectiecriterium.

Nog radicaler zou het zijn als de klant ook vertegenwoordigd zou raken in de personele samenstelling van de externe toezichthouder. Ik ben daarvan geen voorstander: de stem van de klant is luid en duidelijk te vernemen via tal van instrumenten van kwaliteitszorg. Die stem behoeft nadere interpretatie door het management van de dienstverlener. De toezichthouder blijft daarbij op afstand. De meerwaarde van quasi-representatie door een enkele klant in de externe toezichthouder ontgaat mij.

Het concept van meervoudige verantwoording kan zich evenwel natuurlijk ook zeer wel uitstrekken tot de toezichthouder. Ook deze is in staat tegenover verschillende stakeholders uiteen te zetten hoe zijn opstelling is geweest. Op die wijze ontstaat een geleed netwerk, waarin zowel de toezichthouder als de onder toezicht gestelde dienstverlener zich meervoudig publiek verantwoordt. Klanten en burgers kunnen hun invloed doen gelden via de verschillende componenten van kwaliteitszorgsystemen. De vervolmaking van de verantwoording door de dienstverlener zou behoren te leiden tot minder intensief toezicht, de vervolmaking van de verantwoording door de toezichthouder zou dienen te leiden tot meer globaal en afstandelijk optreden van betrokken overheden. Dergelijke patronen houden ook een vorm van democratie in, zij het geen politieke.