

De democratie is springlevend, nu de politiek nog ..

Door Eisse Kalk

De illusie van democratie

Onze huidige democratie is een bestuurdersdemocratie. Een democratie van bestuurders en voor bestuurders. Dat blijkt het meest pijnlijk uit onderzoeken naar de bekendheid van politici op lokaal niveau. Van alle gemeentebestuurders zijn de volksvertegenwoordigers (de raadsleden) het minst bekend bij de bevolking. Een klein percentage burgers weet de naam van een wethouder te noemen. Het meest bekend is de enige niet-verkozen bestuurder: de burgemeester.

De lokale democratie is de plaats waar het oorspronkelijke uitgangspunt van democratie (demos kratos = het volk regeert) het dichtst benaderd zou kunnen worden. Daar is de band van de gekozen volksvertegenwoordiger met zijn kiezers nog het sterkst, aldus de opvatting van vele politicologen en bestuurskundigen. Het onderzoek dat is verricht ten behoeve van de commissie-Elzinga die het dualisme als bestuurlijk systeem heeft voorbereid, wijst echter iets anders uit. Volksvertegenwoordigers op lokaal niveau besteden 86% van hun tijd aan zaken die samenhangen met bestuur en partijpolitiek (vergaderingen en bijeenkomsten van raad en raadscommissies, vergaderingen de eigen politieke partij en partijcommissies en het lezen van vele stukken'. Slechts 14% van de beschikbare tijd wordt benut voor externe contacten en een nog beperkter deel aan contacten met de eigen kiezers en burgers.

Onder de veelzeggende titel *De illusie van democratie* spreken in een artikel van Gerard van Westerloo in het Magazine M van het NRC Handelsblad vier hoogleraren in de politicologie en het openbaar bestuur zich uit over onze hedendaagse democratie (1). Als eerste interviewt hij Hans Daudt, emeritus hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam. *'Volgens hem wordt Nederland in feite bestuurd door een regentenklasse die sterk doet denken aan de Republiek in de 17^e eeuw..wel met grondrechten voor iedereen. Maar laten we het niet met kreten optuigen tot iets wat het niet is, een democratie met vertegenwoordigers van het volk`.*

De tweede hoogleraar, Frank Ankersmit uit Groningen is even stellig in zijn uitspraak: *De politiek is in Nederland naar de periferie verdreven. De democratie als zodanig is er niet meer in te herkennen.* De derde is hoogleraar Paul Frissen uit Tilburg: *In Nederland hebben we een absolute regentenstand, die niets te maken heeft met democratie in de direct democratische zijn van het woord.*

De vierde hoogleraar Maarten Hajer, tegenwoordig directeur van het nationale Planbureau voor de Leefomgeving is van mening: *De democratie zoals wij die kennen, heeft zijn langste tijd gehad. De politiek doet alsof het niet zo is, maar de belangrijkste besluiten worden genomen in organen die niet voldoen aan de democratische besluitvorming.*

De regentenstand is volgens van Westerloo de kern van het probleem. *Aan de ene kant: hoge ambtenaren op de departementen en in de stadsbesturen die zonder uitzondering lid van een politieke partij zijn. Aan de andere kant: politici en ex-politici die in de satelliet-organen hoge ambtelijke en semi-ambtelijke functies bekleden. Ziedaar de onontwarbare kluwen tussen politiek en bestuur, tussen controleurs en gecontroleerden. Aan die verwevenheid is de volksvertegenwoordigende en controlerende democratie voor een groot deel opgeofferd.*

(1) Gerard van Westerloo: de illusie van democratie, in M magazine, NRC Handelsblad, 4 mei 2002

De desillusie van vernieuwingen van de democratie

Dat het functioneren van onze democratie steeds meer vraagtekens opwekt, wordt ook in politieke en bestuurlijke kringen en hun adviseurs niet meer ontkend. De vraag is alleen of men daar ook bereid is ingrijpende veranderingen in gang te zetten. Zowel de eerder vermelde bijdrage van Gerard van Westerloo als het boek dat hij enkele jaren later schreef

Niet spreken met den bestuurder zijn in Haagse kringen weggewuifd als doemdenkerij en een karikatuur van de werkelijkheid.

Tot nu toe is de huidige generatie politici en bestuurders nog niet veel verder gekomen dan herhaalde pleidooien voor meer betrokkenheid van burgers bij het bestuur (via inspraak, participatie of interactieve beleidsvorming) en voorstellen voor veranderingen binnen het openbaar bestuur zoals het invoeren van dualisme . Raadsleden beperken zich dan tot hoofdlijnen van bestuur; de uitvoering wordt overgelaten aan bestuur en ambtenaren. Maar de ervaring heeft ons geleerd dat inspraak en participatie in de meeste gevallen leiden tot verwijdering tussen bestuur en bestuurden doordat partijpolitieke afwegingen vaak leiden tot andere beslissingen dan men verwacht. En het dualisme leidt niet tot meer invloed van volksvertegenwoordigers, maar tot een hausse van niet-gekozen bestuurders, die bovendien vaak worden binnengehaald op grond van hun bestuurskracht en management capaciteiten om een groot ambtelijk apparaat aan te sturen. Kortom, het bestaande stelsel van de bestuurdersdemocratie wordt eerder nog verder versterkt.

De kroonjuwelen van D66, de rechtstreekse verkiezing van de minister- president en de burgemeester en het invoeren van een bindend referendum op basis van volksinitiatief, worden nog wel met enig eerbetoon gememoreerd bij het verscheiden van de grote inspirator Hans van Mierlo. Maar in feite zijn we in bijna vijftig jaar niet veel verder gekomen dan dat een deel van de regenten (de gemeenteraad) nu een burgemeester mag voordragen en is het referendum ontdaan van alle inspiratie die herinnert aan directe democratie. Op dit moment wordt het referendum nog het meest gebruikt door bestuurders die het volk raadplegen als de zoveelste bestuurlijke herindeling hun eigen machtspositie dreigt te ondergraven.

Management rapportages, kwaliteitshandvesten, benchmarks en productbegrotingen scheppen de illusie dat het openbaar bestuur steeds efficiënter en doelmatiger werkt, maar de vele schandalen in de media over gebrekkige handhaving, corruptie en machtsmisbruik en de toenemende stroom van klachten die worden ingediend bij de nationale en lokale ombudsman, laten een heel ander beeld zien.

Het volk keert zich af van de politiek en de traditionele politieke partijen. Het opkomstpercentage bij verkiezingen daalt of wordt nog even in stand gehouden door de vele stemmen op protestpartijen. Het aantal burgers dat lid is van een politieke partij daalt al meer dan vijftig jaar. Daar staat tegenover een groeiende deelname van burgers aan tal van maatschappelijke bewegingen en groeperingen die zich inzetten voor publieke zaken. Burgers willen nog wel actief betrokken zijn bij gemeenschapszaken maar bij voorkeur via meer aantrekkelijke en inspirerende werkvormen en organisatievormen. De politiek is naar de periferie verdreven (Ankersmit) en de belangrijkste beslissingen worden in niet-democratisch gekozen organen genomen (Hajer). Er is volgens velen sprake van een “verplaatsing van de politiek” of volgens Marc Chavannes van een “privatisering van de politiek” (2)

(2) Marc Chavannes: Niemand regeert; de privatisering van de Nederlandse politiek , uitgaverij NRC boeken, 2009, 263 blz.

Een herbezinning op democratie is noodzakelijk

Het lijkt tegen deze achtergrond niet erg waarschijnlijk dat de noodzakelijke verandering en vernieuwing van de democratie vanuit de overheid zelf zal komen. Noch de politieke partijen, noch hun bestuurders en volksvertegenwoordigers lijken bij machte te zijn zich los te maken van de dominante omgangsvormen en rituelen van het huidige openbaar bestuur.

Voor een wezenlijke vernieuwing moeten we terug gaan naar de bronnen van de democratie Hoe en waar is democratie ontstaan. Hoe is die gedurende vier eeuwen voortdurend

vernieuwd en geëvolueerd tot een bestuursvorm waarin daadwerkelijk het volk (zij het beperkt tot het mannelijke deel daarvan) regeert. Wat kunnen we leren van die voortgaande vernieuwingen en vormen zij een inspiratiebron voor onze samenleving.

We beginnen deze bloemlezing van vernieuwing van de democratie met een *zoektocht naar de bronnen van de democratie* (auteur *Eisse Kalk*, directeur Agora Europa) en ronden die af met een opsomming van haar belangrijkste kenmerken en uitgangspunten. Daarna gaan we na hoe die uitgangspunten in de hedendaagse Nederlandse samenleving kunnen worden ontwikkeld tot nieuwe en meer inspirerende vormen van democratie.

Centraal staat daarin het begrip alledaagse democratie. In onze samenleving hebben burgers al het initiatief genomen om zelf verantwoordelijk te zijn voor tal van (alledaagse) zaken. Die vormen van (directe) democratie inspireren burgers en moeten meer ruimte krijgen. Hoe zorgen we ervoor dat het democratisch handelen weer terugkeert naar het hart van de samenleving. Niet door de politiek te verplaatsen of de bestaande vormen van politiek democratischer te laten functioneren. Neen, de politiek moet als het ware weer opgaan in de samenleving en uit zijn isolement bevrijd worden. Dat kan door geleidelijk aan de bestaande rituelen en vormen van partijpolitiek gedrag en handelen af te bouwen en te vervangen door nieuwe vormen waarin burgers direct mede-verantwoordelijkheid krijgen voor de besteding van gemeenschapsmiddelen en de inrichting van de gemeenschap.

Iedere bijdrage sluit af met een aantal praktische voorstellen en aanbevelingen die we willen voorleggen aan en bespreken met volksvertegenwoordigers en bestuurders die in deze tijd zich voorbereiden op een nieuwe bestuursperiode en die een vernieuwing van de democratie nastreven en er aan willen werken samen met hun medeburgers.

De bijdragen komen van bestuursleden, medewerkers en meewerkende partners van Agora Europa, stichting voor democratie en cultuur (voor meer informatie www.agora-europa.nl). Zij ontleen hun inzichten en voorstellen aan een jarenlange ervaring op het terrein van het openbaar bestuur en bewonersparticipatie.

Jan Dirk Pruim, griffier van Almere en zelfstandig adviseur, was 8 jaar geleden al vernieuwer en initiatiefnemer van de politieke markt in Almere. Hij pleit in zijn bijdrage *Burgers nemen de macht terug* voor meer directe invloed van actieve burgers en roept gekozen burgers op daaraan mee te werken.

Hein Albeda, oud directeur van Rekenschap en nu zelfstandig adviseur, constateert in zijn algemene inleiding op het begrip *Alledaagse democratie* dat de burgers door de politiek als klant worden behandeld. Wij, burgers hebben de afgelopen decennia overal meer invloed gekregen, behalve in de politiek. Hij pleit voor meer ruimte voor alledaagse democratie en geeft in twee voorbeelden, ontleend aan zijn woonbuurt De Kersentuin, aan hoe dat in de praktijk al werkt.

Jurr van Dalen, ondernemer en adviseur in duurzame investeringen en daarvoor werkzaam als directeur van het IVN, laat in zijn bijdrage *Jong en democratisch* aan de hand van ervaringen van zijn eigen dochter zien dat jongeren graag een bijdrage willen leveren aan de alledaagse democratie. Maar dan moet de politiek zich daar wel op instellen en datzelfde geldt voor maatschappelijke organisaties.

Joop Hofman, directeur van Joop Hofman Allianties en de Rode Wouw, komt in *Het spel speel je niet met regels, maar met spelers* tot de conclusie dat overal in het land mensen zich niet meer laten (be)sturen maar zelf het voortouw nemen. Hij geeft daar tal van treffende voorbeelden van en wekt gemeenten op te werken aan een "next-top model" met vijf x O (Ontsluiten, Ontbernen, Ontsturen, Ontlijnen en Ontmoeten).

Arjen Nijeboer, zelfstandig adviseur en oud medewerker van Agora Europa, legt in zijn bijdrage *Referendum en volksinitiatief als kerninstrumenten voor een integrale democratie* uit dat een goed functionerende volksvertegenwoordiging noodzakelijk is, maar bij omstreden beslissingen er verstandig aan doen het mandaat om te beslissen terug te geven aan de burgers, als die daarvoor voldoende draagvlak verkrijgen.

Annemarie Wijn, al 20 jaar lang bestuurslid en drijvende kracht achter Agora Europa, gaat in *Democratie en cultuur in verleden en heden* in op de vraag hoe democratie en cultuur elkaar kunnen inspireren tot vernieuwingen. Zij komt tot de conclusie dat in de Oudheid democratie, Cultuur en gemeenschapszin in elkaars verlengde liggen, maar dat in ons tijdsgewricht mede door ontzuiling en individualisering deze drie elementen van elkaar zijn gescheiden. Zij schetst een perspectief waarin het gebruik van de nieuwe media kan leiden tot meer autonomie en verantwoordelijkheid van burgers, maar ook tot machtsconcentraties van informatie en meningsvorming.

Hein Albeda schreef samen met **Eisse Kalk**, directeur van Agora Europa, de laatste bijdrage aan deze bundel *Verantwoording afleggen, de achillespees van onze democratie*. Zij pleiten ervoor dat bestuurders en volksvertegenwoordigers zich directer verantwoorden voor hun besluiten en gedragingen. Dat kan via burgervisitaties, door burgers medezeggenschap te verlenen over de besteding van gemeenschapsmiddelen en door verantwoording af te leggen op momenten dat daar behoefte aan is bij de burgers.

Jaren geleden schreef Gerard Thoolen, de acteur die onder meer als “mannelijksmaker” verbonden was aan de meest vernieuwende toneelgroep van Nederland, het Werktheater, een opstel onder de titel: *De democratie is een feest!* Wij geloven dat dat feest alsnog gevierd kan worden, maar dan moeten we nu wel beginnen met de voorbereidingen.

