

Over de institutionele vormgeving van democratie, in het bijzonder met betrekking tot vertegenwoordiging.

door r.j. in 't veld *)

Wij hebben moreel en emotioneel geïnvesteerd in onze democratische instituties. Niet zelden zijn ze geboren in dramatische omstandigheden. Vervolgens zijn ze ingedaald in ons bewustzijn, en is de reflectie op hun bestaan geleidelijk verstomd. Werden ze op de proef gesteld, dan waagden velen hun leven ter verdediging. Daarom wekt het woede als ze worden aangevallen, of zelfs maar ter discussie gesteld. Parlementaire democratie is een ontwerp dat zich nu al enige eeuwen in ongekeerde populariteit heeft weten te verheugen en vanuit het Westen over de gehele wereld is verspreid. Aanvaarding van de meerderheidsregel en representatie door volksvertegenwoordigingen die door algemene verkiezingen tot stand zijn gekomen, zijn de voornaamste elementen. Aangevuld met de trias politica om de nodige checks and balances tot stand te brengen.

Die instituties zijn echter slechts een stollingsvorm van waarden, niet meer en niet minder. Instituties zijn instrumenteel ten opzichte van beginselen van democratie. Een specifieke institutie dient een beginsel in een bepaalde concrete samenleving. Verandert die samenleving, dan dient mogelijk ook de gedaante van instituties te veranderen, zo is onze overtuiging. Zo is eerder de feodale ordening bestreden en vervangen. Zijdeveld aanvaardt dit niet. Hij wenst niet eens serieus te overwegen of maatschappelijke ontwikkelingen wellicht de noodzaak scheppen tot institutionele veranderingen. Hij is trots op zijn conservatisme, en praat uitsluitend over de voor politiek gewenste taakopvatting (NRC, 27-4-2002). Kennelijk is zijn geloof in de superioriteit en de eeuwigheidswaarde van de bestaande schikking van instituties onverwoestbaar.

Vormgeving van democratie door andersoortige instituties dan de huidige is naar ons oordeel dus in beginsel niet uitgesloten. Het is gewenst of zelfs noodzakelijk de institutionele vormgeving van democratie ter discussie te stellen indien redenen aanwezig zijn om aan te nemen dat de actuele institutionele vormgeving niet langer functioneel is. Van buiten komende ontwikkelingen kunnen die functionaliteit aantasten. Globalisering, ontideologisering, virtualisering en fragmentarisering van waardepatronen zijn voorbeelden van dergelijke ontwikkelingen, zo zullen we later betogen. In ons land is die discussie in de afgelopen jaren aan de marge wel gevoerd door de discussie over referenda en over verdere dualisering van de verhouding tussen de executieve, het college van BenW, en de volksvertegenwoordiging, de Raad, op lokaal niveau. Ook heeft een nieuwe methodologie van beleidsontwikkeling - met als voornaamste kenmerk interactieve processen van communicatieve en argumentatieve aard rond de creatie van ontwerpen – hier en daar ingang gevonden. Maar over voornoemde centrale elementen ging het debat daarbij niet. Om functionaliteit te kunnen beoordelen moeten we eerst iets weten over de aard van die door instituties te dienen democratische grondbeginselen.

Welke zijn dan die achterliggende waarden?

Een demos mag zichzelf besturen. Het is niet gebonden aan een goddelijke code of een ander van buiten of boven komende richtlijn. Het demos is soeverein. Hoe constitueert een demos zich? Reeds Hugo de Groot worstelde met die vraag: over de gewenste verdeling van macht

*) De tekst is ontworpen in samenwerking met A.J. Kruijer.
Daarom is deels voor “wij” en deels voor “ik” gekozen.

rond de vervreemding van een imperium koos hij voor een ingewikkelde redenering waarin vorst en volk beide een rol speelden. Later ging het begrip staat een rol spelen, en werd het demos de bevolking van een staat : “Eine Verbandseinheit sesshafter Menschen”. Demos en territoir begrensden elkaar. Vervolgens ontstond een dispuut over de vraag wie tot dat demos te rekenen. Uiteraard leverde het bezit van koloniën nogal wat problemen op bij het formuleren van democratische beginselen voor die territoria. Daar kwam men dan ook niet goed uit. In veel staten was de negentiende eeuw al verlopen voordat algemeen kiesrecht ingang vond

Bij Kranenburg (1958) kan men nalezen hoe lang in ons land de worsteling duurde alvorens het algemeen kiesrecht werd aanvaard. Die worsteling betrof de vraag naar de competentie van groepen van burgers om de juiste vertegenwoordigers te kiezen. Thorbecke volgde op dit punt Guizot in de uitsluiting van de bezitloze: “Zijn blik, gebonden aan de eigen dagelijkse behoefte, kan zich tot de algemene zaak niet verheffen”. Pas in 1919 vond het algemeen kiesrecht ingang.

De ontwikkeling van het demosbegrip ijde dus na ten opzichte van aanvaarding van representatie als op effectiviteit gerichte werkwijze.

Kranenburg beschrijft op het voetspoor van Locke en Montesquieu de noodzaak van een volksvertegenwoordiging vooral als een reactie op toegenomen complexiteit: “slechts in een zeer primitief ontwikkelingsstadium” is directe democratie mogelijk. Zodra het om oorlog gaat, is de creatie en differentiatie van organen nodig. Daarvan is de volksvertegenwoordiging er een. Representatie is dan dus een noodzakelijk onderdeel van effectieve vormgeving van democratie.

“No taxation without representation” beschermde de bevolking tegen de willekeur van de landheer. Uiteindelijk kreeg de volksvertegenwoordiging ook een gewichtige plaats in de machtenscheiding binnen de inmiddels ontwikkelde nationale staat. Zonder twijfel was representatie noodzakelijk om tot een vorm van aggregatie en weging van voorkeuren van burgers te komen en op doelmatige wijze besluiten te kunnen nemen. Maar ook een element van benign paternalism was steeds in de idee van representatie verscholen: de volksvertegenwoordiger gaf niet alleen weer maar bezat ook een superieur inzicht.

Representatie berustte dus op een aantal beelden:

- de nobele representant die meerwaarde toevoegt en beter oordeelt dan de burger zelf, maar wel in het belang van die burger.
- de kostenreductie die vertegenwoordiging oplevert. Het zou immers logistiek ondoenlijk zijn om een ieder zelf aan de besluitvorming te laten deelnemen;
- het bestaan van een begrensde demos dat te vertegenwoordigen valt en het culturele belang van het territoir voor de idee van een samenleving.
- algemene normatieve afwegingskaders die in de vorm van ideologie of omvattende overtuiging zijn gefundeerd in de hoofden en harten van burgers.

Wij gaan niet uitvoerig in op de vraag hoe de regels luiden volgens welke die representatie tot stand komt. Uiteraard is het van belang te kiezen tussen evenredige vertegenwoordiging en districtenstelsel. Bovendien zijn de verhouding tussen volksvertegenwoordiging en regering en de wijze van toepassing van de meerderheidsregel, alsmede de vormgeving van een constitutie in een rigide of flexibele vorm van groot belang. Maar voor ons nu te leveren betoog is behandeling daarvan niet wezenlijk.

We geven een aantal redenen voor de veronderstelling dat de vitaliteit van volksvertegenwoordiging zoals wij die nu nog kennen sterk aan het verminderen is.

De nobele representant

De professionalisering van departementen en het aantal expertisecentra daarbuiten, dat kennis bezit over het publieke domein, zijn evenals het opleidingsniveau van de burger sterk toegenomen. De burger weet beter dan vroeger wat goed voor hem is op die gebieden waarop hij kennis en inzicht bezit. De samenleving is gevuld met professionals die licht geïrriteerd raken door paternalisme. In de grote beleidssystemen rond zorg en onderwijs is echter zeer veel paternalisme ingebed, bijvoorbeeld in de beginselen van aanbodregulering. Dat aanbod is voor allen uniform. In naam van de gelijke toegankelijkheid. Het parlement werpt zich op als de hoeder van de kostbare waarden rond verdelende rechtvaardigheid welke in die systemen zijn geborgd. Het wordt de verdediger van het bestaande, en de criticus van betogen die de burger meer directe invloed willen geven. Dit heeft een verwoestende uitwerking op de veronderstellingen rond de meerwaarde, in het bijzonder het betere beoordelingsvermogen, van de nobele vertegenwoordiger. De legitimatie van parlementaire beslissingen daalt naarmate er meer kritiek ontstaat op de wijze waarop het parlement tot besluiten komt.

Kostenreductie

Het argument van kostenreductie die vertegenwoordiging zou opleveren gaat in steeds mindere mate op doordat internet in staat stelt tot onmiddellijke communicatie met en tussen velen tegen zeer lage kosten. Het medium is uniek doordat het mass customization mogelijk maakt. Voor een beleidscentrum is het heel goed mogelijk dagelijks te communiceren met zeer veel specifiek bij een bepaald besluit betrokkenen. Daarbij is het mogelijk alternatieven voor te leggen. Bovendien is het mogelijk om zeer veel betrokkenen tegelijkertijd te laten meewerken aan een ontwerp, bijvoorbeeld van een stadsdeel. Velen pleiten dan ook terecht voor politiek maatwerk voor de burger, niet alleen in de vorm van consultatie maar ook in de gedaante van participatie in besluitvorming.

Naast het in onbruik raken van ideeën omtrent de nobele representant en kostenreductie, bestaat nog een tweede reeks argumenten voor verminderende vitaliteit van de huidige vorm van vertegenwoordiging.

- Algemene representatie op territoriaal niveau berustte allereerst op het culturele belang van het territoire voor de idee van een samenleving; dat belang neemt af.
- 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; ideologie is echter goeddeels verdwenen.

Territoir

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: in Zygmunt Bauman's taal; "Nowadays we are all on the move". 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 bestaan van een ééndimensionaal territoire als grondvlak van maatschappelijke organisatie geleidelijk vervalst. Bauman gebruikt de metafoer van de toerist om onze plaats in een consumentensamenleving te kenschetsen. Zijn alter ego en demon is de

vagebond. De vagebond doet de toerist beven, omdat hij laat zien wat er van de toerist terecht zou kunnen komen. Voor de toerist is vooral mobiliteit als zodanig van belang. Mobiliteit vermindert de continuïteit van onze hechting aan een enkele plek. Lokaliteit bestaat als continuüm alleen voor de zeer armen. Virtualisering vermeerderd het aantal gemeenschappen waarin we verblijven.

Is dat het geval, dan vervaagt ook de notie van een duidelijk begrensde demos. Wellicht ontstaat per belang wel een analogon van een demos: een vriend van mij verblijft vele uren per week in een internetgemeenschap van liefhebbers van exclusieve fototoestellen. Expertise wordt ontwikkeld, ervaringen uitgewisseld, veilingen van onderdelen vinden regelmatig plaats. Ook daar gelden regels. Wie zich er niet aan houdt, moet de gemeenschap verlaten.

Normatieve afwegingskaders

Ideologie – in de betekenis van een geordende verzameling van normatieve oordelen betreffende de samenleving – schiep een klip en klaar handelingsperspectief.

Ontideologisering leidde niet tot waardenloosheid maar tot het verlies van verbindingen tussen waarden. Daarmee ging ook het bestaan van de zuil als vorm van maatschappelijke organisatie verloren. Wij brengen onze waarden tot uitdrukking in het lidmaatschap van een reeks van organisaties die ons – per waarde – vertegenwoordigen. Het is in dit verband dan ook beter te spreken van single value organisaties dan van single issue organisaties. Mijn combinatie van lidmaatschappen is tamelijk uniek. Door toe- en uit-treding verleen ik steun aan zo'n single value organisatie. Vergeleken met het lidmaatschap van een politieke partij kan ik beter sturen door toe- en uittreding tot en uit zulke organisaties. Indien we mogen veronderstellen, dat politieke partijen zich het zelfde gedragen als ondernemers op zoek naar een optimale vestigingsplaats - zoals onzerzijds elders uitvoerig betoogd (1999) – dan is hun handelingslogica van een zodanige snit dat het huidige programma van de partij niet veel voorspellende waarde heeft voor de inhoud van een regeerakkoord en nog minder over de inhoud van het te voeren beleid. Ik bezit meer zekerheid over het toekomstig handelen van Milieudefensie dan over het handelen van de minister van VROM in een toekomstige coalitie waaraan de door mij hoogst gewaardeerde politieke partij deelneemt. Zoals Castells opmerkt, is het dus niet onwaarschijnlijk dat ik mijn stem bij algemene verkiezingen eerder zal gebruiken om een teken van afkeer te geven dan om een poging te doen om mijn voorkeuren werkelijk gerepresenteerd te zien. Castells drukt het summier zo uit: “political representation is obsolete now”(De Balie, 21 april 2002).

Fragmentarisering van waardepatronen vernietigt bovendien de conceptuele grondslag voor algemene afwegingskaders. Als ik geen verbindende waarden meer bezit, die in staat stellen tot een prioriteitenstelling over de grenzen van specifieke belangen heen, hoe moet een parlement of regering dan handelen? Centraliteit wordt dan een probleem in plaats van een zegen. Hierdoor wordt intersectorale afweging dan ook niet meer dan een gekunsteld construct. In plaats van de existentiële noodzaak die ooit bestond om vanuit een centraal punt de centraal verzamelde belastingopbrengsten tot besteding te brengen, te erkennen, beginnen we ons af te vragen of die centraliteit nog wel nodig is. Kan de staat zich niet eveneens bedienen van “invisible hand” sturing? Zo min als de markt integrale intersectorale oordelen velt, behoeft de democratie dat misschien in de toekomst nog te doen. Mondiale kapitaalmarkten functioneren ook zonder centraliteit. Sommigen menen echter dat daardoor juist een moreel probleem ontstaat. Het afzweren van centraliteit acht ik hachelijk zonder dat eerst de vraag is beantwoord hoe zonder centraliteit het leger aan te sturen. Daarom voeg ik mij niet bij die auteurs die de nationale staat en daarmee centraliteit en parlement ten grave dragen. Maar het probleem heeft zich genesteld.

Nu vallen naast de ideeën waaruit algemene representatie ontstond, te weten de noblesse van de representant en de kostenreductie, ook langzaam de peilers onder het systeem van representatie weg, het bestaan van een territoriaal begrensde demos en de mogelijkheid tot afweging.

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. 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 legitimitieit 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 zou daardoor het belang van inhoudelijke parlementaire beslissingen worden uitgehold?

Wij zijn traditioneel sterk geconcentreerd op centrale besluiten als vrucht van democratie. De structuur van de probleemstelling hangt vaak samen met de institutionele structuur. 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 legitimitieit 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.

Uiteraard zijn niet alle beleidsproblemen op de hierboven geschetste wijze op te lossen. Ook wij zijn er tot nu toe niet in geslaagd om te bedenken hoe de aansturing van een leger anders dan centraal zou kunnen geschieden. Het beheer van het geweldsmonopolie van de staat vergt,

naar het schijnt, toch steeds centraliteit en verticaliteit. Op andere beleidsterreinen echter is dit veel minder het geval.

De theorie over netwerkvorming toont dikwijls spanningen tussen de aard van de verbindingen tussen knooppunten in netwerken enerzijds en het statelijke beginsel van centraliteit, van top-down-beïnvloeding anderzijds. De observatie van die spanning brengt Castells en anderen ertoe om het politieke systeem als geheel te problematiseren. De omgang van de publieke sector met netwerken is alleen dan op gezonde leest te schoeien als die sector voldoende adaptiviteit ontwikkelt om met netwerken iets op te bouwen zonder ze te vernietigen. Het onbegrip is dikwijls groot.

Ook op Europees niveau speelt de verhouding tussen overheden en netwerken een rol. De Europese Commissie behandelt netwerken in haar recente beleidsdocument.

De toon die de commissie aanslaat in haar White Paper on European Governance doet echter niet veel goeds vermoeden. Zo stelt zij bijvoorbeeld in de paragraaf getiteld: “Connecting with networks” dat er netwerken zijn “whose roots reach down deep into society, feel disconnected from the EU policy process”.

Vervolgens kiest de commissie een zeer paternalistische toon en raadt de netwerken aan: “structuring better their relation with the Institutions, networks could make a more effective contribution to EU policies”. Niks “connecting with networks” maar “networks connecting to us”. Niet netwerken staan centraal maar de commissie. De monocentrische oriëntatie van de commissie blijkt daaruit.

Het is dus nodig dat de natuurlijke adaptiviteit van netwerken wordt begeleid door een te ontwikkelen adaptiviteit van de staat. Daarbij zijn niet alleen bestuurlijke instrumenten en omgangspatronen aan de orde, maar ook de instituties.

Interactieve beleidsvorming is zo'n vorm. 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. Die processen vinden vaak plaats in netwerkachtige vorm. Die processen hebben scheppende kracht in die zin dat uit een proces van communicatie en argumentatie tussen belanghebbende organisaties en personen een inhoud kan ontstaan die geen van de deelnemers zelf had kunnen bedenken. 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. Volksvertegenwoordigers wensen niet voor voldongen feiten te worden geplaatst en beslissen naar eigen inzicht. Formeel zijn zij vanzelfsprekend volstrekt gelegitimeerd om zich zo te gedragen. Als deze beslissing echter een afwijzing inhoudt van de interactief gegenereerde voorstellen zullen burgers zich niet direct gerepresenteerd voelen. Juist de vertegenwoordigers vormen dan een obstructie voor diegenen die zij vertegenwoordigen. Een obstructie voor vitaliteit doordat creativiteit en expertise die in de maatschappij aanwezig zijn worden miskend.

Waarom is democratie zonder representatie ook 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.

Onder checks and balances verstaan we het beginsel dat niets in het publieke gebeurt zonder controle; dat daar waar machtsuitoefening plaatsvindt ook 'countervailing powers' zijn. Macht is in de democratie niet absoluut, omdat vele agentschappen elkaar controleren en in evenwicht houden. De trias politica, waarbij de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht zijn gescheiden, is een van de grote vondsten in het domein van de 'checks and balances'. Men moet niet denken dat wij ons hier aan nieuwlichterij schuldig maken. De ideeën rond Madisonian democracy leggen al eeuwen meer nadruk op checks and balances als kern van de democratie dan op honorering van een meerderheidsoordeel. De mondigheid van de burger is op zich zelf beter te dienen door directe verkiezingen van machthebbers dan door representatie. De fragmentarisering van waarden en daarmee van de perceptie van belangen is mede met het oog op de verzwakking van de notie van territorium beter te honoreren met functionele democratie dan met territoriale. Combineert men deze beide beginselen, dan ontstaat een pleidooi voor directe verkiezingen van functionele autoriteiten. Gedeeltelijke en gebonden vertegenwoordiging ligt dan meer voor de hand dan algemene representatie.

Veel meer passie valt wellicht te mobiliseren door directe verkiezing door burgers van executieve regionale uitvoeringsorganen. Autoriteiten op het gebied van Onderwijs, Zorg, Politie, etc. Door het direct kiezen van de uitvoerders van beleid komt de beleidspraktijk dichterbij de burger. 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 programma voor de leiding van OPTA of de NMA direct te kiezen?

Een bonte verzameling van interactieve processen en gekozen organen vervangt de algemene volksvertegenwoordigingen. 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. En Europa wordt geen kloon van een nationale staat, maar een vitaal netwerk.

Doordat regionale en op twee niveau's algemene executieve machten direct zijn verkozen, evenals de marktmeesters en controleurs, ontstaat een nieuw arrangement van checks and balances. De algemene volksvertegenwoordiging kan dan wellicht ook verdwijnen. Daarmee is de een belangrijke obstructie voor creativiteit en vitaliteit binnen de democratie verdwenen.

Mevrouw van Nieuwenhoven (NRC 28 maart 2002) verwacht '*gezien de menselijke natuur, dat een keuze voor die structuren eerst leidt tot chaos en anarchie en vervolgens tot een concentratie van allerlei vormen van macht bij een minderheid of zelfs bij één persoon die de „interactieve besluitvorming“ manipuleert. Vroeger heette dat een dictator.*' Chaos, anarchie en wellicht zelfs dictatuur dus indien interactieve beleidsontwikkeling op de troon komt te

zitten. Wij beweren niet, dat de kans op chaos nul is. Maar de huidige situatie is ook niet bevredigend. Je kunt constateren dat veel private actoren zich eigenlijk niet meer serieus inlaten met interactieve processen. Vooral omdat ze hebben moeten constateren, dat in eerdere gevallen het parlement achteraf de resultaten van degelijke processen te grabbel heeft gegooid. De leerervaring zou tamelijk eenvoudig kunnen zijn: voor participerende partners dient er een redelijke garantie te bestaan dat het resultaat van dergelijke processen op een serieuze bejegening kan rekenen. Dit zou zijn te verzekeren doordat een parlement voorafgaand aan interactiviteit een mandaat geeft aan de regering en randvoorwaarden formuleert waaraan de oplossing zou moeten voldoen. Achteraf zou de toetsing door het parlement zich vervolgens moeten beperken tot de vraag of de randvoorwaarden zijn gerespecteerd en of het proces een fair verloop heeft gekend. Zo zou maatschappelijk vertrouwen in nut en noodzaak van interactieve beleidsvorming kunnen groeien. Wij hebben noch in empirische studies noch in veel gehouden interviews enigerlei bevestiging kunnen vinden van de bereidheid van ons nationale parlement om die rolverdeling te aanvaarden.

Het verwijt van mevrouw Van Nieuwenhoven, dat ons voorstel de dreiging van dictatuur oproept hebben wij niet begrepen. Ons voorstel behelst immers een verregaande vorm van fragmentatie van staatsmacht omdat meer direct gekozen functionele organen met een beperkte taak naast elkaar komen te functioneren. Daardoor wordt op zichzelf de kans op dictatuur kleiner. De relatie tussen onzerzijds voorgestelde gekozen executieve organen en gekozen controleurs behoeft natuurlijk nadere uitwerking. Het komt ons voor dat de gekozen controleur de bevoegdheid zou moeten bezitten om de gekozen executieve huiswaarts te zenden, uiteraard met spoedige nieuwe verkiezingen voor beide organen. Wellicht leidde het ontbreken van deze spelregel in onze eerdere publicatie NRC 22-03-2002 tot de eerder vermelde opmerking van mevrouw van Nieuwenhoven.

Het verwijt dat wij te naïef zijn en te veel vertrouwen stellen in de burger begrijpen wij wel. Wij menen echter niet met Thorbecke en Guizot aan het veronderstelde gebrek aan inzicht in 'de algemene zaak', van welke groep burgers dan ook, een verminderde mate van invloed te moeten koppelen. Wij aanvaarden het verwijt van naïviteit graag maar het wijzigt ons standpunt niet.

Het woord van Zijderveld (www.politiek-digitaal.nl) dat hij graag wil volstaan met één keuze per vier jaar is uiteraard respectabel. Maar als onbekend is wat het feitelijk inhoudelijke gedrag van een specifieke partij zal zijn, is dat toch een riskante beslissing. Maar de transactiekosten van deze vorm van burgerschap zijn wel heerlijk laag, vergeleken met onze voorstellen.

Het is niet nodig een dialoog over de afschaffing van representatie tot een verboden gebied te verklaren. Ook in ons staatsbestel zien we wel wat ontwikkelingen in die richting. De Nederlandse wetgever heeft bijvoorbeeld in de wetgeving rond de universitaire organisatie de invloed van gekozen vertegenwoordigingen aanzienlijk gereduceerd. Aanvaarding van de figuur van een direct gekozen burgemeester zal het belang van het lokale parlement reduceren.

Ook een direct gekozen minister-president leidt tot verandering van functionering van het parlement.

Ook staatssecretaris Benschop levert recent een betoog waarin hij pleit voor meer directe democratie in Europa (BenM, 1, 2002). In het recent verschenen pamflet 'Wil de nieuwe overheid opstaan', pleiten onder andere Minister van Boxtel en fractievoorzitter Tom de Graaf

voor het afschaffen van de Eerste Kamer en meer directe invloed voor de burger. Ondermeer door directe verkiezing van president en burgemeester.

De door ons voorgestelde vervanging van een parlement door een gekozen regering in combinatie met een gekozen rekenkamer is een radicale variant die uiteraard niet binnen een halve eeuw tot stand kan komen. Het betreft nog slechts een gedachtenexperiment met tal van risico's. Maar de discussie over de uitwerking van deze variant kan nu beginnen.

Bibliografie

- Kranenburg, R. ,Het Nederlandse Staatsrecht, 8^e druk, 1958
Veld, R.J. in 't, Sturingswaan en ontzuivering. Lemma, 1999
Bauman, Z., Globalisation, 1998
Benschop, D., Beleid en Maatschappij, nr1, 2002
In 't Veld en Kruijer, NRC 22-3-2002
Van Nieuwenhoven, NRC 28-3-2002
Deetman en Rosenthal, NRC 30-3-2002
Zijderveld, NRC 28-4-2002
Castells, NRC 20-4-2002