

Discussiebijeenkomst over het rapport “*Vertrouwen in democratie*”
met Jacques Wallage en Marc Chavannes
ROI Centre for Public Leadership
19 april 2010

De crisis in het politieke systeem vraagt om een *verbinding* tussen de oude *verticale* structuren, waarin het bestuur beslissingen voor de burgers neemt, en de *horizontale* publieksdemocratie. Democratische leiders kunnen die verbinding leggen door te zorgen voor een op feiten gebaseerd, interactief debat met betrokkenen en publiek. Het gaat om dat *proces*.

Verslag van een bijeenkomst over het veelbesproken advies *Vertrouwen in democratie* van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Leiders moeten verbinding maken met publieksdemocratie

Door Pieter Maessen¹

Bestuurders die een leidersrol zich nemen, kunnen een flinke bijdrage leveren aan het vergroten van de legitimiteit van het politieke systeem. ‘Interactief democratisch leiderschap’ kan de verticale bestuurlijke structuren verbinden met het horizontalisme van de publieksdemocratie waarin we tegenwoordig leven. Dit type leider zorgt voor een goed proces en heeft niet bij voorbaat een oplossing gereed. Hij/zij faciliteert dat de publieksdemocratie en de traditionele politieke structuren samen tot legitieme oplossingen komen.



In het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (*Rob*) van februari 2010 gaat het beslist niet alléén over de rol van leiders, maar dit aspect kreeg wel veel aandacht in een debat op 19 april van het Center for Public Leadership (CPL) van het ROI in Den Haag. Deelnemers waren de voorzitter van de *Rob*, Jacques Wallage, en *NRC Handelsblad*-columnist Marc Chavannes. Het publiek bestond uit relaties van Centre for Public Leadership.

Chavannes zei dat hij het in zijn rol als kritisch columnist moeilijk had, want hij kon zich in grotendeels vinden in de analyse die de *Rob* had gemaakt en zelfs in veel van de aanbevelingen.

Producten

De *Rob* neemt als uitgangspunt de traditionele bestuurlijke structuur waarin de overheid bedenkt wat goed is voor de mensen en dat vervolgens aan hen oplegt. Typisch voor die structuur is dat politieke partijen zich in partijprogramma’s en regeerakkoorden vastleggen op concrete ‘producten’ die ze willen bereiken. Daar loopt het systeem al vast want de werkelijkheid waarin die producten moeten passen, is voortdurend in beweging en na korte tijd passen de producten niet meer in de werkelijkheid. De partijen proberen ófwel krampachtig eraan vast te houden óf moeten hun ongelijk bekennen. In beide gevallen tast het de legitimiteit van het systeem aan.

¹ Maessen Beleidscommunicatie, Den Haag

Kiezers hebben bovendien al lang niet meer de attitude dat ze een alomvattend *mandaat* geven aan een politieke partij. Zij brengen weliswaar hun stem op een partij uit, maar zijn daarna geenszins van plan hun mond te houden over wat die partij doet. Intussen geloven de politici nog steeds dat ze, dankzij de verkiezingen, voor vier jaar de vrije hand hebben om een ooit -in kleine kring vastgesteld- programma uit te voeren. De politici denken nog in termen van een *partijdemocratie*.

Maar in de *publieksdemocratie*, waarin we feitelijk leven, wordt de dienst niet uitgemaakt door formeel gekozen parlementariërs. De macht ligt bij 'het publiek' dat bestaat uit individuele burgers, hun formele en informele organisaties, massamedia, sociale media en allerlei andere actoren. In dit horizontale systeem is alle informatie voor iedereen beschikbaar en zijn velen, ook zonder formele positie, in staat invloed uit te oefenen. Niets wordt zonder meer voor waar aangenomen, ook niet als de overheid of de wetenschap het zegt.

Symbolisch

De verticale en de horizontale wereld zijn niet meer op elkaar aangesloten, aldus de *Rob*. Volgens Wallage is voor deze analyse van zijn Raad veel belangstelling want het *Rob*-rapport was al na enkele weken uitverkocht. Het probleem is urgent: 'De verbroken verbinding werpt een schril licht op de rol van de Tweede Kamer, want die moet de schakel tussen het verticale en het horizontale zijn,' aldus Wallage.

De publieksdemocratie is niet stuurloos. Het is de opgave voor democratische politieke leiders om aan het schijnbaar onoverzichtelijke publieksdebat richting geven. Zijn/haar taak is het, om een proces tot stand te brengen waarin de samenleving vertrouwen heeft. Wat de *uitkomst* van het proces zal zijn, staat *niet* bij voorbaat vast.

Omdat deze leiders zo'n belangrijke, verbindende rol hebben, moeten burgers in de gelegenheid worden gesteld meer invloed uit te oefenen op de selectie van leiders. De *Rob* stelt voor dat mensen voor een symbolisch bedrag donateur van een politieke partij kunnen worden en daarmee het recht krijgen mee te stemmen over het politieke leiderschap, een vorm van primaries.

Beginselen

De partijdemocratie, die dominant was in de vorige eeuw, is aan haar einde gekomen. De politieke partijen moeten zich niet meer van elkaar onderscheiden met concrete beloften die ze toch niet kunnen waarmaken, maar met 'beginselen en waarden', schrijft de *Rob*. De invloed van de burgers op de politieke besluitvorming kan worden vergroot met instrumenten als het burgerinitiatief, het referendum, de burgerjury, een (Duits) kiesstelsel met twee stemmen, internetpeilingen, hoorzittingen en dergelijke. Kamerleden moeten hun plek in het parlement bevechten door regionaal campagne te voeren en voorkeurstemmen te trekken.

Wallage en Chavannes stelden beiden de Amerikaanse politiek ten voorbeeld waar Congresleden elke week in hun eigen kiesdistrict spreekuur houden. 'In Nederland wordt dat ten onrechte afgedaan als cliëntelisme, maar in Amerika wéten die mensen voor wie ze werken en wat er leeft,' zei Chavannes.



Sturing

De legitimiteitscrisis komt voor een groot deel voort uit het feit dat de overheid complexe vraagstukken op afstand heeft gezet bij onder meer uitvoeringsorganen, de markt, de rechter of de Europese Unie. Publieke verantwoordelijkheden zijn de afgelopen decennia in hoog tempo breed horizontaal- gespreid. Daarmee heeft de overheid sturingsmogelijkheden uit handen gegeven. Tegelijk laat ze zich, alsof de traditionele verticale structuur nog bestaat, toch verleiden tot het nemen van (morele) verantwoordelijkheid voor gebeurtenissen

waarop ze vrijwel geen invloed meer heeft. De overheid kan het op die manier in een publieksdemocratie nooit goed doen.

In de meningsvorming over de prestaties van de overheid spelen de media een heel grote rol. De *Rob* schrijft dat de media zich 'in een opmerkelijke paradox [hebben] gemanoeuvreed: terwijl hun functie zich voltrekt in de horizontale publieke ruimte, gaan ze in hun berichtgeving uit van een verticale realiteit waarin de overheid en de politiek als almachtig worden voorgesteld. [...] In zekere zin wordt door deze invalshoek het wantrouwen tussen burger en overheid gecultiveerd.' (p. 62).

Rechtsstaat

NRC-redacteur Chavannes worstelde tijdens het debat vooral met het ongereguleerde karakter van de publieksdemocratie waaraan de *Rob* de ruimte wil geven. Hij vreesde voor de rechtsstaat en wees erop dat regels er meestal zijn om zwakken te beschermen.

Wallage riposteerde dat de publieksdemocratie niet *in plaats van* de verticale structuren mag komen, maar aan die structuren moet worden gekoppeld. 'Interactief democratisch leiderschap als verbinding tussen die twee is nodig om gezag te behouden.' Ook voor de publieksdemocratie zijn regels en architectuur nodig, zei Wallage. 'De Kamer en de regering moeten zich daarmee bezighouden.' Hij vond dat minister Eurlings er terecht van uit was gegaan dat het tellen van de stemmen in de Tweede Kamer niet voldoende is om een kilometerheffing in te kunnen voeren.



Daarnaast benadrukte Wallage dat de publieksdiscussie gevoerd moet worden op basis van *feiten* en niet van emoties. Internet, waar alle feiten beschikbaar zijn, is daarvoor een belangrijk instrument. Directe toegang van burgers tot politici (hoorzittingen) vond hij waardevoller dan bijvoorbeeld brieven van belangenorganisaties waarin die wensen van de burgers slechts gefilterd en via bestuurlijke taal worden gecommuniceerd.

In lijn met dit pleidooi heeft de *Rob* medio april een advies gepubliceerd om de beslotenheid van de onderhandelingen over het regeerakkoord te doorbreken. Een regeerakkoord zou bovendien niet te concreet mogen zijn want dat maakt publieksdemocratie onmogelijk en tast de legitimiteit van het bestuur aan. De coalitiefracties zouden niet aan een regeerakkoord gebonden moeten zijn maar het slechts accepteren als grondslag voor een kabinet.

Wallage noemde als voorbeeld van een horizontaal instrument het feit dat de SP op een gegeven moment duizend politiemensen heeft geïnterviewd om een beeld te krijgen van wat er op de werkvloer leeft en hoe over de korpsleiding wordt gedacht. 'Ik ben geen lid van die partij, maar zo'n actie voegt kennis toe. Dat is horizontale verbinding.'