



# De toekomst van de volksvertegenwoordiging

Wij hebben een staatsvorm die niet een kopie is van de instellingen van onze naburen. In plaats van anderen na te bootsen zijn wij juist een voorbeeld voor hen.

Deze woorden sprak, hoe kan het ook anders, Perikles. 431 jaar voor onze jaartelling. Toentertijd wilde Perikles – hier afgebeeld door de Duitse schilder Philipp von Foltz – er de inwoners van Athene moed mee inspreken, mee inspireren, en laten zien dat de democratie de moeite waard is om het voor op te nemen.

Dat is nog steeds zo.

Nog steeds stoelt ons staatsbestel op dat ene kleine principe wat Athene zo bijzonder maakte. Een regering is van het volk, door het volk, voor het volk. Of zoals Joan Derk van der Capellen het in 1781 in zijn pamflet *Aan het Volk van Nederland* verwoorde:



Het volk is de eigenaar van een land en kan zeggen hoe ze 't wil hebben en door wie ze geregeerd wil worden

Nog steeds is het democratisch bestuur, met daarin een prominente positie voor een volksvertegenwoordiging, de bestuursvorm waar vrijwel iedereen achter staat. Al gaat dat niet altijd even hartstochtelijk. De democratie is — zoals het vaak weinig liefkozend wordt omschreven — de *minst* erge vorm van bestuur. De laatste tijd is zeker het aantal critici op het *functioneren* van de democratie toegenomen — en hun stemmen zijn luidruchtiger dan ooit.

Vooraf op de democratie van lokaal niveau is forse kritiek. Op u, feitelijk. U doet er niet toe, neemt onbegrijpelijke besluiten, en heeft te weinig kennis én verstand van zaken om de gemeente écht te besturen en het volk te vertegenwoordigen.



Die kritiek is één kant van het verhaal. Daar hoort een context bij.

- Bezuinigingen en taakstellingen
- Overhaaste taakuitbreidingen
- En de steeds weer oplaaierende discussie over het korten van óf het aantal raadsleden óf dan tenminste hun bezoldiging, maar het liefst allebei.

Ik stel, dat de lokale democratie daarmee van twee kanten wordt aangevallen! En is beland in een vicieuze cirkel: kritiek op het functioneren, afname van mogelijkheden, kritiek, afname, enzovoorts.

Ik ben niet de enige die roept dat we op het punt staan waar we moeten voorkomen dat deze vicieuze cirkel een neerwaartse spiraal wordt. Volgens sommigen moet het roer daarvoor om. Of misschien is er zelfs een nieuw roer voor nodig.

Al jaren verschijnen er ideeën waarmee de democratie kan worden verbeterd. Door gebruik te maken van internet en sociale media met peilingen en fora: breng burgers maar virtueel bij elkaar. Sommigen zien hier zelfs een volledige vervanging in van ons huidige bestel van het kiezen van een volksvertegenwoordigend orgaan. David van Reybrouck pleitte in zijn veel gelezen essay *Tegen verkiezingen* voor een tweede alternatief voor het huidige bestel: het invoeren van een systeem van loting in plaats van een gang naar een stembus. Radicaal, al zal – met de huidige naamsbekendheid van raadsleden van nog geen twee procent – voor de meeste kiezers een stem bij de gemeenteraadsverkiezingen als een loterij aanvoelen. De leukste, vind ik, is van de Delftse wetenschapper Nynke Tromp. Zij vindt dat we niet met z'n allen tegelijk op één daarvoor uitgezocht dag moeten stemmen, maar eens inde vier jaar, op onze eigen verjaardag.

Toch zijn al die veranderingen systeemveranderingen bij een probleem wat volgens mij dieper zit. Volgens mij is er geen grote onvrede over de democratie an sich, maar er vooral onvrede over hoe zij wordt uitgevoerd. Laten we vanavond eens gebruiken om met een wat grotere afstand naar onze democratie en het functioneren van de volksvertegenwoordiging te kijken. En de ervaringen van de afgelopen jaren gebruiken om een doorkijkje te maken naar wat de toekomst ons brengt — en hoe de volksvertegenwoordiging van de toekomst er uit zou kunnen zien.



## De kwaliteit van de democratie

De afgelopen jaren heb ik heel wat lokale democratieën aan het werk gezien. Voor mijn column in Binnenlands Bestuur De Mystery Burger, maar ook door het werk wat we met het Periklesinstituut doen, heb ik de vorige raadsperiode meer dan honderd gemeenteraden zien vergaderen. Ik heb wat raadsdebatten vanaf de publieke tribune bijgewoond.



Dat leverde soms, ik moet het toch zeggen, treurige beelden op. In een aantal gemeenteraden heb ik hoofdschuddend op de publieke tribune gezeten. Maar! Om die te tellen heb je géén twee handen nodig.

Helaas, moet ik er aan toevoegen, is het aantal keren dat we in onze columns een compliment konden uitdelen ook niet rijkelijk bezaaid. In aantal iets meer dan de echt slechte raadsvergaderingen, dat wel, maar uiteraard te weinig.

Het merendeel van de vergaderingen was niet slecht, niet goed, maar viel juist op dat er nou ook weer niet heel veel voor nodig is om ze een stuk beter te maken. Een aanpassing in het vergadersysteem of liever, de raadsleden meer bewust maken waar zo'n systeem voor is bedoeld, ellenlange interrupties verbieden, de voorzitter opvoeden, het college minder aan het woord laten, enfin, ik noem in mijn boek een paar van die aanpassingen.

Voorvalt op, dat de raadszalen zonder uitzondering bevolkt worden door gepassioneerde politici die niets liever willen dan de gemeentelijke samenleving beter maken! En dat het 'systeem' of de 'cultuur' ze het daarvoor het meest in de weg zit. Ik zou alle kritiek op volksvertegenwoordigers en andere politieke ambtsdragers willen wegwuiven met de opmerking dat ze het in hun begin van hun politieke carrière ook maar moesten doen met het bedje zoals het gespreid is.

Met u zou ik graag eens willen kijken naar recente en minder recente ontwikkelingen in de manier waarop wij ons democratisch bestuur uitvoeren. Ik deel daarmee ook de ervaringen die ik vanaf de publieke tribune en in ons werk met gemeenteraden en Staten meemaakte.

Misschien even een zijstapje: laten we allereerst stellen dat onze staatsvorm sowieso niet zonder een soort van vertegenwoordigende democratie kán functioneren. Zelfs in de kleinste gemeente van ons land, Schiermonnikoog, is het absoluut ondoenlijk om alle democratische besluiten direct met alle 942 bewoners te nemen. Zelfs bewonersverenigingen, de allerkleinste schaal, kennen geen volle, directe democratie waar iedereen meedoet aan de besluitvorming. Nieuw is dat niet. De befaamde Atheense democratie kende cultureel gezien ook een vorm van vertegenwoordiging.



Ik doel daarmee niet op het feit dat alleen de gegoede burgers van het mannelijke geslacht aan de democratie mee mochten doen. Die kritiek is hopeloos anachronistisch. Wat ik bedoel is dat ook in de directe democratie van Athene ook niet alle stemgerechtigden meededen in de democratie. Ja, alle burgers werden uitgenodigd voor de politieke vergadering, maar lang niet iedereen kwam daar bij opdagen. Da's maar goed ook, want op de vergaderplaatsen was plaats voor hooguit tienduizend van de ruim veertigduizend kiezers. Een quorum van zesduizend kiezers werd al genoeg geacht. Dat is dus een opkomstpercentage vijftien procent — daar zouden ze zich zelfs in Eindhoven voor schamen.

Wat er toen wel anders was, dat er tussen de vergaderingen door ook over politieke besluitvorming werd gesproken. Er werd, kortom, gedebatteerd. Niet alleen in de Boulè of de agora, maar ook in de straten en tijdens de symposia.

Er was kort gezegd, een politieke cultuur waar meningen van buiten de politieke besluitvorming een aanwijsbare plaats in het debat kregen. Dat is wél anders met hoe ik het nu ervaar. Debatten in raadszalen zijn voor burgers te vaak onherkenbaar en onbegrijpelijk. Niet dat ze slecht zijn, maar ze gaan gewoon over andere dingen en kennen, zoals dat dan heet een politieke en bestuurlijke werkelijkheid.

Hiermee wordt een belangrijk aspect – of zelfs een succesfactor – van democratische besluitvorming niet gehaald: legitimering. Een van de redenen waarom je voor democratie zou kiezen, en ik kom er straks op terug waarom dat belangrijk is, is dat je daarmee draagvlak creëert voor de besluitvorming. Omdat door middel van het debat mensen begrip hebben gekregen voor een besluit. Nu, te vaak, blijven gezamenlijke overwegingen vaak achterwege. Het aankomende prinsjesdagdebat zal daar, zo vrees ik, exemplarisch voor zijn. Immers, al weken weten we dat de 'oppositie' er met de regering uit is. Een debat waarin de afwegingen kenbaar worden gemaakt, is overbodig.

Het zal wel weer een sterk staaltje handjeklap zijn waarbij alle politieke hebbedingetjes zijn afgecheckt

Zo verwoorde reageerder BloodyHell het op NU.nl. Het was de meest vriendelijke reactie op het nieuwsbericht. Ik kan het hem niet kwalijk nemen.

Juist de criteria voor een goede besluitvorming worden vaak niet gehaald. Onduidelijke standpunten vol met vaagtaal, weinig interactie tussen politici en daardoor het uitblijven van een politieke strijd waarin 'groen' en 'bereikbaarheid' op een invoelbare en begrijpelijke manier tegen elkaar worden afgewogen.



Volgens mij is dat de echte waarde van de democratie. Een politiek proces wat begint met de *beeldvorming*, een fase van een soort openbaar brainstormen zodat alle geldende argumenten op tafel kunnen worden gelegd. En dan de *oordeelsvorming* waar argumenten, ervaringen en voorbeelden worden teruggebracht tot politieke principes in scherpe opinies. En als laatste de *besluitvorming* waar met het proces van debatteren standpunten worden gearticuleerd, met rake argumenten wordt *geopinieerd* en met de openbare afweging een besluit kan worden *gelegitimeerd*. Dat, volksvertegenwoordigers van het heden en anderen, moet echt beter.



## De veranderde democratie

Anders dan sommige critici geef ik het geloof in de democratie niet op. Zelfs niet het huidige systeem, zelfs niet met gemeenten van onder de honderdduizend inwoners. Laten we eens naar die recente en minder recente ontwikkelingen kijken — en zien wat ons voor de toekomst te wachten staat.

### Verlichting

Oké, dit is geen recent ingezette trend. Toch móet ik haar noemen. Ze is immers de periode in onze geschiedenis waar we de hedendaagse democratie aan te danken hebben. In een notendop en ongelofelijk kort door de bocht betekende het dat de verlichtingsfilosofen uit Schotland, Frankrijk en uiteraard Nederland in de 18e eeuw besloten (*Cogito ergo sum*) dat er niet zoiets was als lotsbestemming en dat mensen toch echt voor zichzelf moesten zorgen.

Dat idee breide zich al snel uit naar het besturen van de stad en het besturen van de staat. Zo'n tweehonderd jaar functioneerde dat systeem zich langs redelijk georganiseerde banen van de samenleving. Pas van een meer recentere datum is een tweede en een derde ontwikkeling uit het verlichtingsdenken: de ontzuiling en de individualisering. Ik geloof dat historici van een verre toekomst ooit eens zullen stellen dat de ontzuiling en de individualisering als een staartje van de verlichting mogen worden beschouwd.

Ik begin met die ontzuiling. Voor die tijd was het kiezen lekker makkelijk: dat doe je gewoon binnen je eigen kolom. Heel vaak was dat een automatisme en je moest het zelfs niet in je hoofd halen om anders te stemmen dan je zuil! Het stemgeheim is er nog steeds, en was er om die reden. Ergens in de jaren zestig leek dat principe ineens achterhaald. Mensen, kiezers, gingen ineens over hun schutting kijken en zelf nadenken tot welke groep, of liever: stroming, ze wilde behoren.

Voor politici een radicale verandering. Vooral omdat ze hun netwerk als sneeuw voor de zon zagen verdwijnen. Volgens mij worstelen de traditionele politieke partijen nog steeds met die afbreuk. De verzuiling betekende immers niet alleen – en vergeeft u me de denigrerende uitdrukking – automatisch stemvee, maar ook dat het verdwijnen van een belangrijke informatiebron. De volksvertegenwoordiger uit de jaren vijftig kon haast onbeperkt putten uit standpunten, argumenten en voorbeelden rechtstreeks uit de samenleving. Hij – het waren nog vaker mannen dan nu – had ze via een fijnmazig en sterk hiërarchisch maar goed functionerend netwerk opgepikt uit de kerk, een verenigingsbijeenkomst of uit de kroeg waar hij met gelijkgestemden van gedachten kon wisselen over zaken die in de samenleving en de lokale



gemeenschap speelden. Een beetje zoals de politieke cultuur in de tijd van Perikles op straat lag, maar dan, toegegeven, meer in achterafzaaltjes en kerkgebouwen.

De hedendaagse volksvertegenwoordiger moet op zoek naar zijn achterban en dat blijft hard werken en het kost ongelofelijk veel tijd. Ook al is de verzuiling al lang achter ons, het blijft ons plagen. Met de karige tijdsbesteding die voor het politieke ambt is én de nog meer karige financiële middelen om met bewoners te spreken en te discussiëren, lijkt in ons bestel nog steeds de aanname verstopt zit, dat de kiezer de vertegenwoordiger wel op zoekt. Zelfs als u pas 19 maart raadslid bent geworden, weet u dat het anders gaat.

Derde golf, die van de individualisering, heeft dat alleen maar lastiger gemaakt. Burgers van nu zijn mondiger en zogezegd zelfzuchtiger dan ooit. Ze willen van hun politici vooral weten wat het voor hén betekent. Maar door het vaak ontbreken van het publieke debat over zelfs de meest belangrijke besluiten, komen ze daar zelden achter. En als het al duidelijk wordt, is dat meestal pas achteraf. De grap is, dat dat *whats-in-it-for-me*-denken helemaal niet zo zelfzuchtig is als wordt aangenomen. De homo economicus die uitsluitend met z'n portemonnee denkt blijkt na enquêtes en onderzoek helemaal niet te bestaan. Mensen willen best aan de samenleving mee betalen als ze de overweging maar begrijpen.

Toch hebben we een politieke cultuur gecreëerd waar eigenlijk alleen het resultaat van politieke deliberatie wordt meegedeeld en de afwegingen nooit. Zeker nu iedereen de politieke besluiten weet te vinden, is dat een misvormsel in onze democratie!

### **Digitalisering en virtualisering**

Een tweede ontwikkeling en van zeer recente datum, is de komst van internet en vooral de sociale media. Het leidt tot *digitalisering en vooral virtualisering* van het publieke debat. Hierdoor zijn verschillende nieuwe netwerken — haast als een soort vaak tijdelijke zuiltjes — er bij gekomen. De Volkskrant toont met haar analyses van hoe snel een bericht een lopend vuurtje wordt, aan hoe goed die netwerkjes werken. Nieuws, ofwel opvallende berichten of uitspraken stuiteren snel heen-en-weer en behoren al tot het publiek gedachtengoed voordat je erg in hebt. Nieuws is sneller dan ooit.

Die netwerken van tegenwoordig zijn dynamischer en meer talrijk dan ooit tevoren. Ook op lokaal niveau zijn ze steeds vaker actief. Als volksvertegenwoordiger kun je met goed fatsoen niet eens wegblijven van Twitter. Een raadsvergadering die gehouden wordt zonder een hash-tag zoals #raado53 lijkt niet eens te hebben bestaan. Ik omarm die ontwikkeling. Burgers kunnen hierdoor meedoen aan het lokale,



publieke debat. En dankzij raadsleden als Mathijs Perton in Raalte en Yuri Ankone in Oldenzaal blijf ik vanuit Rotterdam ook op de hoogte.

### **Vermediasering**

Toch zit er een gevaar in het gebruik van die nieuwe media. Dat die digitalisering er voor heeft gezorgd dat mensen anders hun nieuwsfeiten en opinievorming binnenkrijgen, heeft een ander gevolg. Een nog verdere *vermediasering* van de politieke communicatie. Die verandering was al ingezet met het verdwijnen van bestaande zuilen, waar media ineens om kijkers- en lezersgunst moesten gaan concurreren.

Helaas heeft het er vooral toe geleid dat er voor politiek vooral aandacht is gekomen voor relletjes en verkiezingen. Ik snap dat. De concentratie van aandacht voor verkiezingen bij het kijken naar het functioneren van de democratie is ergerlijk. Verkiezingen, verkiezingsdebatten en de campagnes zijn een 'lekker' moment om verslag van te doen. Het kijkt en leest écht een stuk makkelijker dan een live verslag van de eerste behandeling van de kadernota welzijn, als is de impact van het laatste voor de burger toch écht groter dan het eerste. Maar zolang u niet in staat bent om dát aan te tonen, blijven zelfs de goedbedoelende en schaamteloos onderbetaalde journalisten van lokale suffertjes weg van uw publieke tribune.

De conclusie van deze drie ontwikkelingen is, dat hoe snel berichten over de politiek de burger ook bereiken, ze zelden te horen krijgt hoe dat besluit tot stand is gekomen. Politieke communicatie is geminimaliseerd tot berichtgeving — en het debat en daarmee begripsvorming ontbeert. Mensen zijn beter geïnformeerd, maar begrijpen minder.





## Decentralisaties

Als laatste ontwijkingen zijn er natuurlijk de decentralisaties! Een nieuwe democratiseringsgolf! Meer bestuur van onderop! Dichter bij en met meer invloed van de burger. De realiteit is kouder, somberder en donkerder. De meeste echte politieke debatten over de effecten van de decentralisaties moeten nog beginnen. Veel kaderstellende debatten komen toch niet verder dan het niveau van een kattenposter. Ze blijven hangen in veilige, warme, pluizige termen zoals 'burgernabij', 'met menselijke maat' en – o gruwel – 'de burger in zijn kracht zetten'. Politieke taal met puppy-ogen. Je kunt er niet tegen zijn, ook al is volstrekt onduidelijk wat het betekent.



Eerder is het zo, dat de hele decentralisatie als democratisering niet werkt. De 3D leidt er vooralsnog toe, dat de gemeente zich marginaliseert tot het uitvoeringsloket van de rijksoverheid — iets waar die rijksoverheid maar al te graag aan meewerkt. Maar een lokale gemeenschap is toch wel even iets meer dan de 3D-printer van overheidsbeleid. Ze heeft haar eigen kenmerken, eigen demografie en dat mag in het beleid naar voren komen. En dan vind ik het niet raar dat de participatiewet in Nijmegen anders wordt ingevuld dan in Wassenaar. En dan hebben ze in Enschede groot gelijk als ze haar kaders voor een uitkering zélf bepalen. Of je het nu eens bent met de uitkomst of niet, ieder Haags politicus die roept dat 'dit nou ook niet de bedoeling' is, is een centralist en niets anders.

Toch vaak ik ervoor om de decentralisaties als trend te beschouwen die het functioneren van de democratie beïnvloedt. Eerder is het zo, dat ze de tekortkoming van het functioneren pijnlijk bloot legt en de urgentie er met z'n allen er wat aan te doen heeft vergroot.

En, zeg ik er als meer dan een voetnoot bij, een herindeling gaat het functioneren van de democratie écht niet verbeteren. Grotere raden zullen misschien de werklust makkelijker verdelen, al merken de zeven eenmansfracties in Almelo daar niets van. In ieder geval wordt de afstand tot de burger niet kleiner en ontstaat er niet ineens een functionerend democratisch netwerk. In tegendeel, als Pieter Broertjes z'n zin krijgt, zie ik niet in hoe je als volksvertegenwoordiger van de gemeente Midden-Overijssel – een fusie van Rijssen tot Staphorst – op je fietsje even langs alle burgers gaat om te vragen hoe het gaat met de thuiszorg.

Een herindeling verandert niets aan debatcultuur en slagkracht van de volksvertegenwoordiging, maar daar hoor je de voorstanders niet over. Die blijven hangen in argumenten voor het bestuur, en niet voor de democratie.

## De toekomst van de volksvertegenwoordiging

Met alle veranderingen — individualisering, virtualisering en vermediasering — lijkt het erop alsof er in de loop der jaren veel is veranderd in de democratie. En wat een vraag blijft daar van over!

Past het vertegenwoordigend democratisch bestel nog bij onze huidige samenleving?

Ja. Een volmondig ja. Maar die veranderingen, trends, hebben de weeffouten in ons systeem wel wreed en hardhandig blootgelegd. Voor een groot deel merkt u die weeffouten in uw eigen dagelijks handelen. Tijd en mogelijkheden om voorbeelden uit de samenleving op te vangen, is er niet. De organisatie om te beginnen met een politieke visie én dan over fte's en stoeptegels te praten, ontbeert. Vergadersystemen en zelfs de indeling van raadszalen geven te vaak het podium aan het college en niet aan de volksvertegenwoordiging. Maar vooral laat u te vaak het stellen van een politiek kader over aan een ander door afwachtend aan de wethouder een notitie te vragen. Dan moet je ook niet gek opkijken als hij daar niet uw, maar zijn eigen ideeën in opschrijft.

Het kan anders. Afgelopen maandag had ik het genoeg in Almelo te zijn. Met de raad oefenden we daar een bezuiningsdebat met als casus de groenvoorziening. Het horrorscenario van zo'n debat is natuurlijk dat het het handjeklap uit de tweede kamer wordt. Een tonnetje op groot onderhoud, twintig duizend op reservering aanplanting... en zo schrapen we de bezuiniging wel bij elkaar. Tot ons genoeg debatteerde de raad daar wel over grote thema's. Bijvoorbeeld in hoeverre de overheid de burger mag vragen zélf de buitenruimte te onderhouden. Een principedebat wat voor burgers te begrijpen en invoelbaar is.

Aan u is het om een trendbreuk te veroorzaken en het debat in uw gemeente aan te gaan. Pak maar naar principes, kom maar met grote verhalen over hoe de samenleving moet worden ingericht. Wees niet bang. Er zijn raadsleden die bang zijn afgerekend te worden op het hebben van een mening, maar met de trends zoals ik ze vanavond omschreef wordt u afgerekend door het gebrek er aan. Is het niet door de keizer, dan is het wel door een populistische beweging. Maak het meningsverschil maar groot. En zeg niet dat dat er niet is! Zelfs als dat al zo zou zijn, het is de taak van politici om het meningsverschil op te zoeken. Anders wordt het beleid slap.

Het is de tijd waarin politici, ook lokale, hun passie voor de samenleving moeten gaan tonen. Op de al dan niet virtuele zeepkist, maar vooral in de raads- en commissiezaal.

Die met het geloof hoop en liefde van de politiek, met *inzicht, hartstocht en visie* wordt bedreven zal uw inwoners inspireren en aanmoedigen.

Perikles zal trots op u zijn.

*John Bijl*



---

*Uitgesproken op 11 september in Nijverdal als openingsrede voor het congres Volksvertegenwoordiger. Vertegenwoordiger van het volk?!*