

Weg met partijpolitiek

Hoe de technocratie de democratie kan bevorderen

zaterdag 21 april 2012

De nakende gemeenteraadsverkiezingen zijn de meest nabije vorm van democratie. Dat soort nabijheid dringt zich ook op voor de hogere echelons, schrijft MANU CLAEYS. Hij pleit voor een representatieve technocratie: bestuurders die mét inspraak van de burger beleid voeren, wars van de verstikkende partijpolitiek.

De politieke wereld worstelt met een geloofwaardigheidsprobleem. Volgens de meest recente peiling van het onderzoeksbureau GfK heeft amper 17,2 procent van de Belgen nog vertrouwen in politici. Politicoloog John Keane heeft het over het 'principe van teleurstelling' dat inherent is aan de praktijk van de representatieve democratie: we sturen steeds andere mensen het politieke veld op in de hoop dat ze het beter zullen doen dan hun voorgangers. Stukje bij beetje, jaar na jaar, verliest onze democratie zo legitimiteit.

Het is vreemd dat de politieke wereld vrijwel apathisch reageert op het geringe vertrouwen dat ze geniet, en niet haastig en intensief de democratie begint heruit te vinden. Alsof er niet voldoende op het spel staat. Tegelijk is dat ook niet vreemd, want elites zijn geneigd het systeem waarin ze opereren in stand te houden.

Het systeem dateert van de achttiende eeuw, toen het begrip leiderschap werd gedemocratiseerd – de adellijke elite werd vervangen door een volksvertegenwoordigende elite – maar politieke beslissingen in wezen op dezelfde manier tot stand kwamen. Die besluitvorming gebeurt tot vandaag in beperkte kring, met het oog op particulier belang (herverkozen worden), gebaseerd op selectieve kennisfiltering en gestuurd van bovenaf.

Na verkiezingen belandt de politieke macht in de handen van een relatief kleine groep mensen, die pas jaren later – bij de volgende verkiezingsronde – ter verantwoording wordt geroepen. Binnen die groep geldt de ijzeren wet van de oligarchie: de beslissingsmacht raakt voort geconcentreerd in nog kleinere kring (partijleiding, regering, college, kabinettenwerkgroepen), wat gesloten en hiërarchische organisatievormen met zich meebrengt die erop toezien dat het partijpolitieke belang boven alle andere logica's verheven blijft.

Vandaag verkeren we in een lange overgangsfase tussen de oude orde en een nieuwe, meer participatieve democratie. 'Op elk gebied zijn we getuige van een verschuiving van de macht van de enkelen aan de top naar de velen aan de basis', noteerde de Indiaas-Amerikaanse journalist en publicist Fareed Zakaria tien jaar geleden in *De toekomst van vrijheid*. 'Hiërarchieën storten in, gesloten systemen worden opengebrouwen en de druk die door het grote publiek wordt uitgeoefend, geeft nu de sterkste impuls aan maatschappelijke veranderingen.'

De participatieve democratie betekent een stap vooruit, maar in haar huidige vorm volstaat ze niet om het democratische conflict tussen de verkozen elite en de burgermaatschappij te ontminnen. Voor een reële democratisering van de democratie is nood aan een systeem van besluitvorming waarbij de representatieve en

participatieve componenten gelijkwaardig zijn. De vraag rijst: is zo'n systeem mogelijk? En hoe zou het er kunnen uitzien?

Europa als voorbeeld

Bij de klassieke kenmerken van een democratie hoort behalve de volksvertegenwoordiging ook de scheiding der machten. Een getrappt systeem van machten – wetgevend, uitvoerend, rechterlijk – moet in principe onderlinge controle garanderen bij de uitoefening van de macht. In werkelijkheid blijkt die scheiding der machten al evengoed een mythe bij de huidige invulling van democratieën, en dat is opnieuw een gevolg van de al vermelde ijzeren wet van de oligarchie.

Voor parlementsleden van meerderheidspartijen is de wil van de regeringstop en de partijleiding wet. Die context herleidt parlementaire debatten tot steriele rituelen: het eindresultaat ligt bij voorbaat vast. We mogen gewagen van een constructiefout in de democratie, die verhindert dat parlement en regering elk hun eigen rol spelen.

Als plek bij uitstek voor het democratische debat zou het parlement alle ruimte moeten krijgen voor vrije discussies, met aandacht voor partijpolitieke en electorale afwegingen. Uitvoerende machten hebben dan weer meer baat bij een technocratische attitude: zakelijk, pragmatisch, vakbekwaam, objectiverend. Om de doelmatigheid van een bestuur te verhogen is het daarom van belang de factor 'partijpolitieke reflex' zo maximaal mogelijk uit de actor 'bestuurder' weg te halen. Dat houdt in dat regerings- en collegeleden best niet langer uit het parlement of de gemeenteraad voortkomen, dat de evidentie van doorstroming verdwijnt. Een werkelijke scheiding tussen parlement en bestuur moet in twee richtingen werken, anders blijft de bevoogding.

Politieke besturen die expliciet niet aan partijpolitiek willen doen: we zien ze steeds vaker opduiken. De Europese Commissie is hiervan wellicht het belangrijkste voorbeeld. De Commissie werkt op technocratische wijze. Dat wordt haar soms verweten, maar het verhoogt wel de rol van expertise en transparantie bij de besluitvoering. De cultuur van groenboeken, impactanalyses, effectenrapporten en roadmaps komt van Europa, niet van nationale overheden. Ook opvallend: de depolitisering van de Commissie leidt tot een cultuur van wisselmeerderheden in het Europees Parlement. Om een voorstel goedgekeurd te krijgen, moet je er actief medestanders zoeken.

In de grootste stad van Vlaanderen kwam in 2006 een burgemeesterskandidaat op die zich partijloos profileerde. Op de lijstplaatsen vlak na hem stonden twee niet-politici uit het middenveld (Leen Verbist en Guy Lauwers). Ze werden allebei schepen. Maar een stad technocratisch besturen is nog geen optie in Vlaanderen. Met als gevolg dat de Antwerpse gemeenteraad er – net als het parlement – voor spek en bonen bijzit. De partijdiscipline heerst. Ook in de relatie met het Vlaamse bestuurlijke niveau gaat de partijlogica vaak voor op het inhoudelijke debat. In het Oosterweeldossier dicteert de Vlaamse regering de wet. Toen de burgemeester kritische vragen stelde, dreigde men met gevolgen voor zijn partij binnen de regering. Dat hield de rangen netjes gesloten.

De informatierevolutie

Technocratische besturen draaien op vakbekwaamheid in plaats van op partijpolitieke gezindheid. Maar ook

keuzes en beslissingen van zogenoemde zakenkabinetten zijn niet waarde vrij. Het democratisch verkozen parlement moet daarom zijn centrale plek behouden als scharnier tussen de bevolking en het bestuur. Het is het vrije, wetgevende parlement dat de regering en haar leden aanstelt, controleert, vordert en – bij zwaarwichtige fouten – afzet. Ontvoogd van partijgebonden regeringstrouw kan het kritiek leveren, echte debatten voeren en voluit kansen gunnen aan een discours dat regeringen niet welgevallig is.

De depolitisering van het regeringsniveau creëert het kader om de bevolking nog op een tweede manier te laten vertegenwoordigen. Omdat niet langer partijpolitieke belangen en een gesloten, hiërarchisch proces doorwegen, kan de expertise van een steeds beter geschoolde en mondiger burgermaatschappij rechtstreeks worden geïntegreerd in de politieke besluitvorming.

We zijn inmiddels in de 21ste eeuw beland. Droegen de audiovisuele communicatietechnieken van de vorige eeuw (radio, televisie, film) nog bij tot een versterking van centralisme, hiërarchie of verticaliteit in de machtsvorming, dan geldt nu het omgekeerde. De digitale informatierevolutie maakt centrale beheersing van kennis onmogelijk. Ze stimuleert net een brede, zelfs ongebreidelde ontsluiting en overdracht van informatie. De burgermaatschappij doet er haar profijt mee: 'herverdeling van kennis' zorgt voor nieuwe vormen van engagement, participatie en weerbaarheid.

In het bedrijfsleven is het besef inmiddels doorgedrongen dat gedeelde kennis vernieuwend denken stimuleert en betere resultaten levert. In de vorige eeuw was 'gesloten innovatie' nog het businessmodel: nieuwe producten en diensten werden binnen het bedrijf ontwikkeld. Vandaag onderkennen bedrijven dat de meeste kennis zich buiten het bedrijf bevindt en dat het verstandig is om daar ook naar te handelen door actief kennisdeling en open besluitvorming na te streven.

Ook op het politieke niveau is het model waarbij een beperkte groep mensen beleidsplannen uittekent achterhaald. Je krijgt 'dom' beleid als je alleen maar een beroep doet op de klassieke experts binnen kabinetten, administraties en overheidsbedrijven. In zo'n gesloten proces wordt immers heel wat relevante expertise en kennis uit de maatschappij niet aangeboord.

Open innovatie is het tegendeel van de selectieve kennisfiltering die heerst binnen oude bedrijfsculturen of partijpolitiek gestuurde regeringen. Ze vloeit voort uit nieuwe paradigma's die eigen zijn aan de informatierevolutie die we beleven. Partijpolitiek functionerende regeringen hebben het per definitie moeilijk met open besluitvormingsprocessen; ze riskeren scenario's waarbij gemaakte politieke afspraken haaks blijken te staan op inzichten geformuleerd tijdens inspraakverlening. Maar voor bijdetijdse technocratische besturen zijn open processen net welgekomen, omdat ze het belang van brede expertise onderschrijven.

De macht bij het volk

Moderne technocratieën zijn daarom de plek bij uitstek om burgers actief bij de beleidsvorming te betrekken en vormen van interactieve democratie te ontwikkelen. Binnen de technocratie is geen plaats voor nachtelijke marathons van onderhandelaars die 'meer lijken op politietechnieken om verdachten te doen doorslaan dan op een verstandig beheer van de staatszaken' (Alain Gerlache). Wel voor burgerfora, delibererende raden of focusgroepen waar door intelligent uitgewerkte inspraakprocedures coproducties tot stand komen van bestuurders en burgers. Voor een G1000 dus, een Danish Board of Technology of een Committee for the Future

(Finland), waar beraadslaging onder burgers als onderdeel wordt gezien van de politieke besluitvorming. Of het nu om grote thema's gaat of concrete projecten.

Dergelijke processen bevorderen op hun beurt weer de transparantie van de besluitvorming. Want inspraakverlening werkt in twee richtingen: wie input wil van bevrageden, moet eerst intenties, ambities en mogelijke plannen bekend maken. Politieke besluitvorming vertrekt nooit van een leeg blad.

Zakenkabinetten zouden een bedreiging vormen voor de politieke democratie. Maar is dat wel zo? Alles hangt af van het institutionele kader waarbinnen ze functioneren. Vandaag stellen we vast dat net de huidige besturen en parlementen – door hun partijpolitieke verwevenheid – het draagvlak voor de democratie uithollen en de slagkracht ervan verminderen. Technocratische besturen staan toe dat de burger opnieuw een meer centrale rol krijgt in de democratie.

In de representatieve technocratie is de bevolking zelfs tweemaal vertegenwoordigd, telkens op een andere manier en met andere doelstellingen. Een keer in het parlement (representatie), een keer door zichzelf (participatie). Het zakenkabinet zit dus dubbel ingebed, waardoor alle macht daadwerkelijk, metterdaad en meer dan voorheen, bij het volk ligt.

Dit is de korte versie van een langer essay dat de auteur schreef op verzoek van het nieuwe 'Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement'.

www.vtom.be