

Een agenda voor democratische vernieuwing

De verplaatsing van de politiek

Colofon

©1995 Wiardi Beckman Stichting

Omslag en typografie: Marcel
Bakker/Hollandse Hoogte
Druk: Bevrijding, Amsterdam

ISBN 90 72575 44 X

Te bestellen door overmaking van
f 17,50 op postgiro 347 97 00
met vermelding van bestelnummer
766.

Mark Bovens
Wim Derksen
Willem Witteveen
Frans Becker
Paul Kalma

Wiardi Beckman Stichting

INHOUD

1	Een achterhaalde agenda	9
2	De verplaatsing van de politiek	13
2.1	Internationalisering: verplaatsing naar Europa	14
2.2	Regionalisering: verplaatsing naar het lokaal bestuur	14
2.3	Verambtelijking: verplaatsing naar de voorportalen	15
2.4	Technologisering: verplaatsing naar maatschappelijke organisaties	16
2.5	Individualisering: verplaatsing naar de privésfeer	18
2.6	Juridisering: verplaatsing naar de rechterlijke macht	19
2.7	Verplaatsing zonder verantwoording	20
2.8	Controle zonder maakbaarheid, maakbaarheid zonder controle	22
3	Drie strategieën	25
3.1	De parlementair-democratische weg	25
3.2	Democratisering van andere maatschappelijke arena's	27
3.3	Nieuwe vormen van openbaarheid en debat	29
3.4	Conclusie: de centrum-loze democratie	32
4	Bindend bestuur	35
4.1	Een hang naar ontvlechting	35
4.2	De responsieve overheid	38
4.3	De stimulerende overheid	40
4.4	De ordenende overheid	41
4.5	Conclusie: het liberale ongelijk	43
5	Verplaatste problemen?	45
5.1	Het gevaar van een politieke tweedeling	45
5.2	Het milieu en de noodzaak van een 'sterke staat'	49
5.3	Conclusie: de relevantie van democratische vernieuwing	53
6	De plaats van de politiek	55
	Noten	61

Een achterhaalde agenda

Het debat over staatkundige vernieuwing kabbelt nu al weer enkele jaren rustig voort. De ongerustheid over de groeiende afstand tussen burger en politiek, die in 1989 tot instelling van de commissie-Deetman leidde, is zo niet verdwenen, dan toch aan het zicht onttrokken door een serie meer of minder gedegen, maar in alle gevallen weinig inspirerende deelrapporten en een soortgelijke reeks parlementaire debatten. De praktische opbrengst van de hele Deetman-discussie was minimaal.

Daarin zal, zo laat het zich aanzien, in deze regeringsperiode weinig verandering komen. In het regeerakkoord is weliswaar vastgelegd dat 'de directe invloed van de burgers op de machtsuitoefening op verschillende manieren wordt versterkt', maar een nadere uitwerking daarvan blijft, ook na vijf jaar discussie, achterwege. Alleen de invoering van een correctief wetgevingsreferendum wordt in het vooruitzicht gesteld.

Het vraagstuk van de inrichting van de democratie legt, zo is wel duidelijk, in politiek Den Haag geen groot gewicht in de schaal. En waarom zou dat ook, zolang de burgers niet en masse bij de verkiezingen wegblijven, extreem-rechts gaan stemmen of tot geweldpleging overgaan? De Haagse communis opinio lijkt het veilige midden te houden tussen een drietal opvattingen, die in elke grote politieke partij kunnen worden aangetroffen - zij het in de ene partij wat meer dan in de andere:

- 'Er is met onze democratie niets aan de hand', zo luidt de eerste opvatting. 'Als er wat aan de hand is, dan betreft het hoogstens de taakverdeling en coördinatie binnen het openbaar bestuur door verkokering en overmatige centralisatie. Laten we daar liever wat aan doen'.
- 'Er is wel degelijk wat aan de hand', zo vatten we de tweede opvatting samen, 'maar dat heeft meer te maken met groeiende maatschappelijke problemen en met de inrichting van onze verzorgingsstaat, dan met het functioneren van de democratie zelf. Overigens kan wat staatkundige vernieuwing in ons programma geen kwaad, al is het maar om concurrenten op de kiezersmarkt de wind uit de zeilen te nemen'.
- 'Er is van alles aan de hand', zo wil een derde opvatting, 'de invloed van de kiezers op de benoeming van politieke bestuurders is al decennia lang veel te gering in ons land. Het wordt dus hoog tijd om de hervormingen die dertig jaar geleden al

voorgesteld werden, eindelijk eens in de praktijk te brengen. Een stem op de macht en een stem op de controle van de macht - er is geen minuut te verliezen'.

Elk van deze drie analyses, zo hopen we in het volgende duidelijk te maken, is oppervlakkig of onjuist. Er is met onze democratie wel degelijk wat aan de hand. De staatkundige problemen vormen geen afgeleide van andere, zogenaamd belangrijker problemen - ook al hebben ze alles te maken met de wijze waarop de maatschappij zich heeft ontwikkeld. Ze verdienen afzonderlijke, serieuze aandacht, los van welke tactische overweging ook.

Waar het echter aan ontbreekt, is een adequate omschrijving van de huidige 'problemen der democratie'. Dat is ook het grote manco van het debat over staatkundige en bestuurlijke vernieuwing, zoals het de afgelopen jaren is gevoerd onder regie van de commissie-Deetman. Dat dit debat, afgerond in het najaar van 1993, zo bitter weinig heeft opgeleverd, hangt samen met de onderwerpen die de commissie, in overleg met het parlement, heeft geselecteerd.

De agenda van de commissie-Deetman was feitelijk al opgesteld in de tweede helft van de jaren '60. De vraagpunten van Deetman weerspiegelden de preoccupaties van hen die toen hun politieke *coming of age* beleefden. Op de achtergrond speelde nog steeds het verzet tegen de regenten en de afkeer van de elitaire pacificatiepolitiek met zijn geheimhouding, ondoorzichtigheid en gebrek aan politieke strijd. Vandaar bijvoorbeeld de grote nadruk op de relatie kiezer-gekozene, de aandacht voor de formatie ('Nooit meer drie kabinetten op basis van één verkiezing', zoals bij Marijnen, Cals en Zijlstra) en voor het kiezen van regenten als de burgemeester en de minister-president. Veel van de vragen van Deetman zijn eigenlijk al geboren in de Nacht van Schmelzer.

De vraagpunten van Deetman zijn echter niet meer de politieke strijdpunten van de jaren '90. Veel van die oude punten zijn allang van hun scherpte ontdaan. Kabinetscrises worden nu altijd gevolgd door verkiezingen. Politieke polarisatie is ook zonder staatsrechtelijke vernieuwingen zeer goed mogelijk gebleken. De regenten zijn van hun zetel afgedaald - of getrokken - en besturen in overleg en in het volle licht. In veel gemeenten wordt de burgemeester in feite al jaren door de raad gekozen. Hierdoor had het Deetman-debat veel weg van nakaarten en codificeren - waartoe de Kamer in het najaar van 1993 overigens nauwelijks bereid bleek.

Voorzover de ingestelde commissies wel nieuwe vormen en gedachten opperden (kerndepartementen, scheiding beleidsvoorbereiding en uitvoering, afschaffing van adviesorganen), viel op dat ze niet politiek, maar vooral technocratisch werden benaderd. Niet legitimiteit of rechtvaardigheid, maar effectiviteit en efficiency vormden de sleutelwoorden. Niet de burgers en de politieke besluitvorming waren het onderwerp, maar overheidsorganisaties en

beleidsuitvoering. Ze vloeiden niet voort uit maatschappelijke oppositie en politieke onrust, maar werden gedragen en uitgewerkt door topambtenaren en organisatieadviseurs. Dat deel van de agenda van Deetman was vooral een ambtelijke agenda.

Het Deetman-debat had daarom veel weg van een achterhoedegevecht. Het was dan ook verklaarbaar waarom het debat maatschappelijk niet tot leven kwam. Toch is de behoefte aan democratische vernieuwing op dit moment niet minder evident dan 25 jaar geleden. Alleen het decor is verschoven, de problemen zijn van karakter veranderd en de oplossingen laten zich anders beargumenteren.

Een nieuwe agenda voor democratische vernieuwing, zo luidt de stelling die we in dit pamflet verdedigen, zal in het teken moeten staan van de 'verplaatsing van de politiek'. De politieke macht ligt allang niet meer alleen in Den Haag - en kan ook maar zeer gedeeltelijk naar het Binnenhof worden teruggebracht.

De consequenties van deze ontwikkeling zijn verstrekkend. Ze vragen om een soort Copernicaanse Omwenteling in het denken over de vormgeving van de democratie en over de verhouding tussen overheid en maatschappij. Vooral het veelbezongen 'primaat van de politiek', dat wil zeggen het veronderstelde monopolie van de parlementaire politiek op de formulering van het algemeen belang en op de gezamenlijke vormgeving van de maatschappelijke ontwikkeling, valt in zijn traditionele vorm niet meer overeind te houden. Relativering van die primaats-aanspraak is niet alleen geboden omdat de maatschappelijke ontwikkeling daartoe dwingt. Ze vormt ook een noodzakelijke voorwaarde voor de versterking van het democratisch gehalte van onze samenleving - in termen van controle op en verantwoording van publieke machtsuitoefening. Zo maakt ze de weg vrij voor een andere, minstens zo effectieve en allerm minst bescheiden taakopvatting van de 'Haagse' politiek. Die politiek zit, zo menen we, met haar krampachtige primaats-denken zichzelf in de weg.

Daarmee nemen we afstand van veel gangbare opvattingen over wat er mis is met onze democratie. In de meeste diagnoses draait het om de 'kloof' tussen burger en politiek, dan wel om de mistige verantwoordelijkheidsverdeling binnen het openbaar bestuur, dan wel om de 'hindermacht' van het maatschappelijk middenveld. In al die benaderingen wordt verondersteld dat, als de genoemde kloof maar eenmaal is gedicht, respectievelijk als uitvoerende en controlerende macht maar voldoende worden gescheiden en als het corporatisme eenmaal is teruggedrongen - dat dan de parlementaire democratie haar traditionele 'primaat' kan hernemen.

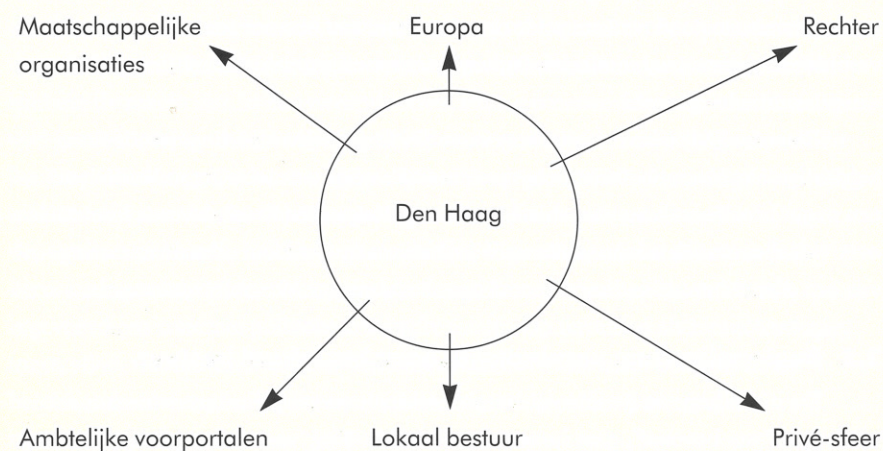
Maar die tijd komt (als ze al ooit bestaan heeft) nooit meer terug.

De verplaatsing van de politiek

Wat zijn dan de problemen van dit moment? Wat zouden de strijdpunten van de jaren '90 en daarna moeten zijn? Een democratisch tekort is er nog steeds. Dat tekort ligt halverwege de jaren '90 echter minder op of rond het Binnenhof. De politieke macht en politieke strijd heeft zich voor een deel verplaatst naar elders. Meer dan ooit spelen de discussie en besluitvorming over belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen zich buiten de traditionele politieke arena's af: op de hoofdkantoren van grote internationale ondernemingen; in overlegorganen en tijdens ambtelijke onderhandelingen; in de wandelgangen van Europese en andere supranationale organisaties; bij nationale en internationale rechtbanken; op researchafdelingen, in ziekenhuizen en laboratoria.

De Staten-Generaal, vanouds Nederlands belangrijkste politieke arena, hebben daardoor sterk aan belang ingeboet. Het politieke werk - en daarmee bedoelen we het spel om de macht: de beraadslagingen, onderhandelingen en besluiten over belangrijke publieke zaken - vindt tegenwoordig vaak eerder en elders plaats. Als een kwestie eenmaal op het Binnenhof is aangeland, zijn de meeste zaken al gedaan en rest er voor de beide Kamers vaak niet veel anders dan instemmen of napraten.

Deze ontwikkeling kan met het begrip 'verplaatsing van de politiek' worden aangeduid. Zij neemt verschillende vormen aan. In onderstaand schema zijn de zes belangrijkste door ons onderscheiden vormen van verplaatsing aangeduid:



Elk vorm zullen we hier apart bespreken. Vervolgens zullen we enkele consequenties schetsen voor de debatten over politieke vernieuwing en maakbaarheid.

2.1 Internationalisering: verplaatsing naar Europa

De beleidsvrijheid van de nationale staat is de afgelopen decennia, vooral onder invloed van de globalisering van de economie, aanzienlijk ingeperkt. Waar vroeger, binnen de grenzen van internationale afspraken, ruimte bestond voor een eigen (Keynesiaanse) beïnvloeding van de nationale economie, is men nu in hoge mate afhankelijk van de internationale (financiële) markt en van het beleid in de ons omringende landen. Een belangrijke rol spelen in dit verband de liberalisering van de Europese markt en de verplichtingen die het lidmaatschap van de Europese Unie ons land oplegt. Het hoeft nauwelijks betoog dat zeer veel politieke macht is verplaatst van Den Haag naar Brussel. Op steeds meer terreinen is het politieke primaat bij de Europese Commissie en de Raad van ministers komen te liggen. Europese regelgeving is van grote invloed geworden op de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen. Een stroom van bindende regelgeving beperkt de ruimte voor de nationale politiek in belangrijke mate. Geelhoed heeft in dat verband de positie van de rijksoverheid, dramatisch maar ter zake, omschreven als die van een 'semi-soevereine staat'.⁽¹⁾

Dit machtsverlies van de nationale staat ten opzichte van 'Europa' en de internationale markten hoeft op zichzelf niet negatief te worden gewaardeerd. De politiek verplaatst zich, en volgt daarmee de maatschappelijke ontwikkeling die zij geacht wordt te beïnvloeden. Problematisch is die ontwikkeling echter, voor zover de verplaatsing van politieke macht niet gepaard gaat met een evenredige verplaatsing van democratische controle. De verplaatsing van de politieke macht heeft, voorzover het om Europa gaat, nog niet geleid tot een evenredige verplaatsing van politieke verantwoording en controle. Integendeel, zeer veel staatkundige verworvenheden van de afgelopen anderhalve eeuw, van parlementaire invloed tot en met de openbaarheid van bestuur, worden met een verbluffend vertoon van onverschilligheid overboord gezet zodra het Europese aangelegenheden betreft.

Doordat Deetman c.s. aan deze ontwikkeling slechts zijdelings aandacht hebben geschonken, heeft het debat over staatkundige vernieuwing in Nederland een nogal provinciaals en parochiaal karakter gekregen. In Brussel wordt inmiddels over van alles en nog wat beschikt en wij zitten maar te wikken over de invoering van een direct dan wel indirect door de gemeenteraad te kiezen burgemeester.

2.2 Regionalisering: verplaatsing naar het lokaal bestuur

De uitholling van de invloed van de nationale staat op Europees niveau, dat wil zeggen 'van bovenaf', gaat samen met een uitholling 'van onderop'. Al jarenlang

is in het openbaar bestuur een (moeizaam verlopend) decentralisatie-proces gaande. Bevoegdheden van de rijksoverheid worden overgeheveld naar lagere bestuursorganen, teneinde de effectiviteit van het beleid te vergroten en het bestuur dichter bij de burger te brengen. Deze schaalverkleining gaat hand in hand met een schaalvergroting op lager bestuurlijk niveau (gemeentelijke herindeling, oprichting van stadsprovincies, regiovorming). Op deze wijze wil men het coördinerend vermogen van de overheid vergroten en het openbaar bestuur beter afstemmen op de schaal waarop maatschappelijke problemen zich manifesteren.

Een aantal van deze operaties is vooral door bestuurlijke en beheersmatige overwegingen ingegeven. Aan de maatschappelijke inbedding en democratische controle is veel minder aandacht besteed. Zo bestaat bijvoorbeeld nog onduidelijkheid over de democratische vormgeving van de nieuwe grootstedelijke bestuursorganen en over de mate waarin deze organen op een draagvlak onder de bevolking kunnen rekenen (vgl. het verzet tegen de opheffing van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam). Iets dergelijks ziet men bij de vervanging van de rijks- en gemeentepolitie door de grotere politieregio's. Bij de vormgeving hiervan is alle aandacht besteed aan de slagvaardigheid, organisatie en indeling van de regio's, maar het in een democratische rechtsstaat centrale vraagstuk van de bewaking van de bewakers is niet of nauwelijks geregeld. Er is in vergelijking met de vroegere situatie (die overigens ook niet uitblonk door een grote mate van democratische controle) nauwelijks sprake van reële vormen van verantwoording door politiebestuurders aan vertegenwoordigende lichamen.

2.3 Verambtelijking: verplaatsing naar de voorportalen

De macht van de nationale staat lekt echter niet alleen weg naar hogere en lagere bestuursorganen. Ze heeft zich ook verplaatst naar de 'schemertoestanden op het raakvlak van vierde en vijfde macht' (J.M. den Uyl).⁽²⁾ De moderne ambtenaar die beleid voorbereidt of wil uitvoeren beperkt zich allang niet meer tot het schrijven van een nota voor de bewindslieden of tot het maken van wetsontwerpen voor de Kamer. De beleidsambtenaar moet geverseerd zijn in het bureaupolitieke spel om de macht dat, in een neutrale term, *issue-* en netwerkmanagement heet. In veel gevallen, bijvoorbeeld als er sprake is van ingewikkelde technologie, speelt dit bureaupolitieke spel zich letterlijk en figuurlijk op grote afstand van de politieke top af. Letterlijk, omdat de onderhandelingen en coalitievorming niet op het departement, maar 'in het land' plaatsvinden. Figuurlijk, omdat de zaken vaak dermate ingewikkeld zijn dat bewindslieden of kamerleden onvoldoende zijn ingevoerd om concrete politieke sturing te geven. Op terreinen als biotechnologie, mest, afval, telecommunicatie of waterstaat zijn het soms maar een handjevol beleidsambtenaren die, samen met enkele maatschappelijke partners, de samenleving vormgeven.

Een deel van de politieke strijd heeft zich aldus verplaatst van de traditionele politieke arena's naar de ambtelijke voorportalen en beleidsnetwerken. Kabinet en Kamer(s) vormen meer dan ooit de eindfase van het politieke proces. Wanneer beleidsvoorstellen op het Binnenhof aanlanden zijn er vaak eindeloos vooroverleg, langdurige onderhandelingen en moeizame compromissen aan vooraf gegaan. In dat stadium hebben de meeste spelers zich reeds gecommitteerd en valt er niet veel meer aan de voorstellen te wijzigen.

Ook op dit terrein is er in de afgelopen decennia aldus een reëel democratisch tekort ontstaan. Beleidsambtenaren, lobbyisten en andere 'netwerkers' worden niet door de burger gekozen, ze verdedigen veelal slechts deelbelangen en kunnen niet door burgers of volksvertegenwoordigers ter verantwoording worden geroepen. Voorkomen moet worden dat de voorportalen zich tot achterkamertjes ontwikkelen.

2.4 Technologisering: verplaatsing naar maatschappelijke organisaties

Tot nu toe hebben we ons geconcentreerd op ontwikkelingen in en rond het politieke systeem. Ook buiten het politieke systeem wordt echter macht uitgeoefend, zonder dat het gebruik van die macht in voldoende mate wordt verantwoord en gecontroleerd. Belangrijke maatschappelijke veranderingen zijn niet het gevolg van bewuste politieke keuzes, maar een uitvloeisel van de activiteiten van internationale bedrijven, onderzoekscentra, laboratoria of ziekenhuizen. Men kan in dat verband denken aan de verstreckende maatschappelijke gevolgen van biotechnologie, informatisering of genetisch onderzoek. Meer dan ooit is Nederland daarmee een 'republiek van rechtspersonen' in plaats van een republiek van burgers geworden. Complexe organisaties van private en (semi-)publieke aard beschikken, bedoeld en onbedoeld, over de inrichting van belangrijke delen van de samenleving en niet de politici, laat staan de burger.

Als daarin verandering gebracht moet worden, dan is dat niet alleen omdat verantwoording en spreiding van macht op zichzelf al een lovenswaardig streven zijn. Minstens zo belangrijk is de opkomst van nieuwe controverses, die de politieke agenda van de moderne industriële samenleving danig overhoop halen en tot een 'politisering' van economie en techniek leiden.

Politieke conflicten hadden tot nog toe voornamelijk betrekking op de verdeling van maatschappelijke rijkdom. Het ging om de opbrengst van wat, door rechts en links, als neutrale, zegenbrengende 'vooruitgang' werd opgevat. In die situatie, zo heeft de Duitse socioloog Beck⁽³⁾ overtuigend laten zien, is grondig verandering aan het komen. Wat eerst niet meer dan bijwerkingen, meer of minder schadelijke neveneffecten van de economisch-technologische ontwikkeling waren, komt nu op de voorgrond te staan. De milieuvernietiging en de schadelijke

uitwerking daarvan op de mens; allergieën en andere ziekteverschijnselen als gevolg van chemische toevoegingen aan levensmiddelen; het werken met bepaalde chemische stoffen; vliegtuigongelukken; de gevolgen van het civiel en militair gebruik van kernenergie - ze hebben een sterke milieubeweging in het leven geroepen en de verhouding tussen mens, techniek en natuur tot een belangrijk politiek strijdpunt gemaakt.

Dat betekent niet dat die nieuwe politieke strijdpunten geheel en al in de plaats treden van die van de traditionele klassenmaatschappij. De bestaande sociale ongelijkheid is van invloed op de wijze waarop technologische risico's verdeeld worden. Bepaalde risico's, zoals die op de arbeidsplaats, worden in onevenredige mate door de 'onderkant' van de samenleving gedragen. Ook de gezondheidsrisico's binnen de grote steden blijken, afhankelijk van sociale leefomstandigheden en -gewoonten, ongelijk te zijn verdeeld. Op wereldschaal doen zich nog veel sterkere verschillen voor.

Toch moet deze samenhang tussen de verdeling van rijkdom en van risico's niet het zicht benemen op een essentieel verschil tussen oude en nieuwe politieke problemen. Terwijl de middenklassen zich tegen materiële armoede (en haar gevolgen) tot op zekere hoogte konden afschermen, geldt dat voor de huidige technologische risico's in veel mindere mate. 'Armoede is hiërarchisch, milieuproblemen zijn democratisch', vat Beck kernachtig samen. Risico's hebben, bij alle invloed die sociale verschillen ook in dit opzicht uitoefenen, een egaliserende werking. Zo ontstaat, potentieel, een 'risico-gemeenschap', die, dwars door de verschillende bevolkingsgroepen heen, de basis kan vormen voor een gezamenlijke politiek van risico-beperking en -beheersing.

Daarmee komt ook de neutraliteit van het wetenschappelijk onderzoek onder vuur te liggen. Een onderscheidend kenmerk van risico's is dat ze veelal niet tastbaar zijn, niet waargenomen kunnen worden. Dat betekent dat het in het publieke debat over risico's niet alleen om objectieve informatie-overdracht kan gaan; subjectieve gevoelens ('risicobeleving') en normatieve oordelen spelen steeds een rol. Wetenschappers en technici zullen dit moeten onderkennen, zoals omgekeerd de milieubeweging gedwongen wordt om steun bij de wetenschap te zoeken. Zo ontstaat een basis voor wat als een voorwaarde voor een ontwikkelde, democratische risico-maatschappij moet worden beschouwd: tegenmacht (in de vorm van alternatieve visies en hun praktische uitwerking) binnen de wereld van wetenschap en techniek zelf.

Een dergelijke pluralisering en politisering van de wetenschap kan de technische ontwikkeling haar onvermijdelijke, alternatiefloze karakter ontnemen. 'Het kan anders', zo moet de leidraad van de medische en technische wetenschappen worden. Dat geldt ook voor terreinen die in mindere mate inzet van

risico-conflicten zijn, zoals de organisatie van de arbeid in bedrijven en instellingen. Als de techniek zover is voortgeschreden dat zij heel verschillende organisatievormen mogelijk maakt, wordt die organisatie van haar vanzelfsprekendheid ontdaan en daarmee inzet van politieke strijd. Het management kan zich niet meer achter de 'ijzeren wetten' van de techniek verschuilen en is gedwongen haar keuze te motiveren.

Een analyse van het moderne democratische tekort moet dan ook nadrukkelijk gekoppeld worden aan de institutionele vormgeving van onze samenleving. Het ontbreekt de moderne industriële samenleving aan adequate democratische instituties om de nieuwe conflicten die zij oproept, te verwerken. In de strijd om de beperking van risico's zullen de media en de rechterlijke macht vermoedelijk een minstens even belangrijke rol spelen als de geïnstitutionaliseerde politiek. En op de terreinen die in de industriële maatschappij min of meer 'vrij' van politiek waren, maar waarin de risico-politiek onvermijdelijk binnensluipt (de bedrijven, de technische wetenschappen), zullen nieuwe vormen van menings- en besluitvorming moeten worden geschapen die verder gaan dan het traditionele primaat van de parlementaire politiek.

2.5 Individualisering: verplaatsing naar de privé-sfeer

Vervolgens zou men ook kunnen wijzen op de emancipatie van de burger tegenover de geïnstitutionaliseerde politiek en de maatschappelijke organisaties waaraan hij/zij vroeger trouw beleed. Politiek bewuste, mondige burgers weten, al dan niet met behulp van intermediaire organisaties en bewegingen, ruim gebruik te maken van de mogelijkheden die een goed ontwikkelde rechtsstaat biedt om deel te nemen aan de maatschappelijke discussie en besluitvorming. Zij zijn hiertoe in staat dankzij de enorme uitbreiding van de klassieke en sociale grondrechten, door de toename van de openbaarheid van bestuur en door de sterke verbetering van de rechtsbescherming.

Deze politieke emancipatie van de burger is onderdeel van een veel breder proces, dat met de term 'individualisering' pleegt te worden aangeduid. Onder invloed van een sterk toegenomen welvaart en de beschikbaarheid van omvangrijke collectieve voorzieningen, hebben individuele burgers zich in aanzienlijke mate losgemaakt van traditionele klasse- en religieuze bindingen en van de vaste, onveranderlijk geachte rolpatronen in het gezin. De keuzevrijheid van burgers, in het bijzonder die van vrouwen, is in de naoorlogse periode aanzienlijk toegenomen. Van deze ontwikkeling moeten we ons overigens niet uitsluitend rooskleurige voorstellingen maken. Keuzevrijheid betekent in veel gevallen ook keuzedwang, met alle psychische belasting van dien. Bovendien betekent het verminderde belang van klassenverhoudingen niet dat er geen sociale ongelijkheid meer zou bestaan. Die ongelijkheid lijkt juist eerder toe te nemen en in de toegenomen keuzevrijheid

zelfs een nieuwe, meritocratische rechtvaardiging te vinden: 'wie onderaan de maatschappelijke ladder eindigt, heeft dat waarschijnlijk aan zichzelf te wijten'.

Genoemde keuzevrijheid moet, ten slotte, ook in ander opzicht niet verabsoluteerd worden. Terwijl het individu zich enerzijds uit traditionele verbanden losmaakt, met alle mogelijkheden en risico's van dien, wordt het tegelijkertijd onderworpen aan nieuwe vormen van massificering en standaardisering. De arbeidsmarkt, inclusief de diploma-race die zij uitlokt, is er een belangrijk voorbeeld van. Andere voorbeelden betreffen de aard en inrichting van de particuliere consumptie en de omvang en aard van het aanbod aan zorg en sociale zekerheid.

Er kan gesproken worden van een tendens tot 'politisering' van de privé-sfeer, voor zover de toegenomen keuzevrijheid enerzijds, en de afhankelijkheid van normerende instituties anderzijds, aanleiding geven tot nieuwe politieke conflicten. Die hebben niet meer alleen, zoals vroeger, betrekking op de toegang tot werk, inkomen en collectieve voorzieningen, maar zullen in toenemende mate ook de aard van de voorzieningen betreffen. Het gaat dan bijvoorbeeld om arbeidstijden en arbeidsritmes die met het opvoeden van kinderen te verenigen zijn ('tjidssoevereiniteit'), of om de beschikbaarheid van zorg die naar inhoud en vorm op individuele voorkeuren is afgestemd.

Voor het debat over democratische vernieuwing is deze ontwikkeling relevant, omdat ze de behoefte zal doen toenemen aan nieuwe vormen van inspraak en overleg van werknemers, cliënten en consumenten over thema's die in onze industriële samenleving tot nu toe eenzijdig tot de competentie van het management van bedrijven en instellingen of tot de privé-sfeer worden gerekend.

2.6 Juridisering: verplaatsing naar de rechterlijke macht

De toegenomen mondigheid van burgers, de grote omloopsnelheid van technologie, informatie en beleid en de onvermijdelijke turbulentie die hiervan het gevolg is, leiden tot nieuwe vormen van conflictbeslechting. Bij een aantal vraagstukken kunnen burgers en maatschappelijke actoren niet meer wachten tot ze eenmaal bij de bevoegde overheidsorganen en parlementaire gremia zijn aangeland. Het proces van formele wetgeving neemt in Nederland gemiddeld zeven jaar in beslag - als men er al in slaagt om tot een vergelijk te komen. Veel technologische en medisch-ethische ontwikkelingen, maar ook milieu- en sociale zekerheidskwesties vragen vaak om een snellere en rechtstreekse maatschappelijke verantwoording, meningsvorming en regeling. Ook is veel parlementaire regelgeving te algemeen en vaag van karakter om bij dergelijke complexe vraagstukken veel houvast te bieden. Het alternatief, gedetailleerde formele regelgeving, komt veelal te laat of blijkt in de dagelijkse praktijk nauwelijks te implementeren of te handhaven.

Dit alles heeft geleid tot een juridisering van het politieke spel. Steeds vaker worden maatschappelijke en politieke conflicten uitgevochten voor de rechter. In een complexe samenleving valt nu eenmaal lang niet alles voor honderd procent 'politiek', dat wil zeggen zonder tussenkomst van de rechter, te regelen. De gang van zaken rond het (wettelijk nauwelijks geregelde) stakingsrecht is daarvan een bekend voorbeeld; men kan ook denken aan de euthanasie, aan belangrijke ontwikkelingen op het milieugebied en in de sociale zekerheid. Tussen het wetgevingsproces enerzijds, dat onvermijdelijk traag verloopt, en een snelle technologische en culturele ontwikkeling anderzijds, is een vacuüm getrokken dat door de rechter opgevuld wordt. Wat vroeger voor het stakingsrecht gold, zal in de toekomst voor veel meer terreinen gaan gelden.

De recente invoering van de Algemene wet bestuursrecht zal deze verplaatsing naar de rechter alleen nog maar versterken. Steeds vaker wordt het overheidshandelen aan juridische normen van behoorlijkheid of rechtmatigheid getoetst. Steeds vaker ook leidt overheidsaansprakelijkheid tot forse schadevergoedingsplichten van de overheid. De opkomst van het leerstuk van de onrechtmatige regelgeving, van de beginselen van behoorlijk bestuur en van het gelijkheidsbeginsel, maakt het zo steeds aantrekkelijker voor maatschappelijke groeperingen om politieke conflicten aan de burgerlijke of bestuursrechter voor te leggen.

Aldus zal de rechterlijke macht een steeds belangrijker rol spelen bij het verzoenen van de conflicten die een democratische samenleving kenmerkt - belangrijker althans dan in het gangbare denken over het primaat van de parlementaire politiek wordt voorgesteld. Een dergelijke verschuiving in de traditionele verhouding tussen rechter en politiek (die ons overigens in de vorm van internationale verdragen toch al opgedrongen wordt), vraagt om een bezinning op het functioneren, de organisatie en de recruteringswijze van de rechterlijke macht.

2.7 Verplaatsing zonder verantwoording

Tot zover een korte schets van de zesvoudige verplaatsing van de politiek, zoals die zich in liberale, hoog-ontwikkelde samenlevingen als de onze aftekent. Een open economie, een aanzienlijke mate van decentralisatie, een sterk gegroeid overheidsapparaat dat niet meer vanuit één politiek centrum te besturen valt en een historische traditie van consensus-zoekend bestuur, de opkomst van nieuwe risico's, de emancipatie van de burger en een actieve rechterlijke macht - ze maken Nederland tot één van de voorlopers in een beweging, die ook in de ons omringende landen zichtbaar is en die zich evenzeer op allerlei andere terreinen manifesteert: de overgang van een bevelshuishouding, waarin gezagsdragers nog gemakkelijk konden bepalen wat er moest gebeuren, naar een onderhandelingshuishouding, waarin gezagsdragers zoveel met ondergeschikten en

burgers moeten onderhandelen dat er van boven- en onderschikking in de praktijk nauwelijks sprake is.

Dit functieverlies van de traditionele, nationale vertegenwoordigende lichamen is niet per sé ook een nederlaag van de democratie. In een aantal opzichten is deze verplaatsing van de politiek zelfs één van de grootste successen van de sociale en democratische rechtsstaat. Politiek bewuste, mondige burgers weten, al dan niet met behulp van intermediaire organisaties, tegenwoordig een optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden die een goed ontwikkelde rechtsstaat biedt om deel te nemen aan de maatschappelijke discussie en besluitvorming. Politiek bedrijven wordt hierdoor lastiger en de besluitvorming verloopt trager, maar niet per sé ondemocratischer. Verplaatsing van de politiek kan zo leiden tot een verbreding van het maatschappelijk draagvlak.

Soms leidt deze verplaatsing van de politiek echter wel degelijk tot een verlies voor de democratische rechtsstaat. Dit valt goed te zien wanneer we enkele belangrijke uitgangspunten van de sociaal-democratie naast een aantal van deze ontwikkelingen leggen. Die sociaal-democratische uitgangspunten zijn:

- Machtsuitoefening dient onverbrekkelijk verbonden te zijn met het afleggen van verantwoording. Dat geldt zowel voor politieke als voor maatschappelijke machtsuitoefening. In een democratische rechtsstaat zijn publieke verantwoording en controle van essentieel belang.
- Machtsuitoefening dient niet voorbehouden te zijn aan een maatschappelijke elite. Spreiding van macht en bescherming van maatschappelijk machtelozen zijn daarom evenzeer essentieel voor het sociale karakter van de rechtsstaat.

Kijkt men vanuit deze uitgangspunten naar de hierboven geschetste verplaatsing van de politiek, dan worden enkele belangrijke problemen zichtbaar. De verplaatsing van de politiek is in veel gevallen vooral een verplaatsing van de maatschappelijke macht en niet of nog niet een verplaatsing van de democratische controle. Veel van die nieuwe politieke arena's zijn besloten clubs. Het gevaar dreigt dat democratische verworvenheden als openheid en verantwoording worden geofferd op de altaren van internationalisering, economische rationaliteit en technocratische effectiviteit.

Door de verplaatsing van de politieke macht is de publieke besluitvorming bovendien ondoorzichtiger geworden. Het parlement, als plaats waar volksvertegenwoordigers en bestuurders debatteren over de gewenste maatschappelijke ontwikkeling en waar ook daadwerkelijk wordt gepoogd die ontwikkeling bij te sturen, heeft aan betekenis ingeboet. Voor burgers is daarmee onduidelijker geworden wie verantwoordelijk is voor welk besluit en wie op welk besluit kan worden aangesproken. In de jaren '60 concentreerde de discussie zich bovenal op de relatie kiezer-gekozene in het licht van een te grote 'zelfstandigheid' van de gekozene. De 'oude regenten' lieten zich te weinig gelegen liggen aan de

wens van de kiezer. De nieuwe regenten daarentegen zijn onmachtig of onzichtbaar. De moderne volksvertegenwoordiger of bestuurder deelt haar macht met een diffuus geheel van internationale organisaties, lobbyisten, beleidsambtenaren, overlegpartners, rechters en pressiegroepen.

De verplaatsing van de politiek leidt daarmee tot een maatschappelijke variant van het 'probleem van de vele handen': omdat er zoveel maatschappelijke en overheidsorganisaties betrokken zijn bij de vormgeving van beleid en bij de inrichting van de samenleving, is het buitengewoon lastig voor burgers en andere buitenstaanders om vast te stellen wie in welke mate kan worden aangesproken op de uitkomsten.

In zo'n republiek vol rechtspersonen zijn juridisch inzicht en bureaucratische vaardigheden bovendien belangrijke voorwaarden voor politieke machtsuitoefening. Velen beschikken niet of nog niet over de middelen, contacten en vaardigheden om succesvol te opereren in de nieuwe politieke arena's en de ondoorzichtige netwerken. Een belangrijk risico van deze verplaatsing van de politiek is dat de goed opgeleide maatschappelijke middenklasse de debatten domineert en haar belangen veilig weet te stellen. Voorkomen dient te worden dat de stem van nieuwkomers, lager opgeleiden en sociale minderheden wordt gesmoord en dat zij zich van de besluitvorming afkeren of worden genegeerd. Het risico bestaat dat de verplaatsing van de politiek niet tot een verbreding, maar tot een versmalling van de politieke participatie leidt.

2.8 Controle zonder maakbaarheid, maakbaarheid zonder controle

Ter afronding van deze paragraaf duiden we de consequenties aan van deze ontwikkeling voor de veelbesproken problematiek van de 'maakbaarheid' van de samenleving. Die komt, zo menen we, in een ander licht te staan dan doorgaans het geval is. Het maakbaarheids-ideaal, dat vooral de afgelopen vijftig jaar een sterk stempel op het politieke denken en handelen heeft gezet, wordt gekenmerkt door een tweetal elementen:

- 1) Een groot vertrouwen in het sturend vermogen van de (nationale) overheid, opgevat als 'cockpit' van de samenleving;
- 2) Een even groot vertrouwen in de economisch-technische ontwikkeling, die als vanzelf de basis voor voortgaande verhoging van de welvaart legt. Technische vooruitgang en maatschappelijke vooruitgang zijn daarbij in vergaande mate vereenzelvigd. De overheid is er vooral om de juiste voorwaarden te scheppen en om de vruchten van de vooruitgang te plukken en ze zo eerlijk mogelijk te verdelen.

Beide elementen van deze maakbaarheids-filosofie, waarin het 'primaat van de politiek' op curieuze wijze verbonden wordt met een haast achteloos vertrouwen in de techniek, hebben de afgelopen jaren sterk aan geloofwaardigheid ingeboet. In

de eerste plaats kunnen bij het sturend vermogen van de overheid grote vraagtekens worden gezet. De internationalisering van de economie, inclusief de liberalisering van de Europese markt, stelt nauwe grenzen aan de beleidsvrijheid van die overheid op sociaal-economisch en financieel gebied. Ook blijkt overheidsinterventie lang niet altijd effectief te zijn, gemeten aan de problemen die om een oplossing vragen, en roept die interventie zelf ook weer nieuwe problemen op: bureaucratisering van het maatschappelijk leven en verkoking van het ambtelijk apparaat.

Minstens zo belangrijk zijn echter de grenzen die de democratie zelf aan het sturend vermogen van de overheid stelt. In een democratische samenleving kan de overheid zich moeilijk afschermen van de zeer verschillende en vaak tegenstrijdige verlangens die door belangenorganisaties en actiegroepen worden gearticuleerd. Ook is die overheid maar zeer ten dele bij machte om een eenmaal vastgesteld beleid door te voeren, indien dat op weerstand van de direct betrokkenen stuit. Haar sturend vermogen wordt ook beperkt door meestal wettelijk vastgelegde grondrechten, zoals het recht op eigendom, de vrijheid van onderwijs en de onderhandelingsvrijheid van werkgevers en werknemers.

Het democratiseringsproces van de afgelopen 25 jaar heeft die politieke en sociale rechten alleen maar doen toenemen. Onder invloed van de gegroeide welvaart, van de verhoging van het scholingspeil en van de reeds geschetste individualisering, hebben de onderdanen van vroeger, de hulptroepen van de vooroorlogse 'geleide democratie', zich ontwikkeld tot mondige en weerbare burgers. Die burgers hebben een wisselend, calculerend stemgedrag. Ze willen worden overtuigd van de juistheid van het beleid dat de overheid voert, ook als het de steun van een parlementaire meerderheid heeft of in het regeerakkoord is vastgelegd. En als er onvoldoende naar hen wordt geluisterd, zijn ze zonodig bereid zich tegen dat beleid verzetten.

Ook de tweede veronderstelling waarop de maakbaarheids-filosofie berust, is op losse schroeven komen te staan. Economie en techniek laten zich al lang niet meer uitsluitend als bron van welvaartsvergroting aanmerken. Behalve produktiekracht hebben zij ook een grote (potentiële) destructiekracht ontwikkeld. De economisch-technologische revolutie (microelektronica, telecommunicatie, biotechnologie) roept klemmende vragen op - niet alleen over de risico's van dergelijke technologieën, maar ook over de nieuwe mogelijkheden die ze openen om maatschappij en natuur vorm te geven.

De techniek vormt niet meer het instrument dat ons automatisch een verbetering van de kwaliteit van het bestaan garandeert. Ze roept, zowel waar ze nieuwe risico's als waar ze nieuwe vrijheden schept, de vraag op: hoe willen wij leven? In toenemende mate moet de technische ontwikkeling, met andere woorden, aan het criterium van maatschappelijke aanvaardbaarheid voldoen. En dat (en daar gaat het hier om) terwijl de instrumenten om die technische ontwikkeling

democratisch te beïnvloeden vrijwel ontbreken en er op veel terreinen, vanuit de burgers gezien, sprake is van een 'politiek van de voldongen feiten'. Soortgelijke spanningen treden, zoals we gezien hebben, op waar het streven naar keuzevrijheid en zelfbeschikking van burgers botst met normerende instituties op het gebied van arbeid, onderwijs en zorg.

Deze ontwikkeling geeft een extra kleur aan het ongenoegen over de politiek dat in West-Europa rondwaart (*Politikverdrossenheit*, zoals de Duitsers het noemen). Dat ongenoegen, zo menen we, hangt niet alleen samen met de 'kloof' tussen politici en burgers of met de versplintering van de traditionele ideologieën, maar minstens evenzeer met de dubbele verschuiving die we hebben aangeduid: enerzijds de emancipatie van de burger, die het sturend vermogen van de geïnstitutionaliseerde politiek op losse schroeven zet; anderzijds de groeiende spanning tussen technische ontwikkeling en maatschappelijke vooruitgang, respectievelijk tussen institutionele dwang en individuele autonomie - zonder dat er voldoende instrumenten voorhanden zijn om die spanning te verminderen. In het ene geval democratische controle zonder veel maakbaarheid, in het andere geval een sterk toegenomen maakbaarheid zonder democratische controle.

Drie strategieën

Hoe moeten we reageren op de verplaatsing van de politiek zoals die in de vorige paragraaf beschreven is? Hoe versterken we de democratie onder veranderende maatschappelijke omstandigheden? Hoe doen we recht aan het uitgangspunt dat machtsuitoefening verantwoord en gecontroleerd dient te worden; dat investerings- en andere beslissingen van bedrijven en instellingen, voor zover ze de maatschappelijke ontwikkeling en het leven van mensen ingrijpend beïnvloeden, onderwerp van brede democratische menings- en besluitvorming moeten zijn?

In het navolgende schetsen we een drietal strategieën van democratische vernieuwing. Die strategieën moeten niet tegenover elkaar worden geplaatst of hiërarchisch worden gerangschikt. Ze overlappen elkaar en vullen elkaar aan - wat niet wegneemt dat er ook spanningen tussen de drie benaderingen kunnen optreden.

3.1 De parlementair-democratische weg

Deze strategie is de automatische, parlementaire reflex. Geef het Nederlandse respectievelijk het Europese parlement nieuwe of extra bevoegdheden, zodat ze hun taak (weer) naar behoren kunnen uitvoeren. Binnen deze strategie passen ook pogingen om de politieke partijen hun positie van intermediair tussen politiek en burgers weer terug te geven. In het kader van deze strategie zijn verschillende verbeteringen denkbaar. We noemen hier de belangrijkste. Ze hebben betrekking op het democratisch tekort in Europa, op de rol van het parlement en op de kwaliteit van het politieke debat, respectievelijk op de recrutering van politici.

Waar politieke macht in aanzienlijke mate is verplaatst naar Brussel, dient de politieke democratie haar daarin te volgen. Dat betekent niet dat binnen afzienbare termijn een volwaardig Europees parlementair-democratisch systeem tot ontwikkeling zal kunnen komen. Daarvoor leggen de individuele lidstaten, ook in democratisch opzicht, teveel gewicht in de schaal, en werpt de verdere uitbreiding van de Europese Unie teveel hindernissen op.

Om die redenen is het onverstandig om het democratisch gehalte van de Unie geheel en al te blijven afmeten aan (het gebrek aan) bevoegdheden van het Europees Parlement. De rol van de nationale parlementen bij de controle op en vormgeving van het Europese beleid zal aanzienlijk moeten blijven. Versterking van

de openbaarheid op Europees niveau is daarvoor essentieel. Anderzijds zou het kortzichtig zijn om zich tegenover 'Brussel' op nationaal-parlementair niveau terug te trekken - zoals voorstanders van afschaffing van het Europees Parlement ('het helpt toch niet') suggereren. Het gevaar bestaat dat het idee van een democratisch Europa tussen scepsis (van de kant van de bevolking) en angstig realisme (van de kant van de politici) wordt platgedrukt. Waarom zou dat een gevaarlijke ontwikkeling zijn? Omdat de voortgaande economische liberalisering van Europa om een sociaal tegenwicht blijft vragen, dat in een gedemocratiseerd Europa opgebouwd en gehandhaafd moet worden. Omdat het Europese bestuur in Brussel een eigen dynamiek kent, die - van de cultuurpolitiek tot het drugsbeleid - niet alleen in de hoofdsteden van de lidstaten, maar ook op het Europese niveau zelf in toom gehouden moet worden.

Tegen die achtergrond zou de sociaal-democratie zich sterk moeten maken voor, onder meer, de volgende hervormingen:

- Garanties voor de openbaarheid van informatie op Europees-bestuurlijk niveau; in eerste instantie via uitbreiding van de Wet openbaarheid van bestuur naar EU-stukken die Nederlands beleid betreffen.
 - Verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie door het Europees Parlement.
 - Experimenten met een Europees referendum, om zo de betrokkenheid van de bevolking bij 'Europa' te vergroten en een bijdrage te leveren aan het scheppen van een politiek debat over de landsgrenzen heen.
- Verder dienen pogingen ondersteund te worden om de banden tussen nationaal en Europees parlement aan te halen; bijvoorbeeld door (her)invoering van het zogenaamde dubbel-mandaat voor nationale parlementariërs.

Op nationaal niveau constateerden we een verplaatsing naar de ambtelijke voorportalen en naar de netwerken en rechtspersonen rond de overheid. In dat verband zou de controlerende functie van de Tweede Kamer, in het verlengde van een ontwikkeling die al eerder is ingezet (vgl. het gebruik van parlementaire enquêtes) versterkt moeten worden. Daarbij valt te denken aan:

- Uitbreiding van de mogelijkheden voor beide Kamers om ambtenaren te horen.
- Invoering van speciale parlementaire enquêtebevoegdheden, hoorzittingen en ambtelijke aanspreekbaarheid bij zelfstandige bestuursorganen.
- Vergroting van de controle op (semi-) privaatrechtelijke rechtspersonen via ondernemingskamers, enquêtes en jaarverslagen.
- Uitbreiding van de verlofregelingen voor de vervulling van politieke functies naar de private sector (om de verambtelijking van de politiek tegen te gaan en de

representativiteit van vertegenwoordigende lichamen te vergroten).

Naast versterking van deze controlerende functie, zou het parlement zich tot taak moeten stellen om de kwaliteit van de politieke besluitvorming, en de voorbereiding op die besluitvorming, te verbeteren. Dit zou kunnen door in de fase van de beleidsvorming de presentatie van alternatieve, concurrerende beleidsvoorstellen af te dwingen. Zo kan verandering gebracht worden in de huidige situatie, waarbij de politiek (maar ook maatschappelijke organisaties en belanghebbende en geïnteresseerde burgers) voor het blok worden gezet en er voor hen weinig meer rest dan instemmen en napraten of, in het uiterste geval, blokkeren van de besluitvorming. Vooral de zogenaamde grote infrastructurele projecten (Schiphol, HogeSnelheidsLijn, Betuwelijn) tonen de noodzaak aan van een andere werkwijze. Parlementaire inspanningen om de te maken politieke keuzes op een bepaald beleidsterrein duidelijker te articuleren, kunnen versterkt worden door burgerinitiatieven op dit gebied (zie paragraaf 3.3).

Het is echter de vraag of dit alles voldoende is om de 'ijzeren ring' van Vierde en Vijfde Macht te doorbreken, ten gunste van het primaat van de parlementaire politiek. We betwisten allerm minst dat er op dit terrein veel te verbeteren valt. Ministeries werken langs elkaar heen; de controle op publieke organen (zie de sociale zekerheid) laat te wensen over; besluitvorming neemt soms onnodig veel tijd in beslag. Maar wie het politieke bedrijf weer voornamelijk op het Binnenhof wil vestigen, en de genoemde ambtelijke voorportalen en beleidsnetwerken schoon wil vegen, jaagt een illusie na. Om te beginnen gaat men op die manier voorbij aan de verstrengeling van staat en maatschappij, die het bestuurlijk systeem in ons land van oudsher kenmerkt. Het corporatisme is geen uitvinding van vakbondsbestuurders, maar gaat terug op een eeuwenlange traditie van consensus-zoekend, 'plooiend en schikkend' bestuur. De voordelen daarvan (stabiliteit, afgewogen besluitvorming) moeten niet uit het oog worden verloren.

Daar komt bij dat de omvang van het overheidsapparaat de afgelopen vijftig jaar spectaculair is toegenomen. Die groei valt niet weg te redeneren door, als vanouds, op de eenheid van bestuur te hameren en door het leerstuk van de 'ministeriële verantwoordelijkheid' en het 'primaat van de politiek' als een vanzelfsprekendheid te blijven presenteren. De verbrokkeling van het overheidsbeleid is tot op grote hoogte een gegeven. Ze kan, alleen al door de omvang van het overheidsoptreden, wel beperkt, maar niet opgeheven worden - net zoals verbindingen tussen departementen en belangengroepen niet verbroken, maar hooguit uit de schemerzone gehaald kunnen worden.

3.2 Democratisering van andere maatschappelijke arena's

Deze strategie accepteert dat een aantal van de geschetste ontwikkelingen structureel zijn, maar probeert nieuwe vormen te vinden voor de oude

uitgangspunten. In een democratische rechtsstaat vraagt maatschappelijke machtsuitoefening om verantwoording, waar zij ook plaats vindt. Als de traditionele politieke arena's worden overvleugeld door nieuwe arena's, dan dienen ook de laatste evenzeer onderworpen te worden aan openbaarheid en verantwoording. En als de hedendaagse burgers de tijd, opleiding en vaardigheden hebben om zelf politiek actief te zijn en mee te praten over de inrichting van samenleving en (werk)omgeving, dan dienen daarvoor mogelijkheden te worden geboden.

De hier voorgestelde strategie neemt in zekere zin de draad weer op van de democratiserings-beweging van de jaren '60 en '70 - zonder echter de toen zo populaire 'participatie-ideologie' te omarmen. Deze participatie-ideologie was geneigd om democratisering veel te veel op te vatten in termen van gezamenlijke besluitvorming ('in alle geledingen en op alle niveaus'), en veel te weinig in termen van verantwoording. Bovendien pleegde men de bereidheid van burgers tot intensieve participatie in de besluitvorming te overschatten. Laatstgenoemd bezwaar verliest bepaald niet aan gewicht in een tijd waarin, mede onder invloed van het individualiseringsproces, mensen een betrekkelijk 'instrumentele' opstelling lijken te kiezen tegenover de organisatie waarbij ze, beroepshalve of anderszins, betrokken zijn.

Het ligt in die omstandigheden voor de hand om niet meer op permanente betrokkenheid bij de besluitvorming te blijven gokken, maar om het democratiseringsstreven meer dan tot dusver toe te spitsen op democratische rechten, die betrokkenen de mogelijkheid geven om, indien nodig, in het menings- en besluitvormingsproces te interveniëren. Als we dan toch een voorstel dat in het kader van het Deetman-debat uitvoerig is besproken, willen ondersteunen, dan is dat omdat het om andere redenen dan de afgelopen jaren genoemd het overwogen waard is. Het gaat ons om het referendum. De discussie over het referendum werd tot nog toe beheerst door zorgen over de gebrekkige legitimiteit van het bestuur en de te geringe mogelijkheden tot democratische beïnvloeding door de burgers. Het referendum zag men vooral als een manier om de wil van de kiezers op enkele belangrijke onderwerpen rechtstreeks te laten blijken en zo ook de acceptatie van overheidsbeleid te vergroten.

Veel belangrijker is echter de betekenis van het referendum voor het publiek debat. Het is bijvoorbeeld opmerkelijk dat in Europese landen waar een referendum plaatsvond over het belangrijke Verdrag van Maastricht (Frankrijk, Denemarken), een beter en invloedrijker publiek debat plaatsvond dan in ons land. Invoering van een correctief en/of consultatief referendum is niet zozeer gewenst om de kloof tussen burger en politiek te verkleinen, maar om de kwaliteit van het publieke debat te verhogen.

Op vergelijkbare manier zou ook de 'interne' democratisering van bedrijven,

instellingen en maatschappelijke organisaties kunnen worden aangepakt. Een verdere versterking van op medezeggenschap gerichte besluitvormingsstructuren (de 'raden'-gedachte: ondernemingsraden, schoolraden, universiteitsraden) wordt daarmee niet uitgesloten, maar verliest aan gewicht ten gunste van de uitbreiding van 'burgerrechten' in bedrijven en instellingen, en van procedures die de uitoefening van die rechten helpen garanderen. Een dergelijke strategie impliceert bijvoorbeeld:

- Versterking van het klachtrecht van individuele werknemers en van cliënten van dienstverlenende (overheids)instellingen.
- Uitbreiding van de vrijheidsrechten van werknemers in bedrijven. Versterking van de vakbondsrechten in bedrijven vormt daarvan een onderdeel.
- Verbreding van bestaande bevoegdheden bij de besluitvorming (veto-recht, recht op overleg, recht van informatie) door betrokkenen formeel en materieel in staat te stellen om van (externe) deskundigheid gebruik te maken, en, zo nodig, beleidsalternatieven te ontwikkelen en in discussie te brengen.
- Participatie van werknemers en consumenten in de ontwerp-fase van producten.

We sluiten hierbij overigens nauw aan bij het verkiezingsprogramma 'Wat mensen bindt' van de Partij van de Arbeid. 'De rechtspositie van burgers binnen bedrijven en maatschappelijke organisaties' aldus het programma, 'verdient versterking. Die burgers zullen aan overheid, bedrijfsleven en particulier initiatief steeds meer dezelfde eisen gaan stellen: een democratische inrichting, een goed produkt en een attente benadering van de gebruiker. Bovendien dragen grotere deelname en openbaarheid ten gunste van personeel en klandizie bij tot optimale zelfregulering in de [...] samenleving zelf.' Het PvdA-programma bepleit in dit verband:

- Garanties voor openbaarheid door middel van verslaglegging van bedrijven en instellingen (milieuzorg, werkgelegenheidsbeleid).
- Uitbreiding van het klachtrecht en het recht op informatie/onderzoek door externe deskundigen.
- Aanstelling van een ombudsman/vrouw in grote (publieke en private) organisaties.
- Herziening van het vennootschapsrecht, waarbij zowel aan de algemene vergadering van aandeelhouders als aan de ondernemingsraad een paritair recht op benoeming van een deel van de Raad van Commissarissen wordt toegekend. Aan minderheden in de Raad dient een recht op informatie te worden toegekend.

3.3 Nieuwe vormen van openbaarheid en debat

Voor de vorige twee strategieën geldt min of meer dat zij terug grijpen naar eerdere periodes van politieke vernieuwing en dat het toepassingen of uitwerkingen

zijn van reeds bestaande instituties. De toegenomen mondigheid van burgers, de grote omloopsnelheid van technologie, informatie en beleid en de onvermijdelijke turbulentie die hiervan het gevolg is, vragen echter ook om nieuwe vormen van politiek. Bij een aantal vraagstukken kunnen we niet meer wachten tot ze eenmaal bij de bevoegde overheidsorganen en parlementaire gremia zijn aangeland. Technologische en medisch-ethische ontwikkelingen, milieu- en werkgelegenheidskwesties vragen om een veel snellere en rechtstreekse maatschappelijke verantwoording, meningsvorming en reactie.

Die verantwoording kan per definitie niet in en vanuit het centrum plaats vinden, zij dient decentraal en lokaal te zijn. Ze dient te geschieden op die plekken waar de ontwikkelingen zich afspelen. Aan de andere kant dient die verantwoording niet beperkt te blijven tot de interne fora binnen de instellingen en organisaties zelf, zoals in de tweede strategie. Veel van de genoemde ontwikkelingen hebben zeer belangrijke externe effecten en vragen om bredere, maatschappelijke discussies en afwegingen. Dat alles betekent dat deze discussies en verantwoordingsprocessen moeilijk in reeds bestaande (hierboven genoemde) instituties zijn te vangen. Nieuwe vormen van debat, besluitvorming en verantwoording dienen te worden ontwikkeld en ingevoerd. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door meer ruimte te creëren voor:

- Ad-hoc maatschappelijke debatten over belangrijke onderwerpen, door bijvoorbeeld stadsgesprekken, publieke discussies en nationale (tv-)debatten.
- Informele raadpleging van burgers via bijvoorbeeld enquêtes, kwaliteitspanelen en tweeweg-informatiesystemen.
- Discussie en kritiek binnen onderzoekscentra, bedrijven en andere organisaties, via bijvoorbeeld beroepscoöds, 'klokkeluiders'-bescherming, vertrouwenspersonen en professionele fora.
- 'Ronde-tafelgesprekken' van politici, belangengroepen, betrokken burgers en deskundigen.
- Volksinitiatieven op lokaal en nationaal niveau.

In het verlengde van deze strategie liggen nieuwe procedures waarin de uitkomsten van genoemd debat worden vastgelegd. Convenanten bijvoorbeeld, zoals nu in zwang in het milieubeleid, zouden in de toekomst op uiteenlopende terreinen benut kunnen worden om (minimale) overeenstemming tussen overheden en maatschappelijke organisaties resp. actiegroepen en bewegingen vast te leggen. We betreden hier het gebied van wat de Belgische politicoloog Luc Huyse omschrijft als 'horizontaal bestuur'. 'Het procédé', aldus Huyse, 'houdt in dat de overheid niet zelf de concrete inhoud van een beleid bepaalt, maar wel enkele lijnen uitzet en waarborgen vraagt inzake de wijze waarop de besluitvorming verloopt en inzake de implementatie van wat is afgesproken.' Horizontaal bestuur 'werkt op basis van een

partnerschap, een politieke versie van *living apart together*, tussen parlement en regering aan de ene kant, de particuliere of semi-particuliere sector aan de andere kant.'⁽⁴⁾

Deze strategie impliceert voorts een andere rol voor de traditionele politieke organen. Parlement en politiek zijn in de eerste plaats procesbewakers en niet meer het middelpunt van het debat. Politici moeten vooral problemen signaleren en de debatten aanzwengelen. Het gaat bij deze strategie dan ook om meer dan nieuwe overlegvormen en nieuwe geformaliseerde burgerrechten. Veel aandacht is nodig voor de instituties, normen en procedures die de voor dergelijke debatten benodigde maatschappelijke tolerantie aanleren en onderhouden. Dat betekent bijvoorbeeld dat de overheid:

- De sociaal-economische en culturele voorwaarden (scholing, bestaansminimum, informatie) moet scheppen die deelname ook materieel mogelijk maken.
- Moet garanderen dat niemand van de debatten wordt uitgesloten.
- Extra aandacht dient te hebben voor de standpunten van religieuze, culturele of politieke minderheden.

Een laatste voorbeeld van de hier bepleite strategie vormt invoering van de zogenaamde maatschappelijke enquête. Deze is in het PvdA-verkiezingsprogramma met kracht bepleit, maar helaas afwezig in het regeerakkoord van de paarse coalitie. Een maatschappelijke enquête wordt gehouden door een stuurgroep op verzoek van een nader te bepalen aantal burgers. De enquête kan worden ondersteund door tussentijdse parlementaire enquêtes met een signalerend en preventief karakter. De maatschappelijke enquête betreft omstreden investeringsprojecten van de overheid en/of van particuliere bedrijven (met name op milieugebied). Burgers worden langs deze weg in staat gesteld het overheidsbeleid terzake in de voorbereidende en uitvoerende fase ter discussie te stellen, onafhankelijke expertise in te winnen en zich uit te spreken over scenario's. Deze enquête komt naast de huidige Planologische Kernbeslissingsprocedure. Bezien kan worden of de enquête op termijn de PKB kan vervangen of dat beide instrumenten naast elkaar blijven voortbestaan.

De maatschappelijke enquête is zo'n goed voorbeeld omdat ze naar de noodzaak verwijst om de menings- en besluitvorming kwalitatief te verbeteren. Ze biedt een uitweg uit de betrekkelijk heilloze strijd tussen kwantitatieve beperking dan wel handhaving van bestaande inspraakprocedures. Vaak lopen die inspraakprocedures uit op verzet tegen vergevorderde infrastructurele projecten. In de woorden van M. Hajer: 'Een bredere maatschappelijke discussie over essentiële ingrepen in de modernisering van Nederland is meer [gebaat] bij een afweging tussen duidelijk herkenbare en duidelijke verschillende scenario's.'⁽⁵⁾

Maar de slagvaardigheid dan, zullen bestuurders zich bezorgd afvragen. Het slechtst denkbare antwoord op die vraag is: 'dan maar wat minder inspraak'. Het gaat er juist om, slagvaardigheid zodanig te definiëren dat de kwaliteit van de besluitvorming er onderdeel van uitmaakt. Voor die kwaliteit is voortgaande democratisering, langs de hier aangeduide weg, van groot belang. Zoals democratie in het algemeen het beste middel is om de samenleving en het overheidsbestuur een beetje intelligent te houden.

3.4 Conclusie: de centrum-loze democratie

Tot zover deze schets van drie strategieën voor democratische vernieuwing. Ze sluiten elkaar allerm minst uit. Op sommige terreinen kan men voorlopig volstaan met een versterking van de volksvertegenwoordiging, teneinde de politieke verantwoording weer binnen het publieke domein te brengen. Op andere terreinen echter zal men één of meer stappen verder moeten gaan en nieuwe wegen dienen in te slaan. Naast - en niet in plaats van - de oude vormen en gedachten dienen nieuwe tot leven te worden gebracht.

Democratische vernieuwing behelst aldus aanzienlijk meer dan een versterking van parlementair-democratische organen. De weg terug naar het primaat van de parlementaire politiek is ten dele geblokkeerd omdat de verplaatste macht niet, of alleen tegen een hoge prijs (bureaucratisering) kan worden teruggehaald en omdat de moderne industriële samenleving conflicten genereert die niet, of niet uitsluitend, langs parlementair-democratische weg te beslechten zijn.

Dat wil allerm minst zeggen dat de parlementaire democratie haar langste tijd gehad heeft. In de eerste plaats is op een aantal terreinen (bijvoorbeeld: de verhouding tot 'Europa') versterking van de politieke democratie wel degelijk mogelijk en geboden. En in de tweede plaats blijft de parlementaire democratie de onmisbare ondergrond, waarop andere vormen van democratische menings- en besluitvorming tot bloei kunnen komen. Veel zou al gewonnen zijn als het denken in termen van alternatieve, concurrerende democratie-modellen ('one best way') naar de achtergrond zou verdwijnen en als de functie van parlementair-democratische organen niet uitsluitend met de materiële sturing van de samenleving, maar evenzeer met het garanderen van democratische rechten en met procesbewaking in verband zou worden gebracht.

Ter afsluiting van deze paragraaf willen we het verschil benadrukken tussen het hier verdedigde, meervoudige democratie-begrip en de gangbare opvattingen over het primaat van de politieke democratie. Laatstgenoemde opvattingen beheersten geheel en al het debat over staatkundige vernieuwing van de afgelopen jaren. De besproken hervormingen (verandering van het kiesstelsel, afschaffing van adviesorganen, regeling van de formatie, de gekozen minister-president of

burgemeester) hadden uitsluitend betrekking op de geïnstitutionaliseerde politiek. Aan het debat lag de veronderstelling ten grondslag dat vernieuwing van de democratie eerst en vooral vernieuwing van ons politieke systeem inhoudt.

In die visie geldt de parlementaire democratie als symbolisch centrum van de samenleving. Andere vormen van democratie (mede-zeggenschap in bedrijven, CAO-onderhandelingen, overleg tussen bedrijven en consumentenorganisaties) worden als secundair en aanvullend beschouwd. Die redenering gaat echter alleen op, als men de parlementaire democratie uitsluitend opvat als besluitvormingsinstrument ('de meerderheid beslist'). Ze fungeert echter ook, of misschien wel in de eerste plaats, als belichaming en garantie van politieke rechten en vrijheden.

Welnu, tussen beide functies bestaat, zoals we al eerder constateerden, een spanning. Dezelfde rechten en vrijheden die zich onder een parlementair-democratisch regime kunnen verspreiden en vermenigvuldigen, leggen even zovele beperkingen op aan het sturend vermogen van die parlementaire democratie. Naarmate de democratie zich verder ontwikkelt, neemt het parlement als democratisch centrum van de samenleving in betekenis af.

Complexe, democratische samenlevingen als de onze kunnen dan ook als centrum-loos worden getypeerd. Ze zijn 'a-cephaal', zoals de Duitse socioloog Luhmann ze noemt. Het onderscheid tussen democratische en niet-democratische maatschappijen zit dan ook niet alleen in het 'lege' (dat wil zeggen, met de verkiezingsuitslagen wisselende, niet blijvend aan één persoon gebonden) karakter van het politieke machtscentrum, maar net zo goed in het ontbreken van zo'n eenduidig machtscentrum als zodanig. Van 'sovereiniteit' in de traditionele zin van het woord is, op welk bestuurlijk niveau dan ook, geen sprake. Vanuit dit gezichtspunt bezien komen de ontwikkelingsstadia die de democratie doormaakt, in een ander licht te staan. De geschiedenis van de parlementaire democratie is niet die van een toenemende 'greep' op de maatschappelijke ontwikkeling, maar, omgekeerd, die van een geleidelijke spreiding van macht over de samenleving als geheel. Daarbij zou men drie fasen kunnen onderscheiden, die grotendeels samenvallen met de drie hier gepresenteerde strategieën:

- 1) De fase van de klassieke parlementaire democratie.
- 2) De fase van een groeiende betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, in het bijzonder die van kapitaal en arbeid, bij het democratisch bestuur.
- 3) De fase van de emancipatie van de burger en van nieuwe vormen van verantwoording en controle.

De Nederlandse democratie bevindt zich thans ergens halverwege de tweede en de derde fase. Dit misschien wat idealistisch uitgevallen schema (dat abstraheert van feitelijke beperkingen van democratische rechten en van de spanning tussen de

verschillende vormen van democratie) maakt het in ieder geval mogelijk om een tweetal fouten te vermijden. Enerzijds voorkomt men een fixatie op de parlementaire democratie als het 'nec plus ultra' van publieke verantwoording en controle. Anderzijds vermijdt men onderschikking van diezelfde parlementaire ('burgerlijke') democratie aan andere - 'echte' - vormen van democratie (arbeiderszelfbestuur, radendemocratie), zoals vroeger binnen de socialistische beweging wel de gewoonte was.

Bindend bestuur

In de vorige twee paragrafen hebben we de veelvoudige verplaatsing van de politiek beschreven, zoals die zich in liberale, hoog-geïndustrialiseerde samenlevingen als de onze voordoet en een aantal democratiserings-strategieën bepleit die, in combinatie toegepast, aan die ontwikkeling het hoofd kunnen bieden. We zullen nu, tegen deze achtergrond, de rol van de overheid nader omschrijven. Die rol vloeit gedeeltelijk voort uit het type democratisering dat we bepleit hebben. Daarnaast zal ook de hier nog niet besproken beheersfunctie van de overheid aan de orde komen. In welke mate moeten er bijvoorbeeld traditionele overheidstaken aan de markt worden overgelaten? Wat betekent de verplaatsing van de politiek voor de organisatie van de rijksdienst?

Daarbij zetten we ons opnieuw af tegen de teneur van het debat zoals dat, al of niet in het kader van de Deetman-commissies, de afgelopen jaren in ons land is gevoerd. In dat debat klonk sterk de behoefte door om de verantwoordelijkheden binnen de overheid en tussen overheid en samenleving zoveel mogelijk te scheiden en om daarnaast een aantal verantwoordelijkheden van de overheid naar de samenleving, respectievelijk de markt of de individuele burger, over te hevelen.

Tegenover dat 'ontvlechttings'-perspectief plaatsen we een tegengestelde redenering. De eerder geschetste maatschappelijke ontwikkelingen dwingen de overheid ons inziens juist tot het aangaan van nieuwe, andersoortige bindingen met de samenleving (in plaats van die bindingen te verminderen). Niet de beperking van overheidstaken heeft prioriteit, maar een andere wijze van besturen; niet de kerntaken-discussie (wat moet de overheid doen?), maar het debat over de werkwijze van de overheid (hoe moet ze opereren?).

4.1 Een hang naar ontvlechting

De effectiviteit en legitimiteit van het openbaar bestuur vertonen aanzienlijke gebreken - in Nederland misschien minder dan in andere landen, maar toch. Dat komt mede omdat de inrichting en werkwijze van dat openbaar bestuur niet goed zijn toegesneden op een veranderde samenleving, en op de (oude en nieuwe) maatschappelijke problemen die die overheid moet helpen oplossen.

Hoe moeten die problemen worden opgelost? Daarover gaat het debat over bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, over het functioneren van de parlementaire democratie en over de reorganisatie van de rijksdienst. In dat debat

valt een rode draad, een gemeenschappelijke richting, te ontdekken. Het debat wordt beheerst door wat we zouden willen omschrijven als: een hang naar ontvlechting; door een streven naar scheiding van verantwoordelijkheden - binnen de politiek, binnen de rijksdienst, en tussen overheid en samenleving.

Wat moet er, bijvoorbeeld, met de externe adviesstructuur gebeuren? Het gangbare antwoord luidt: stroomlijn de contacten tussen overheid en samenleving, en maak vooral een helder onderscheid tussen advisering enerzijds, overleg met belanghebbenden anderzijds. Hoe moet de rijksdienst worden ingericht? Overal hoor je: houd beleidsvorming en beleidsuitvoering consequent uit elkaar. Welke vorm moet het decentralisatie-beleid aannemen? Men zegt: streef een heldere verantwoordelijkheidsverdeling na. Beperk het medebewind en stem functionele en territoriale bestuursorganen beter op elkaar af. Hoe valt de kwaliteit van de politieke besluitvorming te verbeteren? Het kan niet missen: door de uitoefening van de macht en de controle op die macht beter uit elkaar te houden en de verhouding tussen regering en parlement een meer 'dualistisch' karakter te geven.

Kortom, het is de afbakening van verantwoordelijkheden waaraan het in Nederland schort. Staat en maatschappij, zo luidt de communis opinio, zijn te veel vervlochten geraakt en het overheidsapparaat is verkokerd. De publieke besluitvorming lijdt aan een overmaat aan procedurele buffering en aan een stapeling van inspraak- en beroepsprocedures. De metaforen zijn er naar: stroperigheid, kleverigheid, om niet te zeggen: viscositeit. En het meest viscoos van alles is het maatschappelijk middenveld. De markt - die zullen we, zegt men, steeds meer nodig hebben. En zonder een doelmatig functionerende, kwaliteits-gerichte overheid kunnen we ook niet. Maar wat daar tussen zit wordt, uit een oogpunt van democratisch en doelmatig bestuur, met grote argwaan bekeken.

Die opvatting is volgens ons niet houdbaar. We ontkennen allerm minst dat er op rijksniveau, in het verkeer tussen overheden onderling en tussen overheden en hun maatschappelijke omgeving, vaak sprake is van veel te hoge besluitvormings- en uitvoeringskosten. Daaraan valt door een betere verdeling van taken en bevoegdheden veel te verbeteren. Maar we verzetten ons tegen de ontvlechttings-ideologie die de politiek, de ambtenarij en de beleidsadvisering in haar greep heeft. Die ontvlechttings-ideologie is blind voor een waarneming die in de bestuurskunde en in de politicologie op veel plaatsen terug te vinden is: namelijk dat de verstrengeling van staat en maatschappij een kenmerk is van elke complexe, democratische samenleving. Vervlechting is geen afwijking, maar norm. Omdat zich in de maatschappij een grote verscheidenheid aan opvattingen en belangen manifesteert, komt die verscheidenheid ook binnen de overheid tot uitdrukking.

De overheid is in ons type samenleving een gebonden en gefragmenteerde overheid, een overheid in meervoud. Dit is enkele jaren geleden trefzeker door

Herman Tjeenk Willink onder woorden gebracht. 'Er is gebrek aan samenhang', schreef hij. 'Dat is niet zozeer een tekort van de overheidsorganisatie, maar een specifiek kenmerk van elke moderne maatschappij. De traditionele uitgangspunten in de overheidsorganisatie - primaat van de politiek en ambtelijke hiërarchie - staan met dit kenmerk op gespannen voet. Politici en ambtenaren worden aangesproken (en spreken elkaar aan) op een rol die zij niet kunnen waarmaken.'⁽⁶⁾

Daarmee is niet elke poging tot ontvlechting, in welke vorm en op welk terrein dan ook, onwenselijk, of tot mislukken gedoemd. Maar als algemene invalshoek schiet het ontvlechttings-denken tekort. En wel in de eerste plaats omdat het oplossingen voor problemen blijft aanzien. Omdat het zich afsluit voor de consequentie van het hier verdedigde uitgangspunt (en we raken hier de kern van bestuurlijke vernieuwing): niet de bestuurlijke vervlechting als zodanig moet worden bestreden, maar de inmiddels verouderde institutionele vorm van die vervlechting. De Nederlandse bestuurlijke traditie moet vernieuwd worden, niet overboord gezet.

Daar komt bij dat in de ontvlechttings-optiek de verhouding tussen overheid en samenleving al snel vereenzelvigd wordt met die tussen staat en markt. Al die instellingen en organisaties die zich op het grensgebied tussen staat en markt bevinden (en dat zijn er in een hoog-ontwikkelde, interdependente samenleving heel erg veel) worden als een verstoring opgevat van een heldere verantwoordingsstructuur. Ze moeten, zo luidt de redenering, uit die hybride, schimmige toestand worden bevrijd en hetzij aan het regime van de markt, hetzij aan het gezag van de overheid worden toevertrouwd.

Problematisch is de ontvlechttingsoptiek tenslotte ook nog in ander opzicht. De feitelijke maatschappelijke ontwikkeling beweegt zich juist in omgekeerde richting. De vervlechting wordt eerder sterker dan zwakker. Deze verdichting van betrekkingen vindt enerzijds plaats onder invloed van de emancipatie van de burger, anderzijds onder invloed van een snelle economische en technische ontwikkeling - die bovendien een sterk grensoverschrijdend karakter heeft. Een en ander heeft, zoals we gezien hebben, grote gevolgen voor de verhouding tussen overheid en samenleving, en voor de verhoudingen tussen de bestuurslagen onderling (Europees, nationaal, regionaal en gemeentelijk). In de bestuurskunde wordt met termen als 'netwerk-maatschappij' en 'interactieve' of 'communicatieve overheid' een poging gedaan om bij die ontwikkeling aan te sluiten. Het ontvlechttingsdenken, met zijn starre, dichotome benadering van de verhouding overheid-maatschappij, is daarvoor eigenlijk ongeschikt - en bewijst dat, zoals we zullen zien, ook in de praktijk.

Tegenover die nadruk op ontvlechting, op scheiding van verantwoordelijkheden stellen we hier het begrip 'bindend bestuur'. Van het overheidsbestuur gaat, als het

goed is, in dubbel opzicht een bindende kracht uit. Enerzijds bindend in de zin van een doortastende, verplichtende regelstelling waaraan burgers zich moeilijk kunnen onttrekken. En anderzijds bindend in de zin van blijvende zorg om voor het beleid legitimatie te verwerven en om bestaande belangen- en ideële tegenstellingen in de samenleving te helpen overbruggen.

Beide betekenissen van bindend bestuur veronderstellen elkaar. Wil de overheid een bindende, verzoenende rol kunnen spelen, dan stelt dat eisen aan de wijze waarop dwingende regels worden opgesteld en uitgevoerd: het in ons land welbekende maatschappelijk draagvlak. Omgekeerd vraagt het verzoenen van maatschappelijke tegenstellingen om heldere, dwingende regels - niet alleen in het verkeer tussen overheid en samenleving, maar ook tussen maatschappelijke actoren onderling.

We zullen nu een drietal aanbevelingen formuleren die uit het idee van bindend bestuur voortvloeien, en die aanbevelingen confronteren met het beleid zoals dat op een aantal terreinen, al of niet onder de vlag van bestuurlijke vernieuwing, gevoerd wordt.

4.2 De responsieve overheid

De eerste aanbeveling betreft de 'responsieve overheid'. Op die terreinen waar het primaat van de politiek blijft gelden, zal de overheid zich meer dan ooit open moeten stellen voor een dialoog met burgers en maatschappelijke organisaties - zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering van het beleid.

Ga als overheid nieuwe bindingen aan met de samenleving. Betrek burgers en maatschappelijke organisaties bij de vormgeving en uitvoering van het beleid. Dat is niet alleen belangrijk omdat dat beleid een draagvlak nodig heeft, maar ook omdat de overheid de in de samenleving opgeslagen ervaring en deskundigheid niet kan missen; omdat onze monarchie een republiek van mondige, weerbare burgers is.

De Franse premier Balladur heeft zich, na het heftige maatschappelijke verzet tegen de verlaging van het minimum-jeugdloon, met een uitvoerige vragenlijst tot de jongeren in zijn land gewend. Hoe voelen jullie je? Wat willen jullie? Hoe zouden de werkloosheid, de crisis in het onderwijs en de verloedering in de grote steden verminderd kunnen worden? Wat ook de motieven van Balladur waren, de respons was overweldigend. Anderhalf miljoen Fransen tussen 15 en 25 jaar hebben de vragenlijst ingevuld. Een commissie van deskundigen heeft een groot aantal suggesties en klachten verwerkt. De voorstellen reiken van verlaging van de stemgerechtigde leeftijd tot 16 jaar tot invoering van een sociale dienstplicht; van 50% korting voor jongeren in het openbaar vervoer tot het aanstellen van bemiddelaars tussen politie en jongeren.

Wat valt hieruit af te leiden? Dat als burgers gevraagd wordt om mee te praten en mee te beslissen, zij dat onder bepaalde omstandigheden op grote schaal doen - en niet alleen de hoog-opgeleiden. Waarom schrijft het Nederlandse kabinet niet ook zo'n brief - in plaats van te wachten tot er ongeregelde uitbreken? Laat het zijn belofte dat 'de directe invloed van de burger zal worden versterkt', eens echt serieus nemen. Houd in bepaalde gevallen een consultatief referendum. Open de mogelijkheid voor een maatschappelijke enquête, voor onderzoek van onafhankelijke deskundigen, op verzoek van groepen burgers, naar omstreden investeringsprojecten.

Het zou kunnen, maar of het gebeurt is de vraag. Het kabinet stelt zich tot nog toe terughoudend op, met als uitzondering de invoering van een correctief referendum. Maar tegenover die kleine stap voorwaarts staan de ervaringen met de grote infrastructurele projecten. Veel burgers hebben de onverbloemde technocratische macht van de rijksoverheid (bij de uitbreiding van Schiphol, bij de Betuwe-lijn) aan den lijve ondervonden - en dat in dezelfde periode dat het parlement zich intensief over het thema bestuurlijke vernieuwing boog. 'Open ministeries', bepleitte Minister Jorritsma bij haar aantreden op Verkeer en Waterstaat. Dat is een voornemen dat uitstekend bij een paars kabinet past. Maar uitvoering van dat voornemen zou niets minder dan een omwenteling betekenen.

Responsief bestuur, zo tekenen we bij deze voorbeelden aan, is niet in de eerste plaats afhankelijk van institutionele hervormingen, maar vooral een kwestie van bestuursstijl. Het vraagt om:

- Politici die enerzijds de buitenwereld opzoeken en regelmatig de opvattingen, wensen en probleem-percepties van burgers peilen, liefst niet alleen door vragen te stellen, maar ook door ruimte te maken voor twee-richtingsverkeer; en die anderzijds ook de overtuigingskracht bezitten om voor hun visies en voorstellen maatschappelijke steun te veroveren.
- Politici die zorgvuldigheid bij de besluitvorming over nieuwe wetgeving vooropstellen en die, bijvoorbeeld op het gebied van de sociale zekerheid, inzien dat met het tot dusverre gevoerde beleid verwachtingen zijn opgebouwd, die niet zo maar genegeerd kunnen worden. Gebeurt dat wel (we citeren het verkiezingsprogramma van de PvdA), dan 'verliest de overheid aan legitimiteit en wordt haar terecht onbetrouwbaarheid verweten'.
- Politici die zich nadrukkelijk met de uitvoering van het beleid bezighouden en die nagaan in hoeverre het voorgenomen beleid uitvoerbaar en handhaafbaar is. Beleidsevaluatie dient daarom een permanent en belangrijk onderdeel van het werk van vertegenwoordigende lichamen te worden. Met een grotere aandacht voor de effectiviteit van het beleid zal ook meer gevoeligheid ontstaan voor het in ons land tastbare gevaar van overregulering; voor het feit dat verfijning van regelgeving haar grenzen heeft en op den duur contra-productief werkt.

Het openbaar bestuur zal, met andere woorden, 'reflexiever' moeten worden. Het zal zijn leervermogen moeten vergroten om adequaat te kunnen optreden in een samenleving die sterk aan overzichtelijkheid heeft verloren. Herkenbare en duidelijk te onderscheiden groepen hebben plaatsgemaakt voor steeds wisselende coalities van burgers. Hoezeer de informatievoorziening ook is verbeterd, de overheid lijkt steeds minder zicht te hebben op wat er binnen de samenleving gebeurt. Van Gunsteren spreekt in dat verband treffend van 'de ongekennde samenleving'.⁽⁷⁾

Toch lijkt de overheid zelf weinig te lijden onder haar gebrek aan inzicht. In plaats van haar onwetendheid toe te geven, valt zij steeds weer terug op haar eigen beeld van de werkelijkheid. Zo is er een discrepantie ontstaan tussen de micro-wereld van de overheid en de macro-wereld van de samenleving. Of anders gezegd: de bestuurlijke werkelijkheid (de werkelijkheid zoals de bestuurders die waarnemen) wijkt vaak sterk af van de maatschappelijke werkelijkheid (de werkelijkheid zoals de burgers die ervaren).

Veel ambtenaren in de uitvoerende diensten ondervinden daarvan de gevolgen. Hun ervaringen dringen echter zelden door tot degenen die het beleid vormgeven. Een overheid die te weinig communiceert met burgers, zal de samenleving derhalve onvoldoende kennen. En de burgers zijn daarvan uiteindelijk de dupe omdat ze geconfronteerd worden met te veel onbegrijpelijke en onduidelijke regels, en met beleidsuitkomsten die niet met de oorspronkelijke doelstellingen stroken.

4.3 De stimulerende overheid

De tweede aanbeveling betreft terreinen waarop de overheid, praktisch en soms ook formeel gesproken, op samenwerking met belangengroepen en andere maatschappelijke organisaties is aangewezen. De overheid zal hier, in plaats van hard maar vruchteloos op haar primaats-aanspraken te tamboereren, een stimulerende, koppelende rol moeten vervullen. Met andere woorden:

Stimuleer anderen om maatschappelijke problemen op te lossen - in de wetenschap dat de overheid het absoluut niet alleen af kan. Breng partijen daarover met elkaar in gesprek. Help gemeenschappen om hun maatschappelijke infrastructuur te versterken. Of zoals Mario Cuomo het zegt: *'It is not government's obligation to provide services, but to see that they are provided'*.⁽⁸⁾

Op dit terrein zijn in een aantal gemeenten in ons land belangrijke ontwikkelingen gaande. In het kader van de sociale vernieuwing is geëxperimenteerd met een grotere betrokkenheid van bewoners bij de verbetering van de leefbaarheid in hun buurt. Het bedrijfsleven wordt aangesproken op zijn mede-verantwoordelijkheid voor de bestrijding van de werkloosheid.

Wat echter opvalt is dat op nationaal en Europees niveau de overheid als stimulator vrijwel ontbreekt - zeker op sociaal-economisch gebied. We behoren niet tot degenen die 'centraal overleg' op zichzelf al iets moois vinden. De centrale afspraken die overheid, vakbeweging en werkgeversorganisaties in het verleden maakten, komen in die vorm niet meer terug. Maar het is ook onwaarschijnlijk dat voortaan elke vorm van landelijke coördinatie zal ontbreken. De Nederlandse traditie op dit punt en de ernst van de sociale problemen die op ons afkomen, wijzen in andere richting. In die omstandigheden verbaast de houding van achtereenvolgende kabinetten, die naar het centraal overleg nooit veel meer meenemen dan morele aansporingen om de lonen te matigen - en die de sociale partners op die manier niets te onderhandelen geven. Ook op Europees niveau zal een steeds grotere behoefte ontstaan aan een overlegeconomie, die vakbeweging en werkgeversorganisaties grensoverschrijdend bij het sociaal-economisch beleid betreft.

Hier bespeurt men overigens de invloed van de ontvlechts-ideologie, die mogelijke onderwerpen voor een accoord op centraal of op bedrijfstak-niveau (deeltijdarbeid, winstdeling, flexibele arbeidstijden in ruil voor arbeidstijdverkorting) al niet meer tot de competentie van de overheid rekent. Gespitst op een scheiding van verantwoordelijkheden, vergeet men een beleid te voeren dat andere actoren tot gedrag prikkelt dat aan de oplossing van maatschappelijke problemen en aan de verwezenlijking van beleidsdoelstellingen bijdraagt. Herverdeling van arbeid? 'Dat is de verantwoordelijkheid van de sociale partners.' Zo verbleekt de politiek.

De stimulerende rol van de overheid is overigens bepaald niet alleen van toepassing op het 'traditionele' sociaal-economisch beleid. Juist de verplaatsing van de politiek, met de hindernissen die ze opwerpt voor centrale sturing door de politiek en met de opkomst van nieuwe politieke problemen, dwingt tot vormen van horizontaal en onderhandelend bestuur: verkennend overleg met betrokken organisaties, deskundigen en geïnteresseerde burgers ('ronde tafels'), al of niet uitlopend op afspraken ('maatschappelijke contracten', 'convenanten') waaraan alle partijen, inclusief de overheid, zich binden.

De overheid is een speler temidden van andere spelers geworden, maar dat betekent niet dat zij het zonder een eigen inzet kan stellen. De afbrokkeling van het primaat van de parlementaire politiek maakt politiek bedrijven allerminst overbodig.

4.4 De ordenende overheid

De derde, en laatste, aanbeveling hangt samen met de voorwaarden-scheppende, ordenende rol die de overheid te spelen heeft. Die rol is niet nieuw, maar neemt sterk in betekenis toe in een samenleving waarin de politiek verder de

samenleving binnendringt en zich niet meer beperkt tot de traditionele politieke instituties. Vandaar:

Verminder gerust de omvang van de (rijks)overheid; decentraliseer, privatiseer en verzelfstandig - maar alleen voor zover en voor zolang als het publiek belang daarmee gediend is. Zorg voor heldere maatstaven om dat te controleren. Reguleer de betreffende markt en zo niet: zie van privatisering af. En niet in de laatste plaats: help nieuwe verantwoordingsstructuren scheppen, overal waar macht wordt uitgeoefend maar niet wordt gecontroleerd.

Over het laatste hebben we in de paragrafen 3.3 en 3.4 al het nodige geschreven. De ordenende rol van de overheid betreft echter niet alleen het stimuleren en structureren van nieuwe vormen van verantwoording, controle en debat, maar ook het functioneren van de markt en de voorwaarden waaronder (publieke en private) voorzieningen aan de burgers worden aangeboden. Dit mededingingsbeleid in de ruime zin van het woord staat, ook in ons land, sterk in het teken van de door ons gekritiseerde ontvlechting-ideologie. Betwistbaar is dat beleid bijvoorbeeld waar overhaast, en zonder oog voor onbedoelde effecten, tot privatisering van overheidsbedrijven wordt overgegaan (met als meest hilarische voorbeeld de privatisering van de spoorwegen in Engeland). Evenzeer betwistbaar is de situatie waarin privatisering de monopoliepositie van het betreffende bedrijf continueert, maar dan in particuliere vorm - met alle negatieve gevolgen voor de gebruikers en voor de staatskas van dien. Een treffend voorbeeld daarvan in ons land is de privatisering van het loodswezen. Ten slotte ziet men ook dat (semi-) publieke bedrijven, om financiële redenen of vanwege vergaande beheersproblemen, aan de 'tucht van de markt' worden blootgesteld - opnieuw zonder veel oog voor de externe effecten van zo'n operatie.

Een voorbeeld van dat laatste vormt de volkshuisvesting in ons land. De afgelopen jaren heeft zich in deze sector (hoezo stroperigheid?) een gigantische bestuurlijke vernieuwing voltrokken. De invloed van de centrale overheid is sterk beperkt. Bouwsubsidies zijn afgeschaft, de woningcorporaties moeten de vrije markt op en mogen in ruil daarvoor zelf de huren vaststellen. Het lijkt een schoolvoorbeeld van hoe het moet. Maar inmiddels slaat het Sociaal en Cultureel Planbureau beschaafd alarm. Er dreigen 'inkomenswijken' te ontstaan. Meer dan in de afgelopen decennia gaan mensen met een laag inkomen zich concentreren in wijken met woningen van een lage kwaliteit. Daarbovenop dreigt de sociale woningbouw de sluitpost van de woningbouw-sector te worden.

Het SCP zoekt de oorzaak daarvoor in het feit dat de woningcorporaties, tot dusverre maatschappelijke organisaties met een sociale doelstelling, zich als particuliere ondernemingen moeten gaan gedragen. 'Veel meer dan voorheen',

staat er in het Sociaal en Cultureel Rapport, 'zullen de corporaties het eigenbelang moeten nastreven en veel minder dat van de bewoners met een kleine beurs.'⁽⁹⁾

De vraag rijst dan ook of de decentralisatie van de volkshuisvesting niet een doel op zichzelf is geworden ('de liberaliseringstrein dendert voort', aldus het SCP) en of ze de toets van het publiek belang nog wel doorstaat. Hoe lang zal het duren voor de politiek zich, zonder vooringenomenheid, de vraag stelt of de vergaande decentralisatie, op de vleugels van de ontvlechting-ideologie, niet een grote vergissing is geweest?

Deze vraag is des te relevanter omdat de liberaliseringstrein ook in andere sectoren op stoom komt. Ook in de sociale zekerheid lijken uitvoeringsorganisaties de markt opgestuurd te worden, zonder dat men zich afvraagt hoe ze als publieke organisaties met een publieke doelstelling beter zouden kunnen functioneren. De uitkomst van deze operatie (ook in termen van premiehoogte, van integratie van arbeidsongeschikten op de arbeidsmarkt) is uiterst ongewis.

Vandaar: laat decentralisatie en privatisering, in het belang van de publieke zaak, niet met zichzelf op de loop gaan. En laten we niet vergeten dat privatisering, net als de eerder voorgestelde vormen van maatschappelijke verantwoording en controle, vaak om extra, en ingrijpende, regulering vraagt - en om een overheid die daartoe over durft te gaan. Dat is het cruciale verschil tussen het leerstuk van 'de terugtrekkende overheid' en het hier bepleite '*good governance*'.

4.5 Conclusie: het liberale ongelijk

Tot zover deze nadere uitwerking van het idee van 'bindend bestuur'. Dit staat, zo hebben we in duidelijk willen maken, niet in alle opzichten haaks op het gangbare denken over bestuurlijke vernieuwing, maar stuurt dat denken wel in een andere richting. Het maakt op z'n minst attent op de blinde vlekken van de ontvlechters, de ontklevers en de ontstapelaars. De maatschappelijke ontwikkeling dwingt de overheid tot het aangaan van nieuwe, andersoortige bindingen met de samenleving.

Tot slot van deze paragraaf komen we terug bij de ontvlechting-ideologie, waarvan we de feilen en gebreken hebben proberen aan te tonen. Wat verklaart de opkomst en de grote invloed van deze ontvlechting-ideologie? In de eerste plaats zou men kunnen wijzen op de voortdurende financiële problemen van de overheid. De hoge collectieve uitgaven, een opgelopen financieringstekort en dito staatsschuld aan de ene kant en een groeiende behoefte om de collectieve lastendruk te verminderen aan de andere kant, dwingen al jarenlang tot forse bezuinigingen. Die dwang bepaalt mede de achtergrond van het ontvlechtingsstreven en geeft er voor een aanzienlijk deel richting aan. In de tweede plaats is er het geloof in een terugtrekkende overheid. Laat de overheid zich

beperken tot haar kerntaken, zo luidt een vrijwel algemeen onderschreven standpunt - ook al wordt over de uitwerking nog wel wat gesputterd. En tussen de regels door leest men bij velen: 'hoe minder overheid hoe beter'.

Ontvlechten betekent in die omstandigheden al gauw: afstoten, overlaten - en soms: er tussenuit knijpen. 'De markt moet het maar doen' - zonder dat goed bekeken wordt of die markt dat wel kan of onder welke voorwaarden ze dat zou kunnen. 'De individuele burgers moeten hun verantwoordelijkheid maar nemen' - zonder dat nagegaan wordt welke materiële, culturele en juridische hulpbronnen ze daarvoor nodig hebben.

Beide aspecten van de ontvlechtings-ideologie verwijzen naar de toegenomen invloed van het liberalisme. Waar twintig jaar geleden de sociaal-democratische opvattingen over het sturend vermogen van de overheid een sterk stempel op de tijdgeest drukten, zo geldt dat nu voor het liberale gedachtengoed. We beweren niet dat dit (economisch-)liberale denken op geen enkele manier bruikbaar is; op sommige terreinen is de overheidsinvloed inderdaad te ver doorgeschoten en kan het marktmechanisme goede diensten bewijzen. Maar als algemene oriëntatie schiet de liberale ideologie, zo hopen we aangetoond te hebben, verregaand tekort.

In de eerste plaats fixeert zij de aandacht op een kwantitatieve beperking van de rol van de overheid, terwijl het, in het licht van de door ons geschetste maatschappelijke veranderingen, vooral om veranderingen in de wijze van overheidsop treden zou moeten gaan. In de tweede plaats beneemt zij, door 'maatschappij' met 'markt' te identificeren, zichzelf het zicht op verschuivingen in de machtsverhoudingen en op de opkomst van nieuwe politieke thema's, zoals in de eerste paragraaf geanalyseerd - en op de nieuwe problemen en mogelijkheden die daaruit, uit een oogpunt van democratische verantwoording en controle, voortkomen. In de derde plaats zet zij zichzelf, door democratie tot politieke democratie te reduceren, op achterstand als het gaat om de zoektocht naar verdere democratisering van de samenleving en naar nieuwe vormen van openbaarheid en debat.

In die zin vraagt het door ons voorgestelde programma om een terugdringing van de liberale ideologie - in alle grote politieke partijen van ons land.

Verplaatste problemen?

Hoe relevant is de hier gepresenteerde benadering eigenlijk? Wat draagt ze bij aan de oplossing van de sociale problemen die de afgelopen jaren op de voorgrond zijn komen te staan, en die heel wat belangrijker lijken dan een hernieuwd debat over staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing: langdurige werkloosheid, groeiende inkomensongelijkheid, het gevaar van een sociale en politieke tweedeling van de samenleving? Wordt het niet eerder tijd om het idee van de staat als 'schild voor de zwakken' weer nieuw leven in te blazen?

En wat heeft deze democratische vernieuwing feitelijk te bieden als het gaat om de bestrijding van milieuproblemen? Wordt het niet hoog tijd dat de overheden (nationaal, Europees) op dit gebied hun verantwoordelijkheid nemen, in plaats van zich nog meer afhankelijk te maken van vrijblijvende debatten en van eindeloos overleg met particuliere organisaties?

Hieronder zullen we de kritiek die in dit soort vragen doorklinkt, proberen te beantwoorden. We zullen de verplaatsing van de politiek, en de aanpassingen die zij vergt, betrekken op de aloude 'sociale kwestie', zoals die zich, vaak in nieuwe gedaanten, in onze grote steden manifesteert; en op de 'ecologische kwestie', die een nieuwe, ongekende uitdaging voor ons democratisch systeem lijkt te gaan vormen. Is de verplaatsing van de politiek meer dan een verplaatsing van problemen?

5.1 Het gevaar van een politieke onderklasse

De verplaatsing van de politiek vraagt veel van burgers. Door het machtsverlies van 'Den Haag' aan tal van organisaties in Nederland en daarbuiten, door de versnippering binnen de overheid zelf en door de vervaging van verantwoordelijkheden die daar weer het gevolg van is, wordt het voor burgers steeds lastiger om vast te stellen wie op wat kan worden aangesproken. Je moet nota's kunnen lezen, abstract kunnen denken en argumenteren, met een modum om kunnen gaan en een fax hebben staan om mee te kunnen doen aan het moderne politieke spel. Het politiek bedrijf in zijn huidige vorm heeft mensen met een beperkte scholing weinig te bieden. Politici vormen qua opleiding, achtergrond en oriëntatie bovendien een weinig representatieve steekproef uit de bevolking. Ook staan ze wat betreft taal, leefwereld en wijze van besluitvorming ver af van een groot deel van de burgers. Het merendeel van de politici oriënteert zich vooral op de interne, bestuurlijke processen.

Zo gezien kan de verplaatsing van de politiek de nodige consequenties hebben voor de politieke betrokkenheid van burgers. Veel van de nieuwe politieke gremia dreigen, meer dan ooit, het domein te worden van de middenklasse. Lang niet alle burgers beschikken immers over voldoende vaardigheden, zelfvertrouwen en contacten om hun stem te laten klinken in die nieuwe politieke fora. Het gevaar is groot dat de stem van nieuwkomers, laagopgeleiden en maatschappelijk inactieven steeds verder verflauwt. Vooral de combinatie van structurele en inter-generationale werkloosheid, het wegvallen van de traditionele partijbindingen en de binnenkomst van politiek niet-gesocialiseerde migranten maakt het gevaar van het ontstaan van een politieke onderklasse reëel.

Een bestrijding van deze ontwikkeling begint met de situatie niet onnodig te dramatiseren. Wat dat betreft past enige relativisering van analyses als van J.K. Galbraith, die in 'The culture of contentment' (1993) een sociale en politieke tweedeling tussen een tevreden middenklasse en een gedesillusioneerde onderklasse ziet opdoemen. Veel hoop op verbetering heeft Galbraith niet. De maatregelen die nodig zijn om de onderklasse weer in de maatschappij te integreren bevinden zich, zowel in de Verenigde Staten als in West-Europa, buiten de politieke horizon van de tevreden meerderheid. 'Requiem' heet het laatste hoofdstuk van zijn boek dan ook.

Het is de vraag of we in Nederland kunnen spreken van een 'tevreden meerderheid' die geen wezenlijk belang hecht aan het integreren van die 'onderklasse'. In de Nederlandse samenleving overheerst nog steeds een betrekkelijk egalitaire mentaliteit. Het voorkómen en bestrijden van structurele achterstanden staat, zij het in een ander kader dan vijftien jaar geleden, nog steeds op de politieke en beleidsagenda. Het evenredigheidsstelsel en de schaal van de Nederlandse samenleving, gecombineerd met een politieke cultuur van dissidentie en afscheiding, houden de politieke arena betrekkelijk open voor minderheidsopvattingen en werpen aldus een drempel op voor een gemakzuchtige tevredenheidscultuur van de meerderheid. Hoe slijtvast die drempel op den duur is, weten we echter niet.

Ook van een homogene onderklasse *American style* kan tot nu toe niet worden gesproken, zelfs niet in de probleemwijken van de Randstad. Wel zijn de maatschappelijke tegenstellingen in de grote steden in het afgelopen decennium toegenomen. De werkloosheid is hoog - extreem hoog onder sommige groepen migranten - en degenen die een keuze hebben verruilen hun achterstandsbuurt voor nieuwe wijken. Aldus ontstaan in de grote steden specifieke achterstandsgebieden, de wijken van de achterblijvers.

Een vergaande sociale segregatie dient zich, althans in ons land, voorlopig niet aan - laat staan dat er zich al een politieke onderklasse, geïsoleerd van ons parlementair-democratisch systeem, ontwikkeld heeft. Maar de situatie begint wel

te verslechteren en vraagt om krachtige maatschappelijke en politieke actie. Daarbij is het scheppen van sociale en economische voorwaarden om cumulerende ongelijkheid tegen te gaan en het ontstaan van een onderklasse te voorkomen, een eerste vereiste. De kern van dit programma is: hernieuwde aandacht voor de grote steden. Economische ontwikkeling en een krachtig werkgelegenheids-, onderwijs- en huisvestingsbeleid zijn daarbij essentieel. Ze vormen de voorwaarden waaronder burgerschap vorm en inhoud kan krijgen - burgerschap in een politieke gemeenschap van zelfstandige en vrije burgers die in staat en bereid zijn zichzelf te besturen.

Dat wil niet zeggen dat het voorkómen van een politieke onderklasse uitsluitend een zaak is van sociaal en economisch beleid. De vernieuwing van het democratisch proces kan zelf weldegelijk een bijdrage leveren aan vermindering en beperking van politieke ongelijkheid. Welke strategieën zijn denkbaar om een breed burgerschap te bevorderen en een politieke gemeenschap te handhaven? Wij onderscheiden een klassiek-parlementaire, een maatschappelijke en een neo-democratische strategie. Ze lopen parallel aan de drie strategieën die in paragraaf 3 werden besproken. Daar ging het om controle en verantwoording; hier gaat het in de eerste plaats om politieke betrokkenheid van zoveel mogelijk burgers - dwars door oude en nieuwe sociale scheidslijnen heen.

In de klassiek-parlementaire strategie wordt de verbreding van het burgerschap gezocht binnen de bestaande institutionele kaders. Daarvoor staan verschillende mogelijkheden open:

- Vergroting van de representativiteit van vertegenwoordigende lichamen door een andere recrutering en selectie van kandidaten.
- Versterking van de volksvertegenwoordigende functie van politici door ombudswerk en spreekuren.
- Verbetering van de communicatie met bepaalde groepen burgers door huisbezoek en overleg met maatschappelijke organisaties. Versterking van de positie van politieke partijen in wijken met gecumuleerde achterstand.

Bij dit alles gaat het er om, de parlementaire democratie in de praktijk zo toegankelijk mogelijk te houden. Daarbij moet beseft worden dat degenen die langdurig werkloos zijn of rond het sociale minimum verkeren, die in een onveilige en verpauperde omgeving wonen, in eerste instantie eerder geïnteresseerd zijn in beleidsresultaten die tot verbetering van hun situatie leiden dan in de inrichting van het bestuurlijke en politieke proces.

Verder wijzen we er op dat het algemeen kiesrecht, dat het fundament van deze parlementaire democratie vormt, niet in gelijke mate aan de ingezetenen van ons land is toegekend. Legaal in Nederland verblijvende buitenlanders kunnen, na een periode van vijf jaar, aan de gemeenteraadsverkiezingen deelnemen. Dat geldt

echter niet voor de overige verkiezingen. Uit een oogpunt van politieke en maatschappelijke integratie valt er veel voor te zeggen om dit kiesrecht voor migranten uit te breiden.

De maatschappelijke strategie verlegt verantwoordelijkheden van de overheid naar maatschappelijke organisaties en buurten, bevordert de zelforganisatie van burgers en stimuleert de maatschappelijke participatie. Deze strategie, die een aanvulling vormt op de klassiek-parlementaire strategie, valt te beschouwen als een krachtige voortzetting van de sociale vernieuwing, waarbij bevordering van werkgelegenheid, zorg voor het publiek domein en participatie van burgers en hun organisaties worden gecombineerd. Centraal bij dit alles staat de bestrijding van de institutionele sclerose, die ertoe heeft geleid dat de bestuurlijke wereld en die van alledag teveel uit elkaar zijn gegroeid.

— Het gaat hier vooral om nieuwe initiatieven en experimenten op het grensgebied van politieke en maatschappelijke democratie. In diverse steden is de afgelopen jaren met een dergelijke wijze van werken ervaring opgedaan.⁽¹⁰⁾

Wil ze verder tot ontwikkeling komen, dan zal daarvoor, op nationaal en gemeentelijk niveau, een gunstig klimaat moeten worden geschapen. Onmisbaar zijn in dat verband een krachtige voortzetting van het huidige decentralisatie-beleid en van de daarmee samenhangende pogingen tot 'ontkooking' van het openbaar bestuur. Voorts lijkt deze strategie alleen kans van slagen te hebben als voor de professionele ondersteuning van dergelijke buurt-projecten financiële middelen worden vrijgemaakt. Sociale vernieuwing zal in maatschappelijke opzicht een hoog rendement kunnen hebben, maar valt niet met een beroep op 'burgerzin' alleen te realiseren.

Tenslotte dienen de mogelijkheden te worden verkend van een neo-democratische strategie. Deze strategie loopt op haar beurt grotendeels parallel met de nieuwe vormen van openbaarheid en debat die we in paragraaf 3.3 beschreven hebben. We denken dan aan:

- Maatschappelijke enquêtes en panels, waarin, in een vroeg stadium van het menings- en besluitvormingsproces, de stem van de 'thuisblijvers' nadrukkelijk kan worden gehoord.
- Invoering van informele en formele burgerraadplegingen: radioreferenda, stadsraadpleging, kabelexperimenten.
- Verplaatsing van het politieke debat en de besluitvorming naar de eigen omgeving en belevingswereld van burgers - bijvoorbeeld door commissievergaderingen in de wijk, stadsgesprekken en workshops.

Tot zover dit overzicht van de mogelijkheden om de toegankelijkheid van onze

democratische instituties zo groot mogelijk te maken. Om een vernieuwd democratisch systeem zoveel mogelijk vrij te houden van de effecten van sociale ongelijkheid, zullen twee wegen, zoals hierboven aangeduid, bewandeld moeten worden: 1) het scheppen van de economische en culturele voorwaarden waaronder een politieke gemeenschap van vrije en zelfstandige burgers in stand kan worden gehouden. Het handhaven van een hoog niveau van sociale zekerheid en collectieve voorzieningen is daarvoor noodzakelijk. 2) het versterken van de toegankelijkheid van de verschillende vormen van politieke en sociale democratie voor burgers met beperkte ontplooiingskansen. Vooral op het raakvlak van democratische en sociale vernieuwing zijn daarvoor tal van mogelijkheden voorhanden.

5.2 Het milieu en de noodzaak van een 'sterke staat'

In het voorgaande hebben we de verhouding proberen te verduidelijken tussen de door ons bepleite democratische vernieuwing en de zogenaamde 'sociale kwestie'. Genoemde sociale kwestie heeft de politieke conflicten in ons type samenleving weliswaar lange tijd beheerst, maar in die situatie is inmiddels verandering gekomen. Er dienen zich nieuwe maatschappelijke en politieke problemen aan die niet of nauwelijks op de tegenstelling tussen kapitaal en arbeid zijn terug te voeren. In het bijzonder de milieuproblematiek is hoog op de politieke agenda komen te staan.

In hoeverre, zo kan men zich afvragen, dragen onze voorstellen (relativering van het primaat van de parlementaire politiek, nieuwe verbindingen tussen staat en maatschappij, nieuwe vormen van verantwoording en controle) bij aan een oplossing van de ecologische kwestie? Vragen aard en intensiteit van de betreffende problemen juist niet om een autonome, sterke overheid? Dwingen ze niet tot herinrichting van een politiek sturingscentrum, tot herstel van het primaat van de parlementaire politiek? Hoe kunnen anders de ingrijpende en ongetwijfeld pijnlijke maatregelen worden doorgevoerd, zonder welke een milieucatastrofe waarschijnlijk niet te vermijden is?

De Groningse historicus Ankersmit heeft een eerdere, beknopte bijdrage van onze kant precies op deze gronden gekritiseerd.⁽¹¹⁾ We geven zijn bezwaren hieronder weer, en zullen aan de hand daarvan de verhouding tussen de verplaatsing van de politiek en de ecologische kwestie nader toelichten.

Ankersmit verweet ons, om te beginnen, onvoldoende oog te hebben voor het historische verband tussen staatsvormen enerzijds, en anderzijds 'de zeer specifieke, door de geschiedenis gegeven problemen waarvoor de staat een oplossing beoogt te zijn'. Opkomst en ontwikkeling van de parlementaire democratie vormden een direct antwoord op de politieke tegenstellingen die de Franse revolutie had geschapen, en op de scherpe sociale conflicten waarmee de vestiging van de vrije-markteconomie gepaard ging. 'Men kan slechts bewondering hebben', aldus

Ankersmit, 'voor de soepele en succesvolle wijze waarop de parlementaire democratie deze conflicten van hun angel heeft weten te ontdoen.' Daarvoor is echter wel een prijs betaald: een overmatig uitgedijd, sterk met de samenleving vervlochten overheidsapparaat. Dat apparaat begint, zeker nu de grote maatschappelijke problemen van weleer zijn verdwenen, zelf meer problemen te veroorzaken dan het oplost. 'Naarmate de staat minder aanleiding had om zich met de samenleving te bemoeien, (nam) zijn behoefte om dat wel te doen juist toe.'

Er dient zich thans een nieuwe generatie politieke problemen aan, die niet in zwaarte onderdoen voor die van vroeger, maar die wel een heel ander karakter hebben. In het bijzonder bij de milieuproblematiek gaat het niet om kwesties die de samenleving onderling verdelen, maar die 'ons allen gelijkelijk treffen'. De politieke conflicten van de toekomst hebben hun grond niet langer in bepaalde maatschappelijke tegenstellingen, maar in de vraag hoe en in welke mate men moet anticiperen op alles wat tegenstellingen zou kunnen genereren. Welnu, juist die anticiperende functie kan de huidige democratische staat, gericht als die is op de verzoening van conflicten, nauwelijks vervullen. En ondergetekenden zouden die situatie alleen maar verergeren door de staat nog strakker aan de samenleving te binden en oude en nieuwe vormen van directe democratie te bepleiten. Die voorstellen snijden alleen hout 'voor wie meent dat onze democratie geconfronteerd zal blijven worden met het soort van problemen waaraan de democratie haar bestaan te danken heeft'.

Wie echter 'meent dat de problemen op het gebied van milieu, energievoorziening, bevolkingsaanwas etc. zeker niet minder groot, maar vooral anders zullen zijn dan die "oudere" problemen, die zal kiezen voor een herstel van het primaat van de politiek en voor een sterke staat die zich bewust is van zijn eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van de samenleving'. Daarbij gaat het, voegt Ankersmit eraan toe, om een type problemen dat 'herinnert aan de veiligheidsproblemen waaraan de politieke systemen van vóór de democratie hun bestaansrecht ontleenden'. 'De essentiële vraag is dan hoe wij de democratie, die wij allen liefhebben, in de confrontatie met dat soort problemen desondanks kunnen behouden en hoe wij nieuwe vormen van feodalisme en autocratie kunnen vermijden.'

Tot zover Ankersmit. We hebben zijn redenering hier zo uitvoerig weergegeven, omdat het ingrijpende meningsverschil dat eruit blijkt, de kern raakt van het debat over de toekomst van de democratie en over de rol van de overheid in onze samenleving. Wij hebben drie bezwaren tegen Ankersmits benadering.

In de eerste plaats miskent hij het karakter van het democratiseringsproces zoals dat in de 19de en 20ste eeuw heeft plaatsgevonden. Met de opkomst en verdere ontwikkeling van de parlementaire democratie gaat een verdichting van de

betrekkingen tussen staat en maatschappij gepaard. De rechten en vrijheden die de parlementaire democratie garandeert (en produceert) leggen de basis voor de verdere opbloei van een actieve *civil society*, die de omvang en richting van het overheidsoptreden beïnvloedt - zoals omgekeerd de overheid zich sterker dan ooit in de samenleving nestelt. We gaan hier niet in op de specifieke vormen die dit vervlechtingproces in verschillende landen, afhankelijk van omstandigheden en tradities, heeft aangenomen (zoals in ons eigen land de verzuiling). Waar het ons om gaat is dat een actieve 'burgerlijke maatschappij' en een daarmee vervlochten overheid kenmerkend zijn voor elke samenleving met een parlementair-democratisch politiek systeem, en dat daarin ook bij uitstek het onderscheid ligt met totalitaire systemen. De democratische overheid is, zoals we eerder opmerkten, een gebonden overheid.

Nu sluit die gebondenheid een zekere autonomie van de overheid tegenover haar omgeving niet uit. Die autonomie kan bovendien naar tijd en plaats en afhankelijk van de maatschappelijke problemen die in het geding zijn, variëren. Maar het pleidooi van Ankersmit voor een heldere, principiële scheiding tussen staat en maatschappij ('een zelfstandig denkende staat met een eigen visie') is onder parlementair-democratische verhoudingen niet te realiseren. Hier wreekt zich zijn neiging om de verschillende staatsvormen uitsluitend te beoordelen op hun functionaliteit voor de oplossing van maatschappelijke problemen - zonder het democratiseringsproces als zelfstandige, onafhankelijke variabele op te voeren.

In de tweede plaats betwisten we allerminst het belang van maatschappelijke problemen voor de inrichting van het politieke systeem. In het voorafgaande hebben we zelf al nadrukkelijk gewezen op de noodzaak om de vormgeving van de democratie aan te passen aan veranderde maatschappelijke omstandigheden. We volgen Ankersmit ook waar hij verband legt tussen de opkomende sociale kwestie en het 'verzoenende' karakter van de parlementaire democratie in de afgelopen eeuw. Hooguit leggen we daarbij meer nadruk op de groeiende vervlechting van economie en politiek (de opkomst van een 'corporatistische' overleg-economie, de nauwe verstrengeling tussen vakbeweging en sociaal-democratische en confessionele partijen).

Vervolgens gaan onze opvattingen echter vergaand uiteenlopen. We negeren, anders dan Ankersmit suggereert, de ecologische kwestie en aanverwante problemen allerminst. We trekken er alleen heel andere conclusies uit. Juist de aard van de milieuproblematiek dwingt ons inziens tot verdere democratisering van de samenleving; tot het creëren van nieuwe vormen van verantwoording en debat - en niet tot het door Ankersmit bepleite 'étatisme'.

Democratische dwang kan weliswaar bij de omgang met de ecologische kwestie niet gemist worden, maar schiet als algemeen oriënterend principe verregaand tekort. De staat heeft niet alleen een breed maatschappelijk draagvlak

nodig, wil hij een stringent en effectief milieubeleid kunnen voeren, maar is voor de gewenste 'anticiperende' veranderingen in economie en cultuur ook sterk op de (georganiseerde) samenleving aangewezen. 'De overheid', zo citeren we het in 1994 verschenen WBS-rapport 'De ecologische kwestie', 'is te zeer verweekt geraakt in een gevecht met de samenleving, terwijl ze juist is aangewezen op actieve medewerking en vindingrijkheid van de "gereguleerden". [...] Het beleid moet niet in hoofdzaak gericht zijn op het begrenzen van het handelen, maar op het stimuleren van de ontwikkeling in de richting van duurzaamheid'. En het rapport vervolgt: 'Er moeten maatschappelijke leerprocessen in gang worden gezet teneinde een brug te slaan tussen de mogelijkheden op korte termijn en de ecologische doelen op lange termijn. [...] Ons staat een overheid voor ogen, die op een meer indirecte manier probeert te sturen: bemiddelend, richtinggevend, faciliterend, hier stimulerend en daar remmend, hard waar nodig, behulpzaam waar mogelijk. Een overheid die duidelijk aangeeft welke doelen haar voor ogen staan, maar niet vergeet dat haar aanpak gedragen moet worden door een redelijke mate van instemming onder de betrokkenen. Zoveel mogelijk moet worden voorkomen, dat de overheid als enige de ecologische belangen verdedigt.'⁽¹²⁾

Ook in ander opzicht verdraagt de ecologische problematiek zich beter met de door ons bepleite maatschappelijke democratisering dan met Ankersmits streven naar herstel van het primaat van de politiek. Veel milieuproblemen staan in het teken van (wetenschappelijke) onzekerheid. Vaak gaat het om gevaren waarvan niet zeker is dat ze zich op de schaal en in de ernst als voorspeld zullen voordoen. Verder maakt het 'onzichtbare' karakter van veel milieuproblemen, zoals Beck heeft opgemerkt, het voeren van milieupolitiek tot een sterk 'discursieve' aangelegenheid. De analyse van risico's is uiteindelijk een politieke aangelegenheid waarbij wereldbeelden, subjectieve gevoelens ('risico-beleving') en normatieve oordelen een belangrijke rol spelen. Dat maakt dat consensus-bevorderende procedures een essentieel onderdeel van ecologische politiek dienen te vormen. Ankersmit's voorkeur voor een 'decisionistische' overheid staat daarmee op gespannen voet.

Ten slotte wijzen we, in de derde plaats, op nog een andere zwakte van Ankersmit's interpretatie. Hij maakt een veel te rigide onderscheid tussen de sociale problemen die ons politieke systeem tot nog toe heeft moeten verwerken, en de maatschappelijke problemen van de toekomst. De sociale problemen van weleer zijn niet opgelost, zoals Ankersmit suggereert, maar steken, in nieuwe vorm en op andere plaatsen, opnieuw de kop op. Sociale en ecologische problemen lopen door elkaar heen en zullen dat in de toekomst blijven doen. Ook in dat opzicht doen Ankersmits eigen hervormingsvoorstellen overhaast en kunstmatig aan. De conflicten die de ecologische kwestie oproept, kunnen pas democratisch beslecht (blijven) worden, als de traditionele sociale kwestie in redelijke banen geleid wordt. Dat wil zeggen, als de verzorgingsstaat ingericht blijft op een eerlijke verdeling van

welvaart en ontplooiingskansen, langs de lijnen die we in paragraaf 5.1 hebben geschetst. Zonder dat zal het draagvlak voor een fantasievolle en doortastende ecologische politiek vroeg of laat afbrokkelen.

Dit alles wil niet zeggen dat er zich geen omstandigheden kunnen voordoen waarin Ankersmits 'sterke staat' onvermijdelijk op de voorgrond treedt en de 'reserve-functie' van de overheid wordt aangesproken. Alleen heeft dat dan weinig meer te maken met een democratische omgang met de milieuproblematiek. Het betekent eerder een terugval op de Hobbesiaanse staat, die de ecologische noodtoestand uitroept - met alle verlies van democratische rechten en vrijheden van dien.

5.3 Conclusie: de relevantie van democratische vernieuwing

De noodzaak tot vernieuwing van democratische instituties, zo hebben we in het voorgaande duidelijk willen maken, kan niet los gezien worden van veranderde maatschappelijke omstandigheden en van de politieke conflicten die in een bepaalde periode de overhand hebben. Dat geldt zowel voor de traditionele sociale kwestie als voor de nieuwe maatschappelijke problemen, zoals de ecologische kwestie.

Het leggen van een dergelijk verband tussen democratische vernieuwing en maatschappelijke ontwikkeling onderscheidt onze benadering (net als die van Ankersmit overigens) van de in Nederland gangbare. Het Deetman-debat van de afgelopen jaren schoot niet alleen tekort omdat het onvoldoende acht sloeg op de veranderingen die zich sinds de jaren zestig in het politieke systeem zelf hadden voltrokken. Het schoot vooral ook tekort omdat het de maatschappelijke context van veranderde machtsverhoudingen, andere cultuurpatronen en nieuwe politieke kwesties, verwaarloosde. Daardoor bleef dat debat in een veel te beperkte definitie van de problematiek, namelijk die van de 'kloof' tussen overheid en burger, gevangen zitten.

De plaats van de politiek

Het einde van de 20e eeuw mag dan misschien het einde van de ideologie markeren, maar het heeft ons zeker niet het *fin de siècle* van de politiek en van het debat over politieke vernieuwing gebracht. Sommige vertrouwde politieke instituties staan onder druk, andere zijn aan revisie toe en een reeks van ontwikkelingen vraagt om nieuwe vormen en gedachten.

In dit pamflet zijn de contouren geschetst van een agenda voor democratische vernieuwing. Centraal in ons betoog stond een serie maatschappelijke ontwikkelingen die we met het begrip 'verplaatsing van de politiek' hebben aangeduid: de internationalisering, regionalisering, verambtelijking, technologisering, individualisering en juridisering van het politieke bedrijf in ons land.

Onze analyses monden uit in drie centrale conclusies:

1 De verplaatsing van de politiek vraagt om een verplaatsing van de verantwoording. In een democratische rechtsstaat gaat machtsuitoefening hand in hand met verantwoording. Indien de politiek zich verplaatst van de traditionele politieke instituties naar andere arena's, dient het maatschappelijk debat en de vraag om publieke rekenschap mee te verhuizen.

Soms kan dit door de positie van de parlementair-democratische organen te versterken, zowel op nationaal als op Europees niveau. In andere gevallen dient er ruimte te komen voor nieuwe fora en nieuwe vormen van rekenschap en verantwoording. In dat kader hebben we een drietal aanvullende en deels overlappende strategieën onderscheiden: een parlementaire strategie, een strategie van maatschappelijke democratisering en een neo-democratische strategie. We hebben onder meer gepleit voor:

- Meer garanties voor openbaarheid op Europees bestuurlijk niveau en een betere samenwerking tussen nationaal en Europees parlement.
- Invoering van speciale parlementaire enquêtebevoegdheden, hoorzittingen en ambtelijke aanspreekbaarheid bij zelfstandige bestuursorganen.
- Vergroting van de controle op (semi-) privaatrechtelijke rechtspersonen via ondernemingskamers, enquêtes en jaarverslagen.
- Versterking van het klachtrecht van individuele werknemers (en van cliënten) van dienstverlenende (overheids)instellingen.

- Uitbreiding van de vrijheidsrechten van werknemers in bedrijven.
- Invoering van referenda en maatschappelijke enquêtes.
- Meer ruimte voor discussie en kritiek binnen onderzoekscentra, bedrijven en instellingen via beroepscodes, 'klokkeluiders'-bescherming en vertrouwenspersonen.
- Meer ruimte voor ad hoc maatschappelijke debatten, door bijvoorbeeld stadsgesprekken, kwaliteitspanels, nationale (TV-)debatten.
- Invoering van 'ronde tafels' van politici, belangengroepen, betrokken burgers en deskundigen.
- Invoering van volksinitiatieven op lokaal en nationaal niveau.

2 De verplaatsing van de politiek vraagt echter ook om een andere overheid. Zij vraagt om 'bindend bestuur' in de dubbele betekenis van het woord. Enerzijds bindend in de zin van een doortastende, verplichtende regelstelling waaraan burgers zich moeilijk kunnen onttrekken. En anderzijds bindend in de zin van een constante zorg om bestaande ideële en belangen-tegenstellingen in de samenleving te helpen overbruggen. In het verlengde daarvan, en dwars tegen het liberale ideaal van de 'terugtrekkende overheid' in, onderscheiden we een drietal overheidsfuncties:

- De responsieve overheid: op die terreinen waar het primaat van de politiek onverminderd blijft gelden, zal de overheid zich meer dan tot nog toe open moeten stellen voor een dialoog met burgers en maatschappelijke organisaties - zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering van het beleid.
- De stimulerende overheid: op terreinen waar de overheid is aangewezen op 'horizontaal' bestuur, dat wil zeggen op overleg en communicatie met belangengroepen en andere maatschappelijke organisaties, zal ze vooral een stimulerende rol moeten vervullen. Ze zal als regisseur moeten optreden en de andere betrokken partijen tot het sluiten van (deel)overeenkomsten moeten zien te bewegen.
- De ordenende overheid: in de onderhandelingsmaatschappij zal de overheid de (wettelijke) randvoorwaarden moeten stellen, waarbinnen maatschappelijke organisaties en groepen burgers zelf tot oplossing van conflicten komen. Ze zal de voorwaarden moeten scheppen voor een optimale 'zelf-regulering van de samenleving' (PvdA-verkiezingsprogramma).

3 De verplaatsing van de politiek vraagt tenslotte om verbreding van het denken over democratische en bestuurlijke vernieuwing. Inzet van die vernieuwing is niet zozeer de 'kloof' tussen overheid en burger, maar de maatschappelijke veranderingen die zich voltrekken (veranderde machtsverhoudingen en cultuurpatronen; nieuwe politieke kwesties) en de noodzaak om het politieke systeem aan die veranderingen aan te passen. Democratisering van de samenleving

en 'good governance' komen daarmee in het teken te staan van een dubbele opdracht:

- Bestrijding van de tendens tot sociale en culturele tweedeling van de samenleving, zonder voorbij te gaan aan de nieuwe aspiraties van mondige en geëmancipeerde burgers.
- Doorbreking van de 'politiek van de voldongen feiten' waar het de ontwikkeling en toepassing van de techniek in onze samenleving betreft. De risico's van bestaande en nieuwe technologieën voor het milieu en voor de maatschappelijke verhoudingen dienen onderwerp te zijn van maatschappelijke discussie en democratische verantwoording.

Met dat laatste belanden we bij de rol die we in het tijdperk van de verplaatsing van de politiek voor politici en politieke partijen weggelegd zien. Wat is nog de plaats van de geïnstitutionaliseerde politiek?

Die rol blijft in onze visie aanzienlijk. Het is ons allerminst te doen om een herleiding van de politiek tot hetgeen een makelaar op de huizenmarkt doet: bemiddelen, faciliteren, vraag en aanbod bij elkaar brengen. Politiek bedrijven staat of valt met het richting geven aan de ontwikkeling van de samenleving. En als de mogelijkheden daartoe via de traditionele weg, namelijk via centrale sturing door de nationale overheid, verminderd zijn, dan is daarmee het belang van richtinggevende ideeën in de politiek allerminst afgenomen. Relativering van het sturend vermogen van de politiek gaat voor ons dan ook samen met een herwaardering van de normerende, oriënterende functie van de politiek. Wat ze aan sturend vermogen noodgedwongen prijsgeeft, kan ze herwinnen door de formulering en onderlinge confrontatie van concurrerende visies op de toekomst van de samenleving.

Hoe ingrijpend de door ons gevraagde omschakeling in het denken over politiek is, wordt duidelijk als we haar vergelijken met de richting waarin dat heersende denken zich feitelijk beweegt. De afgelopen jaren is de roep om versterking van het primaat van de parlementaire politiek, onder invloed van feitelijke of vermeende invloed van belangengroepen op de besluitvorming, sterk toegenomen. Tegelijkertijd hebben de traditionele politieke ideologieën sterk aan zeggingskracht verloren. Het pragmatisme in de politiek staat hoog aangeschreven. Beginselen en idealen, voor zover ze überhaupt nog geformuleerd worden, zijn in het teken van het 'haalbare' en het 'mogelijke' komen te staan. Volgens de hier gevolgde gedachtengang dient echter precies het omgekeerde te gebeuren. De politiek dient zich juist bescheidener op te stellen waar het de vormgeving van het algemeen belang betreft, onder gelijktijdige opvoering van haar normatieve, ideologische pretenties. Beide veronderstellen een zekere autonomie van de politiek, zowel tegenover het overheidsbeleid als tegenover de georganiseerde samenleving.

Relativering van het primaat van de 'Haagse' politiek betekent dus allerm minst dat die politiek zich zou moeten beperken tot het ontwerpen en bewaken van democratische procedures en zich van inhoudelijke beïnvloeding verre zou moeten houden. Op veel terreinen zal de geïnstitutionaliseerde politiek weldegelijk het primaat moeten blijven claimen, zij het dat zij daarbij altijd op samenwerking en overleg met andere maatschappelijke actoren aangewezen blijft. Daarnaast maakt relativering van het primaat van de politiek de weg vrij voor versterking van het ontwerp-denken in de politiek; voor het ontwikkelen van alternatieve visies op een andere samenleving, op 'maatschappelijke vooruitgang', waarin het democratisch debat in de verschillende maatschappelijke sectoren neerslaat en een zekere samenhang vindt. De veronderstelling daarbij is dat een democratische samenleving weliswaar van een sturend 'centrum' (de staat als cockpit) verstoken is, maar een coördinerende rol van de politiek niet kan missen.

Die coördinatie moet echter niet alleen - en zelfs niet in de eerste plaats - op het gebied van de besluitvorming, maar op dat van de meningsvorming worden gezocht. Concurrerende, min of meer coherente visies op de gewenste maatschappelijke orde (economie, werk, sociale zekerheid, gebouwde omgeving, onderwijs) geven een door gespreide verantwoording gekenmerkte samenleving de nodige samenhang. Deze toekomstvisies staan, als het goed is, niet op zichzelf, maar ontlenuen hun zeggingskracht aan hun relevantie voor de maatschappelijke problemen waarmee een samenleving worstelt. Sterker: in de politiek-nieuwe-stijl die ons voor ogen staat, is de omschrijving en definiëring van maatschappelijke problemen en van de algemene richting waarin een oplossing moet worden gezocht, minstens zo belangrijk als het aandragen van pasklare oplossingen. Politiek is niet meer de Grote Probleem Oplosser, maar stimuleert, met zachte en desnoods met minder zachte hand, het probleemoplossend vermogen van de maatschappij. Ze fungeert als waarschuwingssysteem in een gecompliceerde, turbulente en kwetsbare maatschappij.

Zo'n opvatting houdt afstand van de twee uitersten die in het debat over democratie en openbaar bestuur vaak centraal staan en die beide, welbeschouwd, de politiek haar autonomie ontnemen. Aan de ene kant een technocratisch, afgevlakt sturingsdenken: 'het bijsturen van de tanker'. En aan de andere kant een zelfgenoegzaam corporatisme, dat inmenging van overheid en politiek niet nodig denkt te hebben. Politieke partijen en politieke organen, zo stellen wij daar tegenover, hebben tot eerste taak het maatschappelijk debat te organiseren en richting te geven. De politiek dient, vanuit concurrerende visies op het algemeen belang, belangrijke maatschappelijke problemen te identificeren en op de maatschappelijke agenda te zetten. Vervolgens is het ook haar taak de oplossing van deze problemen tot medeverantwoordelijkheid te maken van andere maatschappelijke actoren. Aldus ligt de rol van de politiek voor een aanzienlijk deel

in het identificeren van problemen, het aangeven van doelen en het stellen van grenzen - minstens zozeer als in het zelf ingrijpen.

De verplaatsing van de politiek vraagt niet om een overheid die dirigeert, maar om een overheid die problematiseert en die vervolgens de kakofonie van opinies en de botsing van belangen tracht om te smeden tot een *aller de concert*.

NOTEN

- (1) A.Geelhoed, 'De semi-soevereine staat', in: Socialisme & Democratie, jaargang 47 nr.2, februari 1990.
- (2) J.M. den Uyl, 'Die tijd komt nooit meer terug', in: dez., Inzicht en uitzicht. Opstellen over economie en politiek, Amsterdam, Bert Bakker, 1978, p.211.
- (3) vgl. U.Beck, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1986; dez., Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1993.
- (4) L.Huyse, De politiek voorbij. Een blik op de jaren negentig, z.p., Uitgeverij Kritak, p.129/130.
- (5) M.Hajer, 'Ecologische modernisering en burgerschap', in: Socialisme & Democratie, jaargang 50 nr.11, november 1993, p.498.
- (6) H.Tjeenk Willink, 'De reorganisatie van de overheid als politiek probleem', in: P.Fortuyn/S.Stuurman (red.), Socialisten in no nonsense-tijd, Nijmegen, SUN, 1987, p.82-83.
- (7) Vgl. H. van Gunsteren, Eigentijds burgerschap, Den Haag, SDU, 1992; H. van Gunsteren/R.Andeweg, Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek, Haarlem, Aramith, 1994.
- (8) Geciteerd in: D.Osborne/T.Gaebler, Reinventing government, Reading (Mass.), Addison-Wesley, 1992, p. 30.
- (9) Vgl. het Sociaal en Cultureel Rapport 1994, Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994.
- (10) Vgl. P.Depla/J.Monasch, In de buurt van politiek. Handboek voor vernieuwing van de lokale democratie, Amsterdam, Wiardi Beckman Stichting/Centrum voor Lokaal Bestuur, 1994.
- (11) F.R.Ankersmit. 'De staat moet weer het voortouw nemen', in: NRC Handelsblad, 1 oktober 1994;
M.Bovens/W.Derksen/W.Witteveen/F.Becker/P.Kalma, 'Den Haag heeft steeds minder te vertellen', in: NRC Handelsblad, 19 september 1994.
- (12) P. van Driel e.a., Ecologische modernisering, Amsterdam, Wiardi Beckman Stichting, 1994.