

Een 'lege' methode

Door Carel Tielenburg

Hoe geef je de gedachte van radicale democratisering opnieuw inhoud? Tielenburg draagt enkele bouwstenen aan. Het laatste deel van een drieluik over democratisering.

Onlangs verscheen de notitie 'Voor de verandering', het startdocument voor zeventwintig projecten waarmee de vernieuwing van het denken in de partij moet worden gestimuleerd. Uit de formulering van diverse projecten blijkt dat men de 'radicale democratisering', die de partij nog immer voorstaat, opnieuw inhoud wil geven. In dit tijdschrift heb ik eerder twee artikelen gepubliceerd, over 'Reinventing democracy' (jrg. 17, nr. 1) en over 'Verzelfstandiging, decentralisatie en medezeggenschap' in de sociale volkshuisvesting (jrg. 17, nr. 2), die in feite over hetzelfde vraagstuk gaan. In onderstaand artikel wil ik proberen enkele bouwstenen aan te dragen voor de vernieuwing van het denken over radicale democratisering.

Politisering versus privatisering

In de politieke systeembenadering verstaat men onder het 'politieke domein' het geheel van onderwerpen dat voorwerp van politieke besluitvorming kan en mag zijn, in een gegeven politieke orde. Als er een tendens is om die verzameling stelselmatig uit te breiden met nieuwe onderwerpen, spreken politicologen van politisering. In het tegenovergestelde geval, als die verzameling onderwerpen dus steeds verder wordt ingekrompen, is er sprake van privatisering. Het gaat hierbij steeds om de vraag in hoeverre de politiek invloed kan en moet hebben op de veranderingen in de maatschappij, of in delen daarvan. Vrijwel altijd gaat het dan om de bijdrage die de politiek kan leveren aan het behandelen, verminderen of oplossen van maatschappelijke problemen. De afbakening van het politieke domein is geen zaak die de politiek geheel naar eigen inzicht kan bepalen. Ten eerste zijn er de overgeleverde beginselen, waarden en overtuigingen - kortom, de ideologieën - van de politieke stromingen uit het verleden die nog steeds hun invloed doen gelden. Beslissingen over onderwerpen die raken aan de beleving van vrijheid, gelijkheid, rechtvaardigheid of solidariteit kunnen niet naar believen uit het politieke domein worden verwijderd of er juist in worden opgenomen. Zelfs niet als bepaalde overtuigingen als gevolg van 'ontideologisering' inmiddels zijn verworpen tot holle frasen. Zij kunnen dan immers nog altijd worden gebruikt om bepaalde posities in het politieke systeem te rechtvaardigen en te behouden. Zoals zij ook in het verleden werden gebruikt om mensen te mobiliseren en om een bepaalde positie te verwerven.

In de tweede plaats spelen ervaringen die zijn opgedaan met overheidsop treden in het (nabije) verleden een grote rol. De af-

wezigheid van de overheid bij het bestrijden van de grote economische depressie van de dertiger jaren en de gevolgen ervan, heeft geleid tot de roep om een economische politiek waarmee 'market failures' zouden kunnen worden gecorrigeerd. Maar de steeds dominantere rol die de politiek daarna in de stelsels van de verzorgingsstaat ging innemen, heeft het klimaat geschapen voor een tegenbeweging die de metafoor van 'de markt' gebruikt

om het falen van de overheid onder de aandacht te brengen. In de tijd gezien verschuiven de grenzen van het politieke domein; in de ene periode meer in de richting van politisering, en in de daarop volgende van privatisering. Deze 'conjunctuur'-beweging heb ik in mijn eerdere artikel 'Reinventing democracy' ook al beschreven. In hetzelfde artikel heb ik onderscheid gemaakt tussen tien vormen van depolitisering. Daaruit bleek dat op alle mogelijke fronten wordt gestreefd naar het terugdringen van de invloed van het openbaar bestuur in het kader van privatisering tot ontideologisering. Een strategie die vaak ten koste gaat van de politieke zeggenschap van burgers. Privatisering staat voor één of meerdere varianten van depolitisering, in het bijzonder voor de economische benadering van de politiek, ook wel aangeduid als het politieke marktdenken. Een opvatting van democratie slaat dan met name op de methode waarop burgers hun leiders kiezen.

Democratie: als principe en als methode

Het is van belang een onderscheid te maken tussen democratie als principe en als methode. Als principe verwijst democratie naar de praktische mogelijkheden tot bescherming tegen (en correctie van) iedere vorm van ongeoorloofde machtsuitoefening en naar de mogelijkheid tot het genereren van vrijheid voor elk individu. Als zodanig hangt democratie dus ten nauwste samen met het begrip van de rechtsstaat.

Als methode verwijst democratie naar diverse vormen van verkiezings- en stemprocedures. Het is in het algemeen een methode om vertegenwoordigers te kunnen aanwijzen en om besluiten te kunnen nemen over alle mogelijke beleidszaken, zowel in de politiek als in andere geledingen van de maatschappij. De meest bekende procedure is het stemmen op basis van de eenvoudige meerderheidsregel. De helft plus één van het aantal uitgebrachte stemmen is dan voldoende om een besluit te kunnen nemen. Daarnaast bestaat er ook nog een gekwalificeerde meerderheidsregel. Die kan bijvoorbeeld inhouden dat voor het nemen van een geldig besluit een meerderheid van tenminste 2/3 van het aantal uitgebrachte stemmen vereist is.

De representanten van het politieke marktdenken, zijn van mening dat de meerderheidsregel een veel te grof middel is om de

Carel Tielenburg is bestuurskundige en politicoloog en wetenschappelijk medewerker van de Stichting Wetenschappelijk Bureau van D66.

werkelijke voorkeuren van degenen die aan de stemming deelnemen tot uitdrukking te brengen en te meten. De markt zou in dit opzicht een beter allocatiemechanisme zijn, omdat de waarde die de marktpartijen aan een bepaald goed of dienst toekennen in de prijs ervan tot uitdrukking komt. Stemmen is als methode ongeschikt om individuele voorkeuren scherp tot uitdrukking te brengen. Om aan dit bezwaar tegemoet te komen, zijn er verfijndere stemprocedures ontwikkeld waarin beter rekening kan worden gehouden met afzonderlijke voorkeuren.

Netwerken en besluitvorming

Democratie als methode gaat er bovendien van uit dat de besluitvorming in het openbaar bestuur plaatsvindt in vertegenwoordigende en dus politieke organen. Dat is echter nog maar ten dele het geval, omdat er zich een betrekkelijk nieuw organisatieprincipe in en rondom het openbaar bestuur heeft ontwikkeld, namelijk netwerken. Over de precieze omschrijving van dit begrip en de ontstaansgeschiedenis van het verschijnsel zal ik hier niet verder uitweiden. Maar het gevolg dat besluitvorming in het openbaar bestuur steeds minder een zaak van 'stemmen' en steeds meer een kwestie van 'onderhandelen' is geworden. Dit heeft voornamelijk te maken met de 'meervoudige' of 'integreerende' logica van het handelen in een netwerk. De deelnemers hebben namelijk uiteenlopende belangen, opereren vaak op heel verschillende niveaus en vertonen in elk samenwerkingsverband berekenend gedrag. De 'enkelvoudige' logica van de meeste stemprocedures richt in zo'n situatie eerder schade aan dan dat het de collectieve daadkracht vergroot.

Politieke instellingen controleren de netwerken niet, maar maken er deel van uit. Het komt relatief vaak voor dat niet-politieke, private actoren in een netwerk een veel grotere invloed op het beleid uitoefenen, dan de (politieke) vertegenwoordigers van het openbaar bestuur. In de netwerken worden meer en meer de feitelijke besluiten genomen.

Radicale democratisering

Gegeven deze processen van privatisering - en dus ontpolitiserings -, de beperkingen van de democratische methode en de verschuiving van de besluitvorming naar relatief anonieme en moeilijk waarneembare netwerken, wat zou dan de inzet van een nieuwe radicale democratiseringspolitiek moeten zijn? Ten eerste zal moeten worden gepoogd om deelnemers aan organisaties en aan bestuurlijke processen mogelijkheden te bieden actief deel te nemen aan de besluitvorming (bijvoorbeeld stadspanels). Hierdoor vindt als het ware vanzelf politisering plaats want de verschillende belangen zullen zodoende in een maatschappelijke context op tafel komen. Er kan dan niet meer gesproken worden van louter dienstverlening of een markt van vraag en aanbod met aanbieders en cliënten. Het gaat om deelneming in de meest brede betekenis van het woord, hierdoor zullen niet alleen de 'shareholders' meer een belang in de organisatie hebben, maar alle 'stakeholders' kunnen bij de besluitvorming worden betrokken.

(1) De zogenaamde horizonwetgeving kan als voorbeeld dienen: in elke wet wordt een bepaling opgenomen waarin de termijn staat vermeld waarop de wet dient te worden geëvalueerd. Zonder evaluatie vervalt de wet na het verstrijken van de termijn automatisch.

Ten tweede moeten de besluitvormingscentra opnieuw in kaart worden gebracht en worden opgezocht. Dat is ook eigenlijk de betekenis van de opleving van de discussie over het maatschappelijk middenveld. Het is een poging om de netwerken tussen private en publieke organisaties waarbinnen de feitelijke besluitvorming plaatsvindt, te ontrafelen en te politiseren.

Ten derde zullen we ook de methode van democratische besluitvorming moeten wijzigen. Een eis die we aan een elke methode van besluitvorming moeten stellen, zou ik willen omschrijven als de 'leegheid' van die methode. 'Leeg' wil zeggen dat de methode volkomen onverschillig staat ten opzichte van welke concrete inhoud dan ook en waarmee de inhoud niet voor onbepaalde tijd kan worden gefixeerd (1). Het is alleen maar goed voor de kwaliteit van de besluitvorming als we ons kunnen bevrijden van de last (en de fouten) van het verleden, zonder ons meteen vast te klampen aan een nieuw utopisch toekomstbeeld (met weer andere, nog niet zichtbare fouten). In de ruimte die zo ontstaat is er gelegenheid tot bezinning op het beleid als zodanig. Deze gedachtengang vormt in feite de kern van de niet-ideologische opstelling van D66.

Democratie als methode zou idealiter geheel volgens dit principe moeten functioneren. Niets zou voor onbepaalde tijd mogen worden vastgelegd, behalve de grondrechten waarin de principes van democratie en rechtsstaat tot uitdrukking komen. Bij elke andere vorm van beleid moeten al in de voorbereidingsfase voorzieningen worden getroffen voor de beëindiging ervan. De ondergang van de sociaal-economische doelstelling 'volledige werkgelegenheid' sinds de zeventiger jaren, toont aan hoe zinloos het is krampachtig te blijven vasthouden aan eenmaal geformuleerde beleidsdoelen. Het is ook frustrerend voor al diegenen voor wie de belofte, die een dergelijke doelstelling nu eenmaal inhoudt, nooit wordt waargemaakt. Het resultaat is dan dat beleid uiteindelijk een sterk symbolisch karakter krijgt. En dat kan, op wat langere termijn, leiden tot verlies aan legitimiteit van het openbaar bestuur. Terwijl de legitimatie van het optreden en het functioneren van het openbaar bestuur de afgelopen jaren meer en meer in het geding is gekomen, mede door het ontstaan van netwerken.

Conclusie

Wil D66 komen tot een nieuw pleidooi voor democratisering, dan zal zij eerst een visie moeten ontwikkelen op de depolitiseringsprocessen, zoals verzelfstandiging en privatisering, die tot een ontdemocratisering van de samenleving kunnen leiden. Een structurele benadering en een culturele benadering van deze processen dienen elkaar daarbij te ondersteunen. Het gaat om de ontwikkeling van netwerken, maar ook om burgerschap en civil society. Waar het om draait is de vraag of D66 de vitaliteit van de 'culturele democratie' (2) zal weten aan te wenden om de 'formele democratie' te revitaliseren en verder te ontwikkelen. Dit proces zal niet stilstaan bij enkele staatsrechtelijke hervormingen, maar dient uiteindelijk te worden doorgevoerd in elke maatschappelijke organisatie waarin mensen zeggenschap uitoefenen over anderen. ♦

(2) Voor een toelichting op dit begrip zie: 'Reinventing Government', Carel Tielenburg, Idee nr. 1, 1996 SWB Den Haag.