

Zoden aan de democratie

Een beschouwing over democratie, 'civil society' en openbaar bestuur

Door Jan Vis

Over welgeteld vier jaar stappen we in het volgende millennium en dat is een uitgelezen moment om eens terug te kijken op de gebeurtenissen en het karakter van de 20e eeuw. Op dat terugkijken zou ik graag een voor-sprong willen nemen om alvast lering te trekken uit de recente geschiedenis voor de koers van onze partij in de toekomst. Vandaar deze bijdrage.

Naar mijn mening zou je de twintigste eeuw in drie sleutelbegrippen kunnen vangen: democratisering, wereldoorlogen en welvaarts-groei. Het eerste sleutelbegrip is dus de democratie. De slagzin van de geallieerden in de Eerste Wereldoorlog was: "To make the world safe for democracy". Gezien het gevolg van 1918 is dat niet meteen gelukt, maar het wil toch wel wat zeggen over de intentie waarmee deze slagzin werd gebruikt: hij was kennelijk stimulerend en mobiliserend genoeg om de leden van een vrije samenleving tot deelname aan een oorlog te bewegen. Na 1945 kwam de verbreiding van de democratie pas echt op gang - ook al valt er op dat gebied nog steeds veel te doen. Typerend voor de afgelopen eeuw lijkt me dat het bijvoeglijk naamwoord 'ondemocratisch' in onze ogen altijd een negatieve betekenis heeft. 'Ondemocratisch' handelen en denken is ongeoorloofd, zoals in de vorige eeuw 'onnationaal' stond voor iets verwerpelijks. Dit soort betekenissen blijven vaak impliciet, maar de afkeer van het 'ondemocratische' is in feite heel typerend voor de politieke sfeer van deze eeuw.

Emancipatie burger

In de eeuw van de democratie is de burger geëmancipeerd ten opzichte van tal van oude machtscomplexen. Emancipatie ten opzichte van erfelijke bestuurders, ten opzichte van kerken en mis-schien ook wel ten opzichte van politieke partijen, die nog niet zo lang geleden in vergaande mate het gedrag van de burgers be-paalden. We klagen wel eens over de geringe belangstelling voor politieke partijen, maar zien daarbij vaak over het hoofd dat in de

Enkele opmerkingen over de verhouding tussen autonomie van burgers, de collectieve regelingen van de gemeenschap en de noodzaak tot ontvlechting aan het eind van de twintigste eeuw.

glansperiode van de politieke partijen de individuele leden maar heel weinig te vertellen hadden. De grote belangstelling van onderop in vroegere tijden was voor een flink deel ook volgzzaamheid. De huidige geëmancipeerde burger is lid of niet - maar hij kiest daar zelf voor. Er is geen sociale code meer die hem tot lidmaatschap dwingt. Er zijn meer aanwijzingen voor de emancipatie van de burgers als individu. De gezaghebbende geestelijke leidsmannen van vroeger zijn ver-

vangen door anderen die we zelf kiezen en die niet meer ongevraagd aan de deur komen.

Onze eeuw was ook de eeuw van de grote oorlogen. Twee betrekkelijk korte wereldoorlogen en een lange koude oorlog. Alle drie werden ze gewonnen door - een verbond van - democratische naties. De wereld is daarmee nog niet vreedzaam geworden, maar de grote massale oorlogsdreiging is verdwenen.

En dan het derde sleutelbegrip van deze eeuw: de fantastische groei van de materiële mogelijkheden en de welvaart. Nooit eerder waren we zo rijk en konden we kiezen uit zoveel verschillende handelingsmogelijkheden. Deze bijdrage wordt bijvoorbeeld met een apparaat geschreven waarvan we het bestaan een jaar of dertig geleden nog niet hadden kunnen vermoeden en het wordt naar de redactie gestuurd met een apparaat waarvan het bestaan nog niet zo lang geleden ondenkbaar was. En dan hebben we alleen nog maar over het terrein van de communicatie. Op alle gebieden van ons dagelijks leven kunnen we vergelijkbare verschijnselen en ontwikkelingen aanwijzen. En de mens zelf? We klagen wel, maar eigenlijk zijn we nog nooit zo gezond geweest en beschikten we over eenzelfde hoge levensverwachting als nu.

Verlegenheid

De 20e eeuw overziende zou je kunnen concluderen dat wij mensen eindelijk iets aardigs zouden kunnen maken van ons verblijf op aarde. Maar wat blijkt: we weten ons niet goed raad met de situatie van relatieve vrede in een rijk en democratisch land. Het bereiken van een gelukzalige gemeenschap is minder gemakkelijk dan het lijkt. Dé ervaring van de twintigste eeuw is misschien wel dat de maakbaarheid van de samenleving een illusie is. Er

Deze bijdrage is een bewerking van een voordracht, gehouden op de themadag van de Adviesraad van D66, 7 oktober 1995.

Jan Vis is lid van de Raad van State

vallen hoogstens voorwaarden voor een gunstige ontwikkeling te scheppen, maar een samenleving maken die de moeite waard is voor iedereen, is een utopie. Het is in deze eeuw meer dan eens geprobeerd en het resultaat was op sommige plaatsen ronduit desastreus.

Er zijn een paar verklaringen te geven voor dit onvermogen. Burgers organiseren zich het beste en samenlevingen functioneren het meest optimaal als ze van buitenaf bedreigd worden. Nederlanders hoeft dat nauwelijks uit te leggen. Als het water ergens in de Lage Landen te hoog komt, ontstaat in deze moerasdelta spontaan een soort oergevoel: meningsverschillen vallen weg, want er moeten zo nodig zoden aan de dijk worden gezet.

De hele twintigste eeuw hebben democratieën grote risico's gelopen. En het zijn juist de grote hete en die ene koude oorlog geweest die ons de sterk georganiseerde en gestructureerde staatsstructuren hebben opgeleverd. Samenlevingen die nooit existentieel werden bedreigd - zoals die van de VS - hebben een veel lossere structuur. Bij ons is dat dus anders. In feite is onze verzorgingsstaat veel meer een product van de oorlog of de oorlogsdreiging dan van idealisme. En in andere Europese landen is dat net zo gegaan. Existentiële dreiging als motief voor een bepaalde vormgeving van de samenleving gaat zelfs verder dan dat: het Europese integratieproces op supranationaal niveau zou er nooit zijn gekomen als we niet het gevoel zouden hebben gehad dat een nieuwe Frans-Duitse oorlog moest worden voorkomen en dat we ons weerbaar moesten maken tegen de grote dreiging van de Sovjet Unie. Er zijn ook andere, meer triviale voorbeelden: de leerplicht is ingesteld door Napoleon, de kinderbijslag door Mussolini, de ziekteverzekering door de Duitse bezetter en de arbeidsongeschiktheidsverzekering door Bismarck. We zouden deze regelingen niet meer willen missen en het is nuttig en leerzaam om af en toe eens na te gaan hoe ze zijn ontstaan. Je zult dan zien dat veel collectieve doelstellingen en pretenties begonnen zijn als doelstellingen en pretenties van een land in oorlog of zich voorbereidend op een oorlog. Juist daarom is het zo buitengewoon moeilijk om wat vrijmoedig met deze onderwerpen om te gaan. Ze worden als zeer basaal ervaren want als zodanig zijn ze ook in de wereld gebracht.

Kwaliteit openbaar bestuur

De moeilijke veranderbaarheid van onze institutionele samenleving wordt tevens door nog iets anders in de hand gewerkt: de kwaliteit van al degenen die bij dit soort regelingen, onderwerpen en instellingen zijn betrokken, is niet meer zoals vroeger. Een paar generaties geleden was de carrière in overheidsdienst voor veel talentrijke mensen dé carrière-mogelijkheid. In het toen nog regenteske bedrijfsleven werden de 'homines novi' nauwelijks toegelaten. 'De zoon van de baas' werd de nieuwe baas, buitenstaanders hadden weinig kans. Maar dat is drastisch veranderd: het bedrijfsleven gaat meer en meer op zoek naar de meest talentrij-



ken en dat heeft zijn invloed op de kwaliteit van de overheid. Hoe vaak komt het niet voor dat bekwame ambtenaren ontslag nemen om vervolgens als adviseur - maar met een veel hoger salaris - hetzelfde werk te doen dat ze als ambtenaar kort daarvoor hadden neergelegd?

Verzorging en onderhoud

Samenvattend kun je zeggen dat de pretenties van veel collectieve regelingen nog steeds zeer groot zijn, maar dat de realisatie van deze pretenties vaak nogal gebrekkig is. Parlementaire enquêtes zijn niet echt nodig om deze wijsheid in te zien, daarentegen zijn ze wel zeer illustratief. De dienstregeling van de overheid lijkt wel wat op die van de NS: een goed bedoelde prognose van de beoogde treinenloop, zonder een harde garantie dat het ook echt zo zal gaan.

Wat niet klopt in onze georganiseerde samenleving moet worden gewijzigd, c.q. verbeterd. En dus worden er bij voortduring veran-

deringen voorgesteld en aangebracht. Wat daarbij vaak over het hoofd wordt gezien is dat verzorging en onderhoud, of een betere verzorging en beter onderhoud, van het bestaande minstens zo belangrijk is. Helaas levert dat niet altijd de gewenste politieke, publicitaire en electorale aandacht op.

De volksvertegenwoordiging dient alle veranderingen te controleren en te becommentariëren, maar de volksvertegenwoordiging is zelf één van de instellingen geworden die voortdurend veranderen. Kiezersgunsten zijn onvoorspelbaar geworden. Vrijwel iedere verkiezing levert een nog grotere verschuiving op dan de vorige. De fractie die gisteren nog verdubbelde, dreigt morgen te worden gehalveerd. Deze onzekerheid stimuleert de overlevingsdrift en de neiging om te scoren op losse incidenten. In ons kiesstelsel wordt de electorale wispelturigheid dan ook zeer exact doorgegeven. De evenredige vertegenwoordiging werd destijds ingevoerd op grond van de vooronderstelling van een stabiel electoraat - maar aan die vooronderstelling wordt thans in het geheel niet meer voldaan.

Welke houding kunnen en moeten we nu aannemen, gegeven de enorme handelingsmogelijkheden enerzijds en het echec van de maakbaarheid anderzijds? Hoe kunnen we de samenleving zo veranderen dat er een goed evenwicht ontstaat tussen bestuur, burgers en maatschappelijke ontwikkelingen?

Er zijn profeten die ons een hernieuwde aandacht voor 'normen en waarden' aanbevelen (1). In de praktijk betekent dat echter meestal de totstandkoming van nog meer regels die nauwelijks zijn te handhaven. Wat daarbij opvalt is, dat beide begrippen (normen en waarden) als een soort pasmunt worden gebruikt. Wat de waarden betreft, hoeven we ons echter niet zo veel zorgen te maken. Nog steeds zijn de meeste mensen het zonder veel problemen eens over wat waardevol is en wat waardeloos. En voor wie het vergeten is: in onze grondwet staat een aardige passage - Hoofdstuk I - met een aanbevelenswaardige opsomming.

Met de normen is het lastiger gesteld. Of beter gezegd, met de handhaving ervan. Hoe zorg je er voor dat de door allen gedeelde waarden ook in de praktijk worden gerealiseerd? Er zijn profeten die wat dit betreft alle heil van het marktmechanisme verwachten. Via de markt wordt immers het optimale resultaat bereikt. Het collectieve is echter geen product waar marktpartijen over kunnen onderhandelen. Een alternatief ontbreekt en je kunt als burger niet bij een concurrent terecht.

Tenslotte zijn er profeten die ons aanbevelen om de samenleving hechter te maken door de grenzen hoog op te trekken, alle vreemdelingen te weren en het nationale belang te herwaarderen. Maar dat is een keuze voor de weg terug, in een tijdsbestek waarin de wereld bezig is een dorp te worden en je voor het bedrag van het maandelijks modale inkomen een wereldreis kunt maken.

De publieke samenleving

Er is echter nog een andere weg of streefrichting mogelijk. Het is de streefrichting die door velen in onze partij, impliciet of expliciet, wordt beleden: de houding die gericht is op de bevordering

van de 'civil society'. Een samenleving waarin de autonome werkzaamheid van de burgers zo groot mogelijk is, zonder dat de 'society', de publieke samenleving het gevaar loopt uit elkaar te vallen.

Het complement van deze stelling is niet dat de publieke samenleving dus zo klein mogelijk moet zijn. Er is immers een groot gebied waar het onderscheid tussen publiek en particulier niet te maken valt. Als we dat over het hoofd zouden zien, creëren we een hardvochtige onthoudingsstaat (een oud ideaal dat overigens nooit werkelijk heeft bestaan). De ervaring leert dat er naast de klassieke taken (veiligheid en bescherming) veel activiteiten zijn die helemaal niet of niet goed zonder het financiële herverdelingsmechanisme van de overheid of de kwaliteitsbewaking door de overheid kunnen (onderwijs, gezondheidszorg) worden uitgevoerd. Maar dit wil niet zeggen dat het daarmee dan ook volledige overheidstaken behoren te zijn, zoals bijvoorbeeld de zorg voor de veiligheid.

Het is mijns inziens tijd geworden voor een zekere ontvlechting van publieke regeling en privaat belang en initiatief. Er kan nog heel wat overheidszorg weg. Zorgarrangementen die, zoals in de onderwijssector, het karakter hebben gekregen van bemoeizucht. Maar er kan ook heel wat overheidszorg bij, zoals de zorg voor het eigen apparaat, zowel qua personeel als qua inrichting en procedures. Het is absurd dat we in ons land al een generatie lang bezig zijn met de discussie over de bestuurlijke inrichting. De vraag hoeveel provincies er moeten zijn, hoeveel gemeentes en hoe groot deze moeten zijn, is geen vraag waarop het antwoord van direct levensbelang is voor de burgers.

Teveel politieke aandacht wordt opgeslokt door de chronische onmacht om voldoende financiële middelen te reserveren voor het realiseren van die taken waarover we het wel allemaal eens zijn. 'Heenzendingen' van verdachten wegens een gebrek aan celcapaciteit zouden niet moeten voorkomen en ze hoeven ook niet voor te komen.

Aandacht voor het onverwachte

Laten we in onze beeldvorming onderscheid proberen te maken tussen aan de ene kant datgene wat ècht belangrijk is en waarvoor nieuwe concepties nodig zijn, en aan de andere kant de toberige omstandigheden die meestal het gevolg zijn van overdreven aandacht voor gevestigde institutionele belangen en te weinig aandacht voor het benodigde budget. Als we dat proberen, houden we misschien ook voldoende aandacht over voor al die dingen en gebeurtenissen die ons stellig zullen verrassen en die we zullen moeten benaderen met zo veel mogelijk tegenwoordigheid van geest. Deze eeuw heeft ons dat soms wel pijnlijk duidelijk gemaakt. Het gaat altijd anders dan we dachten. Wie van ons kon tien jaar geleden bedenken dat mensen uit Polen hier clandestien asperges zouden steken? Wie heeft er voorspeld dat Sarajevo weer de voorpagina's zou halen? En om dichterbij huis te blijven: wie dacht tien jaar geleden dat een 'paars' kabinet mogelijk was en dat het ook nog een goed kabinet zou zijn?

De 'civil society' is ook een samenleving die in staat is met het onverwachte om te gaan. De voorwaarden daarvoor zijn een bestuurlijke organisatie die op orde is en een betrokkenheid van de burgers met hart en ziel. Wat mij betreft kunnen dat zelfs 'normen en waarden' worden genoemd. ♦

(1) Met name de denkers binnen de VVD (Van der List, Bolkestein, Kinneging) en het CDA (Klop, Hirsch Ballin en Van Gennip).