

Politiek is een dubbelzinnig fenomeen. Als velen haar crisis verkondigen, treedt een 'paars' kabinet aan dat herstel van het primaat van de politiek hoog in het vaandel voert. Als opkomstcijfers dalen en kiezers massaal gaan zweven, verkondigen onze politicologische verkiezingsonderzoekers in het voetspoor van de 'Leidse school' dat politieke belangstelling en politiek zelfvertrouwen nog nimmer zo groot zijn geweest. Om vervolgens overigens uit eigen kring fijntjes op de omvangrijke non-respons (G. Visscher) bij verkiezingsonderzoek te worden gewezen. Als de Nederlandse kiezers zich steeds meer rationeel gaan gedragen door niet gehinderd door zuil, religie, afkomst of klasse hun stem te bepalen, raakt het politieke systeem in verwarring: dat was nou ook weer niet de bedoeling.

Nog maar kort geleden stond in het rapport van de commissie-De Koning over de band tussen kiezers en gekozenen dat kritiek op de democratie van alle tijden is, dat deze ook elders frequent valt te beluisteren en ons overigens door hele en halve intellectuelen wordt aangepraat. Een nieuwe Colijn: gaat u maar rustig slapen. Zo zelfgenoegzaam was politieke zelfreflectie lang niet meer geweest.

En nu dan: klassieke politieke tegenstellingen die onoverbrugbaar leken, zijn verenigd in één kabinet dat dankzij economische voorspoed en politieke stijlbreuken zelfs de stormen van de parlementaire enquête over de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit wel zal overleven. Het zakelijke liberalisme zonder al te grote verhalen markeert een breuk met het hoge dominee-

STAAT EN BURGER

Over de overbodig- heid van politiek



PAUL FRISSEN

*Hoogleraar Bestuurskunde
aan de Katholieke Universiteit
Brabant en bestuurskundig adviseur*

karakter van de eerdere politieke decennia. Tegelijkertijd mag de communitaristische zedeprekerij zich in warme belangstelling van sommige sociaal-democraten en menig christen-democraat verheugen. En zelfs familiepolitiek is weer bon ton geworden. Nu nog een hartstochtelijk CDA-pleidooi om de pil in het ziekenfondspakket te houden.

Om van te smullen, deze postmoderne dubbelzinnigheden van de Nederlandse politiek. Mooie verhalen zijn daarover te vertellen. En dat wordt ook volop geprobeerd. De drie boeken die ik hier bespreek, vormen slechts een greep uit het ruimere aanbod. Alle drie nemen ze de inmiddels roemruchte kloof tussen burgers en politiek tot uitgangspunt. Ze nemen de frequent verkondigde crisis van de politiek serieus, analyseren deze en komen tot conclusies die gericht zijn op een (her)definitie van de politiek en een versterking van de democratie.

Diagnoses

In de diagnose van het politieke probleem of het probleem van de politiek stemmen de drie studies* op belangrijke punten overeen, hoewel invalshoeken en accenten verschillen.

Bovens, Derksen, Witteveen, Becker en Kalma formuleren het probleem van de democratie vooral als een *verplaatsing van de politiek*. De agenda van de politiek wordt meer en meer bepaald buiten de traditionele instituties. Die verplaatsing differentiëren zij in zes processen. Europa krijgt een toenemende betekenis in een proces van internationalisering dat tot erosie van de nationale staat leidt. Het lokaal bestuur holt het nationale niveau 'van

onderop' uit in een proces van regionalisering. Een derde vorm van verplaatsing is die naar de netwerken van bureaucratie, lobbyorganisaties en het maatschappelijk middenveld: een proces van verambtelijking. Technologische ontwikkelingen veroorzaken een grotere complexiteit en verhoogde risico's, waardoor bedrijven en wetenschappen politiseren. Tegelijkertijd leidt individualisering tot een politisering van de privé-sfeer: keuzevrijheid krijgt een verplichtend karakter. Ten slotte is er de juridisering: conflict-regulering door rechterlijke instanties komt meer en meer in de plaats van beleid en wetgeving.

Een vergelijkbare diagnose treffen we aan bij de Belgische politicoloog Huyse. Zijn boek is alleen al aan te raden voor al die 'Hollanders' die België toch als een licht corrupte zuiderbuur zien. Hoe opmerkelijk zijn de overeenkomsten tussen beide landen. Huyse stelt vast dat politiek en politici in ongenade raken en daardoor de staat. Hij kent een belangrijke betekenis toe aan de individualisering die de paternalistische interventiepatronen van de verzorgingsstaat in diskrediet brengt, maar tegelijkertijd sociale problemen veroorzaakt in de moderne risicomaatschappij. Sociale relaties hebben meer en meer het karakter van een 'onderhandelingshuishouding', hetgeen ook van de staat een verandering van stijl vergt. En die staat kent door overvraging en te hoge ambities al grote problemen.

Daar komt ook voor Huyse de verplaatsing van de politiek bij. Het publieke domein is versplinterd geraakt. Het parlement heeft terrein verloren aan internationale organisaties, het bedrijfsleven, het wetenschappelijk onderzoek, de magistratuur en de media.

Van Gunsteren en Andeweg stellen een vergelijkbare diagnose als Bovens en de zijnen en Huyse. Ze maken echter een verwarrende omweg. Eerst geven zij namelijk een analyse van de kloof tussen burgers en politiek. Die kloof is enerzijds een metaforische samenvatting van veel kritiek op de politiek en anderzijds een aanduiding van afstand tussen burgers en politiek. Die kritiek wordt enigszins raillerend besproken en is bovendien van alle tijden (waar hadden we dat eerder gezien?). De afstand kan volgens alle politicologisch kiezersonderzoek (ook dat weer) empirisch niet worden waargemaakt. De kloof is dus een *monster van Loch Ness*: veel bezongen, nooit gezien. Toch zijn er volgens de auteurs serieuze problemen, die de critici kennelijk niet begripen en de kiezers onberoerd laten.

Dat probleem is vooral een verlies van zelfcorrigerend vermogen. Er is een grotere gevoeligheid van de politiek voor kritiek en afkeer, mede omdat de politiek veel van haar vanzelfsprekende glans heeft verloren: ze is onttoverd. Het functioneren van politieke partijen is problematischer geworden omdat ze aan betekenis inboeten. Politieke macht is geen politiek monopolie meer: het politieke centrum is versplinterd. Maatschappelijke ontwikkelingen in de richting van onthierarchisering en toenemende variëteit en onvoorspelbaarheid vergroten de politieke verwarring. Klassieke interventiemechanismen zijn als instrument bot geraakt en even klassieke verantwoordingsmechanismen functioneren niet meer als vorm van zelfcorrectie.

Tot zover de diagnoses, die veel overeenkomsten vertonen.

Remedies voor een centrumloze democratie

In analyse, conclusies en remedies zijn de verschillen tussen de auteurs echter groter. Bovens en de zijnen benadrukken het democratisch *deficit* van de verplaatsing van de politiek. Dát de politiek zich verplaatst, is wellicht onvermijdelijk, maar wat ontbreekt is een systeem van verantwoordingsmechanismen met betrekking tot de verschillende nieuwe politieke plaatsen. Machtsuitoefening mag noch ongecontroleerd, noch elitair blijven. Zij stellen een sociaal-democratische strategie in drievoud voor. In de eerste plaats een versterking van de parlementaire democratie in Europa en in Nederland. In de tweede plaats een uitbreiding van de maatschappelijke democratie: in bedrijven, in maatschappelijke organisaties en in netwerken. In de derde plaats het creëren van nieuwe vormen van publieke deliberatie, met name gericht op die domeinen, waarnaar de politiek zich heeft verplaatst. De auteurs zien de strategieën als complementair. Daardoor verandert de functie van de parlementaire democratie wel: ze wordt centrumloos, een 'lege plek van de macht'. Ze belichaamt eerder democratische rechten en vrijheden, dan dat ze deze usurpeert. Bovens en de zijnen haasten zich echter op te merken dat ze geen liberaal scenario voorstaan. Ze geloven niet in een eenvoudige dichotomie van markt en staat en wijzen de liberale ontvluchtingsstrategie af. Het bestuur moet in hun ogen vooral bindend zijn. Enerzijds betekent dit streng bestuur: handhaving van regelgeving is cruciaal. Anderzijds betekent bindend bestuur de verplichting van legitimatie en het verzoenen van

tegenstellingen. De overheid moet dan responsief, stimulerend en ordenend zijn. Anders gezegd: de overheid moet in dialoog treden met de samenleving, haar inzet duidelijk maken en de verplaatste politiek aan randvoorwaarden en verantwoording binden. Precies op dit punt sluipen de dubbelzinnigheden weer in het betoog. Immers, een centrumloze democratie heeft naar mijn oordeel geen inhoudelijk primaat meer. Ze is vooral procedureel en structurerend van aard. Materiële normstelling verplaatste zich met de politiek naar andere domeinen. Bovens en de zijnen lijken – paradoxaal genoeg – het omgekeerde te betogen. Het einde van hun verhaal is weer een pleidooi voor een politiek die richtinggevend is, die selecteert uit coherente maatschappelijke visies. Politiek en politieke partijen moeten een centrale rol spelen in het publieke debat. Het is duidelijk: de auteurs wensen aan hun correcte diagnose niet de onvermijdelijke conclusie te verbinden, dat een centrumloze democratie geen politiek in traditionele verzorgingsstaatoptiek meer verdraagt. Dat is jammer, want strijdig met hun analyse.

Van Gunsteren en Andeweg concentreren zich in hun conclusies en remedies op de functie van politiek: 'Wat was politieke democratie ook weer?' Allereerst verklaren ze politiek tot een universele categorie, omdat ze deze gelijkstellen aan vormgeving van lotsverbondenheid in samenlevingen. Dat is nogal omvattend, naar mij dunkt. Politiek wordt zo synoniem met het sociale en met macht. Ze concluderen vervolgens dat een brede consensus over de politieke democratie bestaat. De kern daarvan zien zij als het vermijden van dictatuur en het constitueren van de republiek. Op die kern dient het politieke vertoog zich dan ook te concentreren. Zaken als macht, legitimiteit en plezier zijn bijproducten die toevallig ontstaan en nooit inzet van een strategie kunnen zijn. Maatschappelijke vormgeving en systeemzorg zijn nu politieke obsessies. In de ogen van Van Gunsteren en Andeweg zijn het echter nevenfuncties, die niet noodzakelijkerwijze door de politiek hoeven te worden waargenomen. Kerntaak van de politiek is de herinnering van kernwaarden: vermijden van dictatuur en constitutie van de republiek. Ook dit is een pleidooi om de plek van de macht leeg te houden.

Politiek dient maatschappelijke competenties en verantwoordelijkheden institutioneel te ordenen. Doel daarvan is een herstel van 'burgerschap, "civil society" en leiderschap'. De politiek blijft verant-

woordelijk voor maatschappelijke vormgeving, zonder deze concreet te monopoliseren. Maar de politieke democratie blijft hiërarchisch: uiteindelijk stelt zij de kernwaarden vast. Opnieuw bekruipt mij teleurstelling: het beeld van de hiërarchie verdraagt zich niet met de centrumloze samenleving die ook Van Gunsteren en Andeweg erkennen. Zeker gegeven hun omvattende definitie van politiek is een politiek monopolie op de vaststelling van kernwaarden alleen mogelijk als een centrum wordt voorondersteld. En dat centrum blijkt bij deze auteurs toch weer de politiek: de cirkel van hun redenering lost de politieke dubbelzinnigheden op. In antropologische termen heeft politiek dan de betekenis van een mythe gekregen.

De conclusies en remedies van Huyse gaan een stap verder. Naar zijn inzicht zijn de fragmentatie en de verplaatsing van de politiek de 'macro-versie' van ontwikkelingen op individueel niveau naar individualisering en een onderhandelingshuishouding. Onderhandelend bestuur, zowel in het domein van de traditionele politiek als in de nieuwe politieke plaatsen is een reactie daarop. Volgens Huyse moet de democratie daarom opnieuw worden uitgevonden. Als uitgangspunt daarvoor kiest hij de 'civil society'. Een nieuwe definitie van burgerschap is dan nodig. In de eerste plaats past daarin een versterking van de directe communicatie tussen politiek en burgers. Nieuwe technologieën en media bieden hiertoe mogelijkheden. Dat perspectief is vooral verticaal. In de tweede plaats is er een horizontale ontwikkeling naar nieuw burgerschap. Dat duidt op een herinrichting van het maatschappelijk middenveld. Met name de eenzijdige preoccupatie van dat middenveld met traditionele politiek dient doorbroken te worden. De verplaatsing van de politiek moet worden gevolgd. Wat in Huyse's verhaal echter onduidelijk blijft is of de politiek in die herinrichting een rol speelt of dat deze veeleer spontaan zal optreden, juist omdat de samenleving een archipel zonder centrum is. Hij erkent overigens de onvoorspelbaarheid: de kernpositie van politiek zal vooral een resultante zijn van ongeken- de en onverwachte ontwikkelingen. Huyse ziet vooralsnog vooral een politieke rol in abstracte procedurering en structurering van besluitvorming in de nieuwe plaatsen van de politiek. De plek van de macht moet immers leeg blijven; het gaat niet aan toch weer een centrum te institutionaliseren, via welke omwegen dan ook.

Ontbrekende concepten

De hier besproken boeken getuigen alle van een fascinatie door politiek. Het zijn belangrijke bijdragen aan een actueel debat. De kernvraag van dat debat is die naar de mogelijkheid van politiek in postmoderne tijden. Althans, zo zie ik dat. Misschien dat dat debat alleen maar gevoerd kan worden als we ook bereid zijn 'voorbij de politiek' te denken. Als we immers de postmoderne samenleving zien als een samenleving zonder centrum, dan kunnen we niet terugvallen op een universele definitie van politiek, die deze principieel als centrum opvat, hoe bescheiden en beperkt ook. Precies daarin ligt de dubbelzinnigheid van politiek besloten: ze is in zekere zin overbodig geworden, maar de concepten

om die overbodigheid te kunnen formuleren ontbreken, vooralsnog. Het lezen van verhalen, zoals de hier besproken boeken, stimuleert om naar een dergelijke formulering te zoeken.

* Besprekingsartikel naar aanleiding van:

- M. Bovens, W. Derksen, W. Witteveen, F. Becker, P. Kalma, *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 1995.
- H. van Gunsteren, R. Andeweg, *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem: Aramith Uitgevers, 1994.
- L. Huysse, *De politiek voorbij. Een blik op de jaren negentig*, Leuven: Kritak, 1994.