

De illusie van  
de 'democratische staat'

Paul Kalma

Publikatie van de Wierd Beckman Stichting / Kluwer

**WBS  
CAHIERRS**

100/111

De illusie  
van de 'democratische staat'

275

208

Kanttekeningen bij het sociaal-democratisch  
staats- en democratiebegrip

Paul Kalma

2

met commentaar van A.B. Ringelink, J. van Putten, J.A. Peters en  
P.J.G. Kapteyn

Kluwer, Dordrecht 1982  
Publicatie van de Wierdt Beckman Stichting

WBS-cabiers  
17206  
Br 4

275  
802

De illusie  
van de 'democratische staat'

WBS-cahiers

Publikatie van de Wiardi Beckman Stichting

De illusie  
van de 'democratische staat'

Kanttekeningen bij het sociaal-democratisch  
staats- en democratiebegrip

Paul Kalma

met commentaar van A.B. Ringeling, J. van Putten, J.A. Peters en  
P.J.G. Kapteyn

0 Inleiding 11

1 met commentaar van A.B. Ringeling, J. van Putten, J.A. Peters en  
P.J.G. Kapteyn 15

1.1 Recht, sociale rechten en rechtsstaat 29

1.2 Sociaal-rijdt en democratie 32

1.3 Het 'geheim' van de parlementaire democratie 40

2 De 'democratische staat' 47

2.1 Het idee van de 'democratische staat' 47

2.2 (Meer)historische achtergrond 48

2.3 Toepassingen 50

3 Democratie en de 'democratische staat' 50

3.1 De staat als product van de democratie 50

3.2 De staat als product van de democratie 57

3.3 De staat als bron van democratie 57

3.4 Gevaar voor de democratie 58

4 'Democratische staat' en 'rechtsstaat' 58

Kluwer, Deventer 1982

N 1206  
Bron 303

9 1 9 6 1

INT. INSTITUUT  
SOC. GESCHIEDENIS

2 2 JULI 1982

AMSTERDAM

Omslag Karel Martens

ISBN 90 267 0802 5

© 1982 Uitgeverij Kluwer B.V., Deventer

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm, elektronisch, op geluidsband of op welke andere wijze ook en evenmin in een retrieval system worden opgeslagen zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form, by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the written permission of the publisher.

## Inhoud

- Woord vooraf 7
- 0 Inleiding 11
- 1 De democratische samenleving 26
- 1.1 Recht, sociale rechten en rechtsstaat 29
- 1.2 Sociale strijd en democratie 33
- 1.3 Het 'geheim' van de parlementaire democratie 40
- 2 De 'democratische staat' 43
- 2.1 Het idee van de 'democratische staat' 46
- 2.2 (Ideeën)historische achtergrond 49
- 2.3 Toepassingen 56
- 3 Democratie contra de 'democratische staat' 66
- 3.1 De staat als produkt van maatschappelijke verhoudingen 70
- 3.2 De staat als producent van maatschappelijke verhoudingen 75
- 3.3 De staat als bovenmaatschappelijk verschijnsel 79
- 3.4 Gevaren voor de democratie 83
- 4 'Democratische staat' contra democratisering 87
- 4.1 De plaats van het 'algemeen belang' 89
- 4.2 Democratisering: maatschappelijke organisaties 95
- 4.3 Democratisering: het staatsapparaat 100
- 4.4 Wetgeving 104
- 4.5 Het publiek debat 111

5 Staat en partijen in een democratische samenleving 118

5.1 De staat als ondernemer 119

5.2 Staat, partijen en bewegingen 124

6 Aanbevelingen 131

Noten 139

Literatuur 165

**Bijlage:**

Commentaar A. B. Ringeling 172

Commentaar J. van Putten 180

Commentaar J. A. Peters 188

Commentaar P. J. G. Kapteyn 197

## Woord vooraf

'Er is alle aanleiding opnieuw over de staat na te denken. Er is tenslotte reden tot zorg over de negatieve effecten van de verzorgingsstaat, over het gebrek aan (be)sturend vermogen van de staat en over het onvoldoende functioneren van de democratische organen. (. . .) In zo'n staats-theorie zou een plaatsbepaling van de nieuwe sociale bewegingen sinds de jaren zestig en een eventuele herbezinning op de rol van de politieke partij niet buiten beschouwing mogen blijven. De PvdA behoeft hierbij niet te volharden in een statische opvatting van het parlementarisme en het stelsel in zijn huidige vorm niet als alleenzalmakend te beschouwen. Het historisch perspectief van een ontwikkeling naar een andere sociale organisatie, op democratische leest geschoeid, moet worden opengehouden.'

Het klinkt allemaal als een opdracht, de hier geciteerde regels uit het rapport *Partij, parlement, activisme*, in 1978 gepubliceerd door een uiterst kritische werkgroep 'Partij in actie' van de Wiardi Beckman Stichting.

In datzelfde jaar kwam voor het eerst in het Tweede-Kamergebouw een gespreksgroep bijeen, daartoe uitgenodigd door de kamerleden Ed. van Thijn en Klaas de Vries. Aanvankelijk zochten zij deskundig advies voor hun parlementaire activiteit ter zake van de grondwetsherziening. Al aanstonds lieten zij zich door de deelnemers ervan overtuigen, dat het gesprek veel verder zou moeten reiken dan bijvoorbeeld de vraag of de Eerste Kamer zou moeten verdwijnen. De groep gaf zichzelf een welhaast identieke opdracht als het 'PPA-rapport' in het zoëven genoemde citaat had gedaan. Een opdracht, idee tegelijk, die graag werd overgenomen door de beide initiatiefnemers die behoren tot de betrekkelijk zeldzame Nederlandse socialisten, die niet slechts in beleid en resultaten zijn geïnteresseerd maar ook serieus studie willen maken van besluitvormingsmechanismen en van de positie daarin van staat en overheid in het algemeen.

Toen na ongeveer een jaar de gespreksgroep onder auspiciën van de WBS kwam te staan, werd het duidelijk dat daarvandaan de eerste ruwe schet-

sen voor 'een nieuwe theorie' moesten komen. Die ruwe schetsen groeiden, onder de handen van staflid *Paul Kalma*, uit tot wat in de groep wel een 'politieke handgranaat' is genoemd, het geschrift dat hierna volgt.

Kalma kiest immers niet de weg van de geleidelijkheid en van de incrementele vraagstelling die langzaam wegvoert van gevestigd oordeel en vooroordeel. Integendeel, hij haalt onmiddellijk en radicaal het tafelkleed vandaan onder het bekende eetservies en het vertrouwde bestek.

Kalma kiest in dit geschrift welbewust en weloverwogen voor de intellectuele uitdaging. Wat in 1978, getuige het hiervoor gegeven citaat, nog 'reden tot zorg' was over een 'statisch parlementarisme', is bij Kalma veroordeeld tot een fundamenteel onjuist denken over de democratie en over de 'Reformfähigkeit' van de staat. Wat hij in wezen betoogt is, dat de sociaal-democratie voor het eerst sedert de jaren twintig staat voor een welhaast copernicaanse omwenteling in haar denken over staat en democratie.

Of hij daarin voluit gelijk krijgt, is de tegelijkertijd intrigerende en politiek gewichtige vraag die dit geschrift stelt aan de Nederlandse sociaal-democratie. Gelet op het immobilisme van de huidige verzorgingsstaat en het afbrokkelend gezag van de parlementaire democratie, kan Kalma nooit heel ver van de waarheid zijn verwijderd.

Vandaar dat zowel de werkgroep als de WBS met graagte en bovendien nieuwsgierig naar de reacties hebben besloten Kalma's persoonlijke analyse en visie – waarin Franse politiek-filosofische invloeden manifest aanwezig zijn – te publiceren. Aan enige leden van de werkgroep is gevraagd alvast hun eerste reactie op Kalma's ideeën aan zijn geschrift toe te voegen. Om twee redenen zijn die reacties toegevoegd: om te demonstreren dat het ook Kalma gaat om een begin en een aanzet tot veranderde theorievorming; voorts om daarmee een tegelijk beargumenteerd en onbekommerd debat op gang te brengen. Als iemand – met reden – het tafelkleed wegtrekt, kan het tenslotte geen kwaad als een enkele disgenoot vast kijkt of een paar stukken servies de val blijken te hebben overleefd . . . Hier kan slechts de oprechte hoop worden uitgesproken, dat zulk een debat door dit geschrift wordt gestimuleerd en daadwerkelijk op gang komt.

*J. Th. J. van den Berg*  
directeur Wiardi Beckman Stichting

## Inleiding

'De manier waarop we de woorden 'democratie' en 'democratisch bestuur' gebruiken leidt tot de grootst mogelijke verwarring. Tenzij die woorden duidelijk omschreven worden en men het over die omschrijving eens wordt, zal de verwarring over dergelijke ideeën blijven voortbestaan – wat demagogen en despoten in de kaart speelt.'

*Tocqueville*  
(geciteerd door *Sartori*)

'De partij is een politiek lichaam en niet een organisatie van bedrijfskundigen.'

*Troelstra*

## Inleiding

### Doel en opzet van de nota

Precies een halve eeuw na het verschijnen van *Van der Goes van Naters' Het staatsbeeld der sociaal-democratie* begint in de Nederlandse sociaal-democratie de belangstelling voor dit onderwerp weer toe te nemen. In april 1979 sprak het hoogste orgaan van de Partij van de Arbeid, het partijcongres, zich uit voor de ontwikkeling van een 'socialistische theorie over staat en parlement'. Dat was geen omstreden besluit. In vrijwel alle regionen van de partij, van hoog tot laag en van links tot rechts, wordt zo'n theorie gemist. Dat sommigen liever een 'visie' ontwikkeld zien dan een 'theorie', en liever van 'overheid' spreken dan van 'staat' doet daaraan weinig af. Vanwaar die grote belangstelling en waarom nú ineens? Sociaal-democraten hebben van oudsher zo'n belangstelling voor de staat, omdat ze bij die staat belang hebben. In hun ogen is hij namelijk het allerbelangrijkste, zo niet het enige middel om de door hen gewenste maatschappelijke veranderingen tot stand te brengen. En die belangstelling wordt geactiveerd op het moment dat, naar men meent, de staat in de problemen komt te zitten.

Zoals nu in en rond de PvdA gesproken wordt van een 'crisis van de verzorgingsstaat' en van een 'crisis van de parlementaire democratie', zo sprak Van der Goes van Naters al van de 'crisis van de staat, van de democratie, van het parlementarisme, of hoe men dit verschijnsel ook wil noemen'. (Van der Goes van Naters, 1930, p. 8). In deze nota worden de verwachtingen van de

sociaal-democratie m.b.t. de staat, hier aangeduid als het idee van de 'democratische staat', gekritiseerd. Centraal in het betoog staat de stelling dat dit idee schromelijk tekort schiet als middel om zich te oriënteren op de werkelijkheid, en op de verandering van die werkelijkheid. De 'desoriëntatie' waaraan de sociaal-democratie lijdt heeft met name betrekking op:

— *de democratie;*

de kern van de democratie moet niet zozeer, zoals het idee suggereert, in de staat worden gezocht, maar in de maatschappij en dan met name in de conflicten die die maatschappij beroeren; de 'problemen der democratie' (Bonger) betreffen dan ook niet in de eerste plaats de organisatie van de staat, maar die van het sociaal conflict;

— *de staat;*

de staat is in een democratische samenleving per definitie 'zwak' (althans waar het zijn uitvoerende, 'sturende' taken betreft), terwijl het idee van de 'democratische staat' het tegendeel suggereert.

Aldus worden de centrale overheid allerlei taken toegedacht die zij niet of nauwelijks aankan. Dat veroorzaakt niet alleen problemen in het staatsapparaat, maar vormt ook een potentiële bedreiging voor de democratie;

— *de sociaal-democratie zelf;*

de sociaal-democratie moet niet alleen, zoals het idee suggereert, in de staat (parlementaire partij) worden gesitueerd, maar ook, en misschien wel in de eerste plaats, in de maatschappij (vakbeweging). Miskennis hiervan vertekent het eigen verleden, maar belemmert bovendien de transformatie van de sociaal-democratie. Sociaal-democratische partijen dreigen bestuurderspartijen te worden en de aansluiting met sociale bewegingen te missen.

De nota is nadrukkelijk bedoeld als discussie-nota. Onderdelen van de hier aangesneden pro-

blematiek worden in de PvdA wel bediscussieerd, maar zelden met elkaar in verband gebracht. Daarbij komt dat ook in de PvdA de neiging bestaat om discussies af te sluiten nog vóór ze goed en wel begonnen zijn; syntheses te produceren nog vóór er iets te synthetiseren valt. Daar tegenover moet het belang worden benadrukt van een uitvoerig debat in de PvdA over staat en democratie. Zonder dat wordt de ontwikkeling van een 'eigen' staatstheorie een zuiver ideologische, zelfrechtvaardigende aangelegenheid en blijven pogingen om het staatsapparaat daadwerkelijk te hervormen in symptoombestrijding steken.

De nota is als volgt opgezet. Begonnen wordt met een analyse van de democratische samenleving (hoofdstuk 1). Vervolgens komt het idee van de 'democratische staat' ter sprake (hoofdstuk 2) en worden de obstakels beschreven die de democratie opwerpt voor het realiseren van dat idee (hoofdstuk 3). Daarop volgt een uiteenzetting van de 'problemen der democratie' die het idee van de 'democratische staat' in het duister laat (hoofdstuk 4). Tenslotte wordt ingegaan op de plaats van staat en partijen in een democratische samenleving (hoofdstuk 5) en wordt een aantal aanbevelingen geformuleerd.

De rest van deze inleiding kan als een samenvatting van de nota gelezen worden. Het sociaal-democratische staats- en democratiebegrip wordt kort en stelligsgewijs beschreven en bekritiseerd, waarna een poging wordt ondernomen om een alternatief democratiebegrip te formuleren.

### *Bestuurbaarheid*

We beginnen met de vraag of het veronderstelde geloof in de staat als belangrijkste middel om de maatschappij te veranderen, inderdaad in de sociaal-democratie kan worden aangetroffen; en zo ja, of dat geloof niet beter aan één bepaalde stroming binnen de sociaal-democratie kan worden toegeschreven dan aan de sociaal-democratie in haar geheel. Mijn stelling is dat er binnen de

PvdA grote meningsverschillen bestaan over de plaats van de staat in het maatschappelijk leven, maar dat die meningsverschillen zich bewegen rond een gemeenschappelijk uitgangspunt, waaraan de sociaal-democratie haar identiteit tegenover andere ideologische stromingen pleegt te ontleenen: het uitgangspunt namelijk dat de (centrale) overheid de maatschappelijke ontwikkeling dient te 'besturen'.

Twee voorbeelden kunnen dat verduidelijken. Het eerste heeft betrekking op de discussie over de 'economische crisis' en de 'crisis van de verzorgingsstaat'. Veel mensen in de PvdA menen dat de centrale overheid haar greep op de economie verregaand moet versterken. Het Begin-selprogramma van 1977 bepleit bijvoorbeeld, anders dan het oude programma van 1959, een grootscheepse nationalisatie van bedrijven en bedrijfstakken.

In het op een termijn van vier jaar gerichte verkiezingsprogramma *Weerwerk* ontbreken die eisen, maar ook daar wordt de centrale overheid een sleutelpositie in de economie toegedacht, middels een centraal ontwikkelingsplan, beleggingsvoorschriften, enz.

Anderen in de partij zijn voorzichtiger met het toedelen van taken aan de centrale overheid. Deze is volgens hen in een aantal opzichten al sterk overbelast. Een enkeling bepleit zelfs, in het kader van de discussie over de verzorgingsstaat, afstoting van sommige overheidsdiensten naar de particuliere sector, zoals de vuilnisdienst. (Vgl. *Emmerij e.a.*)

Veel meer ingang in de partij heeft de decentralisatiegedachte gevonden, waarbij gestreefd wordt naar delegatie van bevoegdheden van de centrale overheid naar gemeentelijk en provinciaal niveau. Decentralisatie kan, aldus *Weerwerk*, de 'overbelasting en coördinatieproblemen van de rijks-overheid' verminderen (*Weerwerk*, p. 19).

Wereldenscheiden voorstanders van grootscheepse nationalisaties en degenen die ontlasting van

de centrale overheid bepleiten. Maar de bovengenoemde argumenten voor decentralisatie zijn 'centralistischer' dan men op het eerste gezicht zou denken. Men wil de centrale overheid van allerlei taken ontlasten om haar des te meer arm-slag te geven en haar greep op de maatschappelijke ontwikkeling te versterken. Het verschil van mening gaat over de vraag wat de centrale overheid praktisch gesproken aankan en niet over het principe van centrale besturing als zodanig. Daarin onderscheidt de sociaal-democratie zich ook van liberalen en confessionelen, die zich veel ge-reserveerder tegenover de centrale overheid opstellen.

Het tweede voorbeeld betreft de discussie over de verhouding tussen partijen en bewegingen, over de PvdA als 'actiepartij' en de 'crisis van de parlementaire democratie'. Ook hier hebben de verschillende partijen in de discussie meer met elkaar gemeen dan men (en zijzelf in de eerste plaats) zou(den) denken. Aan de ene kant zijn er degenen die menen dat de PvdA tegenover actiegroepen en bewegingen de nodige afstand moet bewaren. De PvdA is in hun ogen 'beginsel- en beleidspartij'. (*Tromp* 1981; vgl. ook *Tromp* 1976). Dat wil zeggen dat zij aan de hand van politieke beginselen een beleidsprogramma formuleert en dat programma vervolgens probeert uit te voeren. Het zwaartepunt van haar activiteiten dient in Den Haag te liggen.

De voorstanders van de 'actiepartij' zijn een heel andere mening toegedaan. Zij willen dat de partij zich juist openstelt voor de genoemde actiegroepen en bewegingen en ook zelf aan allerlei acties meedoet. Maar dat is allerm minst in strijd met het idee van de centrale overheid als motor van maatschappelijke verandering. De voorstanders van de 'actiepartij' verwijten de voorstanders van de 'beginsel- en beleidspartij' slechts het geloof dat die centrale overheid het alleen af zou kunnen en in de strijd tegen de gevestigde machten de constante druk van actiegroepen

enz. niet nodig zou hebben. Dat de staat uiteindelijk het eigenlijke werk doet staat niet ter discussie. Niet voor niks zijn de 'activisten' in de partij ook vaak de sterkste voorstanders van de al genoemde nationalisaties.

Men zou daarom kunnen spreken van een sociaal-democratisch 'paradigma', een serie (deels bewuste, deels onbewuste) vooronderstellingen over maatschappij en maatschappijverandering, die de discussies in een partij als de PvdA structureren. Dit paradigma is te karakteriseren met het begrip 'bestuurbaarheid', dat wil zeggen het streven naar besturing van de maatschappelijke ontwikkeling door een centrale instantie, de nationale overheid.<sup>1</sup> Rond dit uitgangspunt bewegen zich de debatten in de sociaal-democratie. Men verschilt van mening over het gewicht dat het marktmechanisme in een economie moet hebben, maar is het eens over de centrale rol van de overheid in die economie. Men bestrijdt elkaar waar het de wijze betreft, waarop de staatsmacht veroverd en benut moet worden, maar niet waar het het belang van die staatsmacht zelf betreft. De staat geldt als de 'cockpit' van de samenleving, van waaruit die samenleving in socialistische richting wordt gestuurd resp. voor allerlei onheil wordt behoed.

Geen betere illustratie van het bestaan van een dergelijk paradigma dan *J. M. den Uyl*, die als partijleider steeds de taak heeft gehad om de verschillende stromingen in de partij op één noemer te brengen. Juist hij laat over de wenselijkheid van een 'bestuurbare' samenleving geen twijfel bestaan. 'Voor of tegen planning van de economie, onder sturing van de overheid', zo luidt de retorische vraag in zijn bekende redevoering 'Die tijd komt nooit meer terug'. (Den Uyl 1977, p. 232) En drie jaar later benadrukt hij, tegenover het groeiend ongeloof in bestuurbaarheid en in doelmatig overheidsbeleid, zijn 'overtuiging van de bestuurbaarheid van de sa-

menleving'. 'Het is het kenmerk van democratisch socialisme dat het de samenleving wil sturen'. (Den Uyl 1980, p. 389 resp. 391).

#### *De illusie van de 'democratische staat'*

Het hier geschetste paradigma kan niét losgezien worden van de opvatting van sociaal-democraten over democratie. In deze opvatting, hier aangeduid als het 'idee van de democratische staat', wordt de staat als de belangrijkste, zo niet de enige plaats gezien waar de democratie gestalte krijgt. De staat, met als centrale instanties regering en parlement, representeert de maatschappij. Het is de plaats waar, idealiter, de belangrijkste beslissingen over de maatschappelijke ontwikkeling worden genomen en aan het 'algemeen belang' vorm wordt gegeven. Daar tegenover geldt de maatschappij als de plaats waar de deelbelangen heersen. De sociale democratie (bedrijfsdemocratie, inspraakprocedures, enz.) vormt een niet te verwaarlozen onderdeel van het sociaal-democratisch democratiebegrip, maar alleen in afgeleide, aanvullende zin. Centraal staat de politieke democratie, belichaamd in de staat. Sociaal-democraten spreken dan ook van het 'primaat van de politieke democratie'.

De staat representeert de samenleving echter niet alleen in passieve zin. Zij is voor sociaal-democratie het instrument bij uitstek waarmee de samenleving handelend optreedt. De 'democratische staat' is vóór alles uitvoerende macht. Deze uitvoerende macht is onderworpen aan de wet, maar aangezien de 'democratische staat' (i.e. regering en parlement) wetgever is, fungeert de wet vooral als instrument van de uitvoerende macht, d.w.z. als datgene wat het beleid van de overheid rechtsgeldigheid verleent. Deze nadruk op de uitvoerende macht in het sociaal-democratisch democratiebegrip weerspiegelt zich in het functioneren van de partij. Centraal in de PvdA staan de ontwikkeling en uitvoering c.q. begeleiding van (beleids)programma's, waarin op de meest uiteenlopende terreinen om over-

heidsinterventie en de daarvoor benodigde wetgeving wordt gevraagd.

De maatschappij wordt aldus tot object van besturing door de staat gemaakt, ook al handelt de staat in opdracht van diezelfde maatschappij. Dat met die constructie wel eens iets mis kan gaan en dat de staat zich tegenover de maatschappij die ze vertegenwoordigt kan verzelfstandigen, wordt ook in sociaal-democratische kring wel beseft. 'Democratisch-socialisten', zo stelt het PvdA-Beginselprogramma van 1977, 'willen bestaande machtsongelijkheid, bijvoorbeeld op economisch gebied, doorbreken. Het belangrijkste instrument dat de gemeenschap daarbij ter beschikking staat is de overheid. Meer greep van de gemeenschap op de economische machtsvorming betekent aldus versterking van het overheidsapparaat. Het gevolg hiervan kan echter zijn, dat de afstand tussen burger en overheid groter wordt en dat van democratisering in de praktijk maar weinig terecht komt.' (Beginselprogramma, p. 29). Deze constatering brengt de sociaal-democratie er echter niet toe om dat ideaal dan maar op te geven en er voortaan maar van uit te gaan dat de staat zich altijd op de een of andere manier van de maatschappij verzelfstandigt. Integendeel. Als de staat (nog) geen 'democratische staat' is, zo wordt verondersteld, dan ligt dat aan de huidige maatschappelijke verhoudingen. Onder het socialisme zullen staat en maatschappij samenvallen. Tussen subject en object van maatschappijverandering zal geen verschil meer bestaan: de maatschappij bestuurt zichzelf.

Als in de komende hoofdstukken het idee van de 'democratische staat' als een illusie wordt aangemerkt, is dat vooral omdat dat begrip eigenlijk een contradictio in terminis is. Het veronderstelt een sterke staat met een grote uitvoerende macht, die de maatschappelijke ontwikkeling doelbewust stuurt en die daarbij ook nog democratisch is, dat wil zeggen openstaat voor

de wensen en verlangens vanuit de samenleving. Dat die twee aspecten moeilijk met elkaar te verzoenen zijn, is al empirisch vast te stellen. In landen waar de staat een leidende rol in de maatschappelijke en met name de economische ontwikkeling speelt (de Sowjet-Unie bijvoorbeeld, of landen in de Derde Wereld), is van democratie niet, of maar in zeer geringe mate sprake. Omgekeerd geeft de staat in landen die democratisch genoemd kunnen worden (overwegend in de westelijke wereld) geen, althans niet zelfstandig, leiding aan de maatschappelijke ontwikkeling. (Vgl. *Touraine*, p. 175 e.v.)

Dit verschil tussen democratische landen en sterke staten is niet alleen aanwijsbaar, maar ook verklaarbaar. Het wezen van de democratie moet niet in de staat worden gezocht, maar in het bestaan van een vrije, sterk op het recht georiënteerde samenleving, waarin mensen ongehinderd voor hun belangen en opvattingen kunnen opkomen en waarin de maatschappelijke conflicten die daaruit voortkomen op min of meer vreedzame wijze worden beslecht. Het parlement speelt in zo'n samenleving een belangrijke rol, maar niet de rol die voor hem in het idee van de 'democratische staat' is gereserveerd: namelijk die van centraal orgaan van een uitvoerende macht die de maatschappelijke ontwikkeling naar zijn hand zet.

De staat is bij ons om twee redenen niet tot zo'n leidende rol in staat — althans veel minder dan in landen die niet democratisch genoemd kunnen worden. In de eerste plaats kan de staat zich moeilijk afschermen van de talloze en vaak tegenstrijdige verlangens die in een democratische samenleving worden gearticuleerd. Daardoor ontbreekt het het overheidsbeleid al aan de coherentie die het kan hebben in landen waar de staat niet aan een dergelijke druk is blootgesteld. In de tweede plaats is de centrale overheid veel minder in staat om van de burgers naleving van het beleid af te dwingen. In een democratische

samenleving is de vrijheid om overheidsmaatregelen te ontduiken of te ontwijken per definitie groter, terwijl de overheid er ook niet voortdurend en op grote schaal geweld kan toepassen. Beide factoren maken het idee van een 'democratische staat' die leiding geeft aan de maatschappelijke ontwikkeling tot een illusie. Veel problemen in ons land op het terrein van staat en democratie kunnen worden verklaard uit het feit, dat ondanks het illusionaire van het idee van de 'democratische staat', die illusie niettemin blijft voortbestaan. De centrale overheid wordt een macht toegeschreven die zij niet bezit, en in een democratische samenleving ook niet kan bezitten.

### *Democratie als intersubjectief begrip*

We zullen dus op zoek moeten gaan naar een wat meer op de werkelijkheid betrokken democratiebegrip. Daartoe moet het hier bekritiseerde idee van de 'democratische staat' eerst in een wat breder kader worden geplaatst. De vereenzelviging van staat en democratie is namelijk niet specifiek voor de sociaal-democratie. Ze gaat terug op de radicaal-democratische traditie, waarin de nationale staat als belichaming van de volkssoevereiniteit wordt gezien. De staat geldt er als uitdrukking van de 'positieve vrijheid', dat wil zeggen van het streven om collectief vorm te geven aan de ontwikkeling van de samenleving. De radicaal-democratische traditie is op haar beurt geworteld in het rationalisme, dat uitgaat van de vormbaarheid van mens en samenleving. Op hetzelfde rationalisme stoelt het in de negentiende eeuw tot ontwikkeling gekomen technocratisch denken. Zoals we zullen zien, komen in de sociaal-democratie beide elementen, het radicaal-democratische en het technocratische, samen.

Tegenover de radicaal-democratische traditie van de staat als belichaming van de 'positieve vrijheid' staat de liberale traditie van de 'negatieve vrijheid'. Hier valt de nadruk op garanties

die de maatschappij tegen de macht van de staat moeten beschermen. Daartoe behoren de grondwettelijke vrijheden, maar ook bijvoorbeeld de scheiding der machten binnen de staat, die het die staat onmogelijk maakt om tegen de maatschappij in gesloten formatie op te trekken. In zekere zin vormt de liberale traditie het spiegelbeeld van de radicaal-democratische. Beide stromingen bezien de democratie, zij het vanuit volstrekt tegengestelde posities, uitsluitend in termen van de verhouding tussen staat en maatschappij.

Deze tegenstelling tussen liberalen en radicaal-democraten, en later tussen liberalen en socialistten, drukt tot op heden een sterk stempel op het denken over democratie. Inmiddels heeft die tegenstelling veel van haar vruchtbaarheid verloren. Dat wordt goed duidelijk nu de bemoeienis van de staat met het maatschappelijk leven zo sterk is toegenomen. In die omstandigheden wint de aloude liberale (en anarchistische) kritiek op de 'tirannie' van de staatsmacht weer aan populariteit. Veel van die kritiek is overdreven, omdat de staat in een samenleving als de onze niet, zoals wel gebeurt, vergeleken, laat staan gelijkgesteld mag worden met de staat in een land als de Sowjet-Unie.

Dat neemt niet weg dat de toename van de staatsactiviteiten allerlei negatieve effecten met zich meebrengt. In elk geval ligt de tijd waarin de staat ondubbelzinnig als de drager van de 'positieve vrijheid' kon worden ingehaald, ver achter ons. Maar een zich terugtrekken op de liberale stellingen van de 'negatieve vrijheid' is ook niet gewenst. Het betekent het afzien van elke vorm van collectieve vormgeving aan de ontwikkeling van de samenleving. Men sluit zich op in de privésfeer en beperkt zich, als Candide na zijn omzwervingen, tot het bewerken van de eigen tuin.

Een uitweg uit dit dilemma kan wellicht worden gevonden door in het denken over democratie

niet meer zozeer nadruk te leggen op de verhouding tussen staat en maatschappij, maar op de verhouding tussen mensen en groepen van mensen *in* die maatschappij; op de verhouding tussen delen van die maatschappij (individuen, bewegingen, organisaties) onderling en tussen delen van de maatschappij en delen van het staatsapparaat. De maatschappij wordt niet meer opgevat als een handelend, haast met menselijke eigenschappen begiftigd subject dat hetzij zichzelf bestuurt (liberalisme), hetzij zich door een instantie die haar representeert, de staat, laat besturen (socialisme), maar als een verhouding tussen subjecten. Democratie wordt een relationeel, intersubjectief begrip.<sup>2</sup>

Aldus wordt het mogelijk om in het denken over democratie verschijnselen te verwerken die, zoals we al zagen, het kenmerk van die democratie uitmaken en daarmee ook om de 'problemen der democratie' te onderkennen en er oplossingen voor te zoeken. Kenmerk van een democratische samenleving is het sociaal conflict, d.w.z. conflicten tussen verschillende groepen, klassen, enz. Maar democratie is meer dan conflict alleen, het is *bemiddeld* conflict. Democratie heeft betrekking op de voorwaarden die het mogelijk maken dat sociale conflicten vrijelijk tot ontplooiing kunnen komen en vervolgens op min of meer vreedzame wijze kunnen worden afgewikkeld. De 'problemen der democratie' hebben met name op deze bemiddeling, die een bij uitstek communicatief, intersubjectief karakter heeft, betrekking: de ontwikkeling van *procedures* die acties, onderhandelingen en uiteindelijk compromissen mogelijk maken; de ontwikkeling van *normen* die de strijdende partijen als oriëntatie dienen; en het bestaan van *plaatsen* waar, enigszins los van de directe conflicten, over de inzet van deze conflicten en over de interpretatie van genoemde normen gediscussieerd wordt.

Dat alles nu is in het idee van de 'democratische

staat' moeilijk terug te vinden. Het blokkeert veeleer een goed begrip van de problemen der democratie en daarmee die democratie zelf. Het idee van de 'democratische staat' ziet democratie niet in termen van conflict, maar van harmonie. Het gaat uit van een identiteit tussen staat en maatschappij en interpreteert de problemen der democratie ook alleen in die termen; oplossingen zijn erop gericht om de identiteit van staat en maatschappij te herstellen, althans zo groot mogelijk te maken. Daarmee gaat het idee van de 'democratische staat' niet alleen geheel voorbij aan het wezen van een democratische samenleving, nl. het conflict, maar is het ook niet bij machte om de problemen der democratie, die nu juist op de bemiddeling van dat conflict betrekking hebben, ook maar bij benadering te onderkennen.

Het hanteren van een intersubjectief democratiebegrip wil, zoals we zullen zien, niet zeggen dat de staat geen rol meer te spelen heeft in het democratisch vorm geven aan de samenleving en al helemaal niet dat het parlement een minder belangrijke rol zou moeten vervullen dan het nu geacht wordt te doen. Die rol zou echter niet zozeer betrekking moeten hebben op het sturen van het overheidsapparaat en daarmee van de maatschappij, maar op het helpen vorm geven aan de voorwaarden waaronder een democratische samenleving zo goed mogelijk kan functioneren.

Aldus wordt ook een andere interpretatie van het begrip 'positieve vrijheid' mogelijk dan gebruikelijk is.<sup>3</sup> Het is een bescheidener interpretatie, voorzover het het conflict tot uitgangspunt neemt, en daardoor ontsnapt aan de verleiding die het idee van de 'democratische staat' in zich draagt: de totalitaire utopie van een samenleving die geheel met zichzelf, en met de staat die haar bestuurt, in het reine is gekomen. Maar het is ook een rijkere interpretatie, voorzover niet in de eerste plaats de staat, maar in-

dividuen en groepen, 'in alle geledingen en op alle niveaus', als dragers van maatschappelijke verandering worden gezien. Gebroken wordt met de gewoonte om, zo niet staat en partijen het monopolie op maatschappijverandering toe te kennen, dan toch een onderscheid te maken tussen 'eersterangs' maatschappijverandering (politieke democratie) en 'tweederangs' maatschappijverandering (sociale democratie). (Vgl. hoofdstuk 4).

#### *Horizontale en verticale coördinatie*

Het verschil tussen de beide hier beschreven democratie-opvattingen kan worden geïllustreerd aan de hand van een opmerking van Schuyt. Deze stelt dat de coördinatieproblematiek in een maatschappij als de onze op twee manieren kan worden benaderd. 'Als er geen centrale coördinerende instantie () is dan is coördinatie alleen nog mogelijk, indien betrokkenen zichzelf verplichten om een gemeenschappelijk afgesproken beleid of gedragslijn uit te voeren.' Het gaat om een keuze tussen '() een overdracht aan bevoegdheden naar een centralere instantie' en 'vrijwillige afspraken tot de uitvoering van een gemeenschappelijk bepaald beleid'. (Schuyt, p. 44) Terwijl de sociaal-democratie traditioneel pleegt te kiezen voor de eerste benadering, namelijk die van 'overdrachten van bevoegdheden naar de centrale overheid', wordt hier de tweede optie verdedigd. Het is een keuze voor 'horizontale' coördinatie binnen de samenleving (actie, debat, onderhandeling) in plaats van 'verticale' coördinatie tussen staat en maatschappij (wetgeving, centrale planning). Dat betekent niet dat verticale coördinatie geheel zou kunnen ontbreken; evenmin wordt gesuggereerd dat het bij horizontale coördinatie gaat om groepen met een even sterke machtspositie. Niettemin kan de vraag rijzen of een dergelijke democratie-opvatting niet een 'luxe' is en of in een samenleving waarin de problemen zich opstapelen, de 'zachte' horizontale coördinatie

niet voor de 'harde' verticale coördinatie moet wijken. Men zou kunnen denken aan ontwikkelingslanden, maar ook wel aan de eigen samenleving, geconfronteerd met bijvoorbeeld een grote werkloosheid en kansen op storting van de energievoorziening. Het antwoord daarop is dat er zich, ook hier, situaties kunnen voordoen waarin verticale coördinatie, dat wil zeggen via dwingend optreden van de staat, volstrekt dient te domineren. Het is alleen de vraag of daar dan nog wel het etiket 'democratisch' op geplakt moet worden.<sup>4</sup> Met het begrip 'democratie' moet, zoals Tocqueville in de aanhef van deze nota stelt, zorgvuldig worden omgesprongen.

# 1

## De democratische samenleving

### *Democratie en totalitarisme*

Het predikaat 'democratisch' wordt vaak misbruikt, maar op een samenleving als de onze kan het, althans op het ogenblik, zonder veel bezwaar worden toegepast. Absoluut gezien ontbreekt er natuurlijk erg veel aan, maar een vergelijking met wat er in dit opzicht elders in de wereld gebeurt, kan ons land redelijk doorstaan. Zelfs de meest verstokte maatschappijcriticus zal moeten toegeven dat Nederland één van de meest democratische landen ter wereld is.

Wat is het criterium dat we bij een dergelijke beoordeling aanleggen?

Het gebruikelijke antwoord is dat we in een parlementaire democratie leven. Dat houdt in dat er regelmatig vrije verkiezingen worden gehouden voor een parlement, dat de grondslag vormt voor een te vormen regering, en het beleid van die regering controleert. Kenmerkend voor een democratie is met andere woorden een democratisch openbaar bestuur. In welke mate een land democratisch genoemd kan worden, hangt af van de mate waarin de organen van de staat zich laten leiden door de bij de verkiezingen geregistreerde wensen van de bevolking.

Dit criterium wordt ook wel, niet in de laatste plaats door de sociaal-democraten, gebruikt om een democratische samenleving te onderscheiden van totalitair geregeerde landen als de Sowjet-Unie en de Oosteuropese landen. Deze landen zijn niet democratisch, zo luidt de redenering, omdat de staat er niet democratisch functioneert. De staat zegt namens de bevolking op

te treden, maar vertegenwoordigt in werkelijkheid slechts een kleine minderheid, een maatschappelijke elite van bureaucraten en partijfunctionarissen. Waar het aan ontbreekt in deze landen is een vrij gekozen parlement, dat het overheidsbeleid een werkelijk democratisch karakter zou geven.

Het is echter zeer de vraag of de gemiddelde Sowjet-burger hetzelfde criterium zou aanleggen, als deze een democratisch land als het onze zou moeten karakteriseren. Waarschijnlijk zou hij of zij Nederland niet in de eerste plaats omschrijven als een democratisch bestuurd maatschappij, maar als een *vrije* maatschappij. Een samenleving waarin iedereen voor zijn mening mag uitkomen en op mag komen voor wat hij ziet als zijn of andermans rechten. Een samenleving die gekenmerkt wordt door het bestaan van een grote hoeveelheid maatschappelijke conflicten, zonder dat het op grote schaal tot moorden doodslag komt.

Niet op basis van de formele kenmerken van de parlementaire democratie, maar op dergelijke feitelijke kenmerken dient een analyse van een democratische samenleving gebaseerd te zijn. Democratie moet niet in de eerste plaats in de staat worden gezocht, maar in de maatschappij. Een democratische samenleving wordt gekenmerkt door, en ontleent haar dynamiek aan de strijd voor sociale rechten door maatschappelijke groeperingen, geïnspireerd door het gelijkheidsideaal, en de vrijheid om voor die rechten op te komen. Het zijn de maatschappelijke conflicten die daaruit voortkomen, die een democratische samenleving principieel onderscheiden van totalitaire samenlevingen.<sup>5</sup>

De spil van zo'n democratische samenleving wordt gevormd door het recht.

Het recht vervult er een aantal functies, die betrekking hebben op de maatschappelijke con-

flicten, die een democratie kenmerken:

- het recht *vormt de grondslag* van maatschappelijke conflicten, in de zin dat het de vrije ontwikkeling van die conflicten mogelijk maakt;
- het recht *begrenst* maatschappelijke conflicten, in de zin dat het de grenzen aangeeft waarbinnen die conflicten zich af dienen te spelen, willen ze een min of meer vreedzaam verloop hebben;
- het recht *normeert* maatschappelijke conflicten, in de zin dat het een referentiekader voor de strijdende partijen biedt;
- het recht *vormt de inzet* van maatschappelijke conflicten, in de zin dat groepen van de bevolking hun rechten in het bestaande recht vastgelegd trachten te krijgen en daarbij onvermijdelijk met delen van het bestaande recht in botsing komen.

Het recht vindt zijn basis in de heerschappij van de wet, maar kan daar niet toe beperkt worden. Een democratische maatschappij wordt gekenmerkt door de spanning tussen legaliteit (het geldende recht) en legitimiteit (wat mensen als rechtvaardig ervaren). Het recht kan dus niet tot één van beide categorieën worden herleid.

Het parlement, waarmee we dit hoofdstuk begonnen, speelt bij dit alles een belangrijke rol. Het vormt o.a. als wetgever de schakel tussen de strijd van bewegingen e.d. voor sociale en democratische rechten enerzijds en het geldende recht anderzijds. In dat opzicht is het parlement onmisbaar voor het functioneren van de democratie. Maar dat maakt ons land nog niet tot wat het in formele zin is, namelijk een parlementaire democratie. Als Nederland een betrekkelijk democratisch land is, dan is dat niet, althans niet in de eerste plaats, omdat de staat er zo veel democratischer functioneert dan elders, maar omdat er sprake is van een betrekkelijk democratische samenleving, waarin maatschappelijke

conflicten zich vrijelijk kunnen ontplooiën en op min of meer vreedzame wijze afgewikkeld worden.

### 1.1 Recht, sociale rechten en rechtsstaat

#### *De opkomst van de rechtsstaat*

Recht, (rechts)staat en democratie zijn, zoals uit het voorgaande al bleek, nauw met elkaar verbonden. In het normale spraakgebruik is men ze zelfs op één hoop gaan gooien, getuige een uitdrukking als 'de democratische rechtsstaat'. Voor een goed inzicht in het functioneren van een democratische samenleving moeten we deze begrippen echter uit elkaar houden. Om te beginnen moeten 'staat' en 'rechtsstaat' onderscheiden worden. De staat heeft tot taak om de wet te handhaven en is in die zin 'rechtsstaat'. Daarnaast heeft de staat andere, beleidsmatige taken, die weliswaar een wettelijke grondslag moeten hebben, maar niet tot het terrein van de 'rechtsstaat' in eigenlijke zin behoren. Dit onderscheid is van belang wanneer we in het volgende hoofdstuk het idee van de 'democratische staat' ter sprake brengen.

Een ander onderscheid, waarop in de loop van deze paragraaf zal worden teruggegrepen, betreft 'recht' en 'rechtsstaat'. De rechtsstaat belichaamt niet het recht zelf, maar fungeert als garantie dat het (geldende) recht gehandhaafd wordt. Op een laatste onderscheid, dat tussen 'recht' en 'rechtsstaat' enerzijds en 'democratie' anderzijds, gaan we nu direct door. Recht en rechtsstaat vormen namelijk niet zozeer de basis waarop de democratie opbloeide, maar hebben die democratie veeleer ingrijpend van karakter veranderd. De democratie bestaat al zo'n 2000 jaar, terwijl de rechtsstaat een betrekkelijk recent verschijnsel is. Het gaf de democratie haar huidige grondslag, namelijk de vrijheid van het individu.

Van individuele vrijheid was in het oude Griekenland, dat wel als de 'bakermat' van de moderne democratie wordt aangeduid, geen sprake, althans niet in de betekenis die wij er aan hechten. Daarmee wordt niet alleen bedoeld op het bestaan van een slavenklasse, die van deelname aan de democratie was uitgesloten, maar ook op de vrije leden van de stadstaat zelf. Deze werden geacht zich volledig voor de gemeenschap in te zetten en er in de voorkomende gevallen hun leven voor op te offeren. Verder was de Griekse democratie vrijwel steeds een ongeclausuleerde heerschappij van het volk, wat ertoe leidde dat nog eeuwen later de begrippen 'democratie' en 'tirannie' met elkaar geassocieerd werden. (Vgl. Sartori, p. 254 e.v.; Barret-Kriegel, p. 146 e.v.).

Eerst de rechtsstaat, zoals die in West-Europa in de schaduw van het absolutisme tot ontwikkeling kwam, legde de grondslagen voor de individuele vrijheid. De absolutistische staat maakte niet alleen een eind aan de hele of halve slavernij, waarin de bevolking door de landadel gehouden werd, maar legde zich ook zelf beperkingen op. De oude heersers werden niet zonder meer verruild voor een nieuwe, maar voor een heerser die aan wetten gebonden was en die die wetten niet naar willekeur kon veranderen. Er komt aldus, zoals Lefort constateert, een tot dusverre ongekennde scheiding tot stand tussen 'recht' en 'macht'. (Vgl. Lefort, p. 22).<sup>6</sup> In die kloof kon de individuele vrijheid (met als belangrijkste principe de rechtszekerheid) tot bloei komen.

Met deze summere aanduiding wordt niet ontkend, dat aan deze scheiding tussen recht en macht zelf ook weer machtsverhoudingen ten grondslag lagen. Zo had de bescherming die de vorst zijn onderdanen bood, o.a. te maken met de belastingen die hij van hen wenste te ontvangen. Evenmin wordt ontkend dat die scheiding (op sommige plaatsen en in sommige opzichten)

lange tijd een fictie is gebleven, of na enige tijd weer een fictie is geworden. Het gaat hier slechts om de opkomst van een *principe* dat voor het tot stand komen van de moderne democratie van fundamentele betekenis is geweest. Dat geldt ook voor landen als Nederland, waar het absolutisme zich minder sterk heeft gemanifesteerd en de rechtsstaat op een wat andere wijze gevestigd werd.

Op ons land is dan ook in wat mindere mate de paradox van toepassing die de vestiging van de rechtsstaat kenmerkt. Deze bestaat erin dat uitgerekend de absolutistische staat, die door weinigen in verband pleegt te worden gebracht met de vrijheid en democratie, de voorwaarden heeft geschapen voor de individuele vrijheid en voor het ontstaan van een van de staat onderscheiden samenleving. Dat helpt niet alleen om de ultra-liberale en anarchistische afkeer van de staat wat te temperen, maar werpt ook een ander licht op de historische ontwikkeling van de verhouding tussen staat en maatschappij. Het marxisme bijvoorbeeld (en hetzelfde geldt voor het liberalisme) pleegt de ontwikkeling van de staat af te leiden uit de ontwikkeling van de samenleving. Dat die relatie op z'n minst gecompliceerder is, moge uit het voorgaande duidelijk zijn geworden.<sup>7</sup>

#### *Rechtsstaat en sociale rechten*

De paradox van de rechtsstaat blijft daar niet toe beperkt. De staat, zonder welke de ontwikkeling van de individuele vrijheid en van de moderne, van de staat onderscheiden maatschappij ondenkbaar is, is geleidelijk aan door diezelfde maatschappij naar de achtergrond gedrongen. De absolutistische staat die onder andere rechtsstaat was, maakte geleidelijk aan plaats voor een staat die bijna uitsluitend rechtsstaat was. Weliswaar was in de praktijk maar zelden sprake van dezelfde mate van staatsonthouding als de liberale ideologie suggereerde, maar de ontwikkeling van de absolutistische staat naar de negen-

tiende eeuwse 'nachtwakersstaat' is niettemin bijzonder groot.

Drijvende kracht achter deze ontwikkeling was het kapitalisme. Op basis van de bescherming van het particuliere eigendom en van de vrijheid van ondernemen, die de rechtsstaat bood, kwam de handels- en later de industriële bourgeoisie tot ontwikkeling. Zij kon groepen van de bevolking als arbeiders inschakelen, die een door het recht gegarandeerde vrijheid bezaten (d.w.z. een vrijheid van feodale banden), maar ook niet veel meer dan die vrijheid. In die zin vormde de rechtsstaat de grondslag waarop de uitbuiting van de arbeidersklasse kon plaatsvinden.

De houding van de opkomende arbeidersbeweging tegenover recht en rechtsstaat was dan ook zeer ambivalent. In de strijd om een menswaardig bestaan vonden arbeiders de politie en als het moest het leger als vertegenwoordigers van de rechtsstaat, die het eigendomsrecht van de ondernemers beschermt, voortdurend op hun weg. Geen wonder dat de staat vijandig werd bejegend en dat het heersende recht gezien werd als een hindernis voor de emancipatie van de arbeidersklasse. 'Het recht verdrukt, de wet is logen', zoals ook de Nederlandse sociaal-democraten tot ver in de twintigste eeuw zongen.

Deze vijandigheid moet echter niet verward worden met een afwijzing van het recht als zodanig. De strijd van de arbeidersbeweging was een strijd voor sociale rechten (het recht op arbeid, het recht op een menswaardig bestaan) en was erop gericht om die rechten gerealiseerd, en in het bestaande recht opgenomen te krijgen. In die zin bestaat er een duidelijke continuïteit tussen de vestiging van de rechtsstaat en de strijd van de arbeidersbeweging. Zij trachtte het principe dat aan die rechtsstaat ten grondslag ligt, namelijk de scheiding tussen recht en macht, en dat vooral betrekking had gekregen op de verhouding tussen staat en burger, (weer) uit te breiden naar de samenleving zelf, i.e. naar de ver-

houding tussen bourgeoisie en arbeidersklasse. Hieruit kan worden afgeleid dat het recht meer is dan het bestaande geschreven recht, d.w.z. de legaliteit. Het houdt ook verband met wat mensen als hun rechten zien en als 'legitiem' ervaren. De wet is niet alleen de grondslag van een vrije samenleving, 'moeder van de vrijheid', maar in zo'n samenleving ook zelf inzet van conflicten, waarbij de bestaande rechtsorde aangevallen wordt met een beroep op principes, die aan diezelfde rechtsorde ten grondslag liggen. Daarin schuilt de zin van het in het begin van deze paragraaf gemaakte onderscheid tussen het 'recht' en de 'rechtsstaat', die het geldend recht geacht wordt te handhaven.

De continuïteit van de rechtsstaat en de strijd van de arbeidersbeweging worden gesymboliseerd door de 'rechten van de mens', zoals die in de verschillende revoluties van de zeventiende en achttiende eeuw zijn geproclameerd (Franse, Engelse, Amerikaanse). Hierin zijn de principes van individuele vrijheid en van sociale gelijkheid, grondslag van de strijd voor sociale rechten, met elkaar verbonden. Het zijn deze principes in naam waarvan sindsdien elke emancipatiebeweging heeft gestreden. Dat geldt ook voor de bewegingen die zich in de afgelopen jaren hebben ontwikkeld, zoals het feminisme (recht op gelijke behandeling van man en vrouw, op zelfbeschikking) en de milieu- en anti-kernenergiebeweging (recht op leefbare omgeving enz.).

## 1.2 Sociale strijd en democratie

### *Sociale strijd als motor van het democratiseringsproces*

Op basis van de rechtsstaat en de door hem gegarandeerde individuele vrijheid is de afgelopen eeuwen de democratie opgebouwd zoals we die nu kennen. Een groot gedeelte van die democratische verworvenheden is van betrekkelijk recente datum. Dat helpt ons eraan herinneren, dat het democratiseringsproces niet los gezien kan

worden van de in de vorige paragraaf besproken strijd voor sociale rechten. Het is voor een groot deel de arbeidersbeweging, d.w.z. een sociale emancipatiebeweging, geweest die de politieke rechten, die nu vanzelfsprekend lijken maar een eeuw geleden nog niet of alleen in formele zin bestonden, tot stand heeft gebracht. Zoals Touraine stelt: 'De sociale bewegingen hebben de democratie nodig' (Touraine, p. 194). De democratie mag niet gereduceerd worden tot de sociale strijd, maar deze vormt wel de motor van het democratiseringsproces.<sup>8</sup>

Het marxisme is geneigd om het eerste te vergeten. Het pleegt de sociale strijd te verabsoluteren en de democratie als een afgeleide te beschouwen, als louter instrument in de klassenstrijd. Politieke rechten worden om tactische redenen opgeëist, maar voor het overige als 'burgerlijk' van de hand gewezen. Dit geldt natuurlijk in de eerste plaats voor het marxisme-leninisme en de zich daarop baserende politieke groeperingen, maar ook bij *Marx* zelf zijn hiervan sporen te vinden. Zo analyseert hij de rechten van de mens, als neergelegd in de Franse en Amerikaanse constituties, alleen als weerspiegeling van de bestaande maatschappelijke orde.<sup>9</sup>

De tegenovergestelde fout wordt gemaakt door vertegenwoordigers van de 'burgerlijke' wetenschap, en ook wel door de sociaal-democraten sinds deze zich met het bestaande parlementaire stelsel zijn gaan identificeren. Hier wordt alleen nog maar de democratie gezien en verdwijnt de sociale strijd geheel uit het oog. Men herleidt de democratie tot een aantal formele 'spelregels', waaraan een soort eeuwigheidswaarde wordt toegekend. Zo raakt niet alleen het ontstaan van de democratie, het democratiseringsproces, uit het gezichtsveld, maar ook de mogelijkheid dat die democratisering ook wel weer eens teruggedraaid zou kunnen worden. Een formalistisch democratiebegrip bergt even grote gevaren in zich als een instrumenteel democratiebegrip.

De verbondenheid van sociale strijd en democratisering, die door het formalistisch democratiebegrip miskend wordt, blijkt, als we kijken naar de strijd voor het algemeen kiesrecht, de basis van de huidige parlementaire democratie. De sociaal-democratie, die een grote rol speelde bij die strijd, is achteraf geneigd om de eis van algemeen kiesrecht te 'verzelfstandigen', d.w.z. te interpreteren als een politieke eis naast andere, sociale eisen. De strijd voor het kiesrecht stond echter geheel in het teken van de sociale strijd. Er werd een middel in gezien om een hogere levensstandaard en andere materiële verlangens van de arbeidersklasse mee te realiseren.

Het formalistisch democratiebegrip miskent echter niet alleen het verband tussen de strijd voor het kiesrecht en de sociale strijd, maar beneemt ook het uitzicht op het karakter van het democratiseringsproces zelf. Democratie wordt gereduceerd tot (de spelregels van) de parlementaire democratie. De bijdrage van de arbeidersbeweging aan de democratisering van de samenleving is echter veel omvattender geweest. Ze streed niet alleen voor het kiesrecht, maar ook voor politieke vrijheden als de vrijheid van meningsuiting, van vergadering, enz., met name waar het de uitoefening van die rechten in het bedrijfsleven betrof. De arbeidersbeweging wist niet alleen de politieke democratie voor de gehele bevolking toegankelijk te maken, maar bracht ook de economische democratie tot ontwikkeling.

Men zou zelfs kunnen zeggen dat de economische democratie, d.w.z. de mogelijkheid voor arbeiders om zich als georganiseerde macht tegenover de ondernemers te manifesteren, de basis heeft gelegd voor de verdere ontplooiing van de parlementaire democratie. Zonder parlementaire democratie, wordt vaak gezegd, geen economische democratie, maar die stelling zou ook wel eens kunnen worden omgedraaid. In ieder geval zijn veel van de resultaten waarop de arbeiders-

beweging kan bogen, bereikt in het kader van de economische democratie (stakingen, CAO-onderhandelingen) en zouden de 'politieke' successen, van de arbeidswetgeving tot de wetgeving op het gebied van de sociale zekerheid, waarschijnlijk niet gerealiseerd zijn zonder het bestaan van een sterke vakbeweging op economisch niveau.

Daarmee staat het 'parlementarisme' van de sociaal-democratie niet alleen een goed begrip van de democratisering van de samenleving in de afgelopen eeuw in de weg, maar ook een goed begrip van de sociaal-democratische beweging zelf. Zij mag zich dan vooral identificeren met de verovering van het algemeen kiesrecht, maar heeft minstens evenzeer bijgedragen aan het tot stand komen en de verdediging van politieke rechten buiten de sfeer van de eigenlijke politieke democratie. Dat is moeilijk te rijmen met het zelfbeeld van de sociaal-democratie als uitgesproken politieke beweging, in de eerste plaats gericht op de verovering van de staatsmacht. Maar misschien klopt dat zelfbeeld wel niet helemaal. Misschien moet niet de partij, maar de vakbeweging als de dragende kracht van de sociaal-democratie worden beschouwd.<sup>10</sup>

#### *Democratie als motor van de sociale strijd*

Men zou kunnen zeggen, dat de 'nieuwe sociale bewegingen', die zich vanaf het eind van de jaren zestig in de meeste westerse landen gaan manifesteren, de door de arbeidersbeweging bewerkstelligde democratisering van de samenleving voortzetten en uitbreiden. Naast de democratisering van het bedrijfsleven komt een democratisering op gang van instellingen op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening, van partijen en vakbonden, en zelfs van instellingen die voor het democratiseringsproces moeilijk toegankelijk leken: gevangenissen, kazernes, psychiatrische inrichtingen. Niet alleen werknemers, maar ook 'gebruikers', 'cliënten' van de verschillende dien-

sten en voorzieningen zijn bij dit democratiseringsproces betrokken. Verder dwingen actiegroepen de overheid om via inspraakprocedures, 'maatschappelijke discussies', enz. de bevolking langs andere dan alleen de traditionele parlementaire weg bij de politieke besluitvorming te betrekken.

Typerend is ook hier de wijze waarop deze democratiseringsbeweging vanuit parlementair-formalistische gezichtshoek wordt geanalyseerd. De gebondenheid van deze visie aan de formele parlementaire structuur klinkt duidelijk door wanneer actiegroepen, en het democratiseringsproces in het algemeen, worden aangemerkt als 'aanvulling' op de parlementaire democratie, of als 'signaal' dat die parlementaire democratie niet goed functioneert. Een soortgelijke benadering treffen we trouwens ook bij veel actievoerders aan, die in hun verwijten aan het 'falend parlement' de parlementaire gerichtheid van veel gevestigde politicologen, zij het vanuit een tegengesteld perspectief, lijken te delen.

Daar tegenover moet benadrukt worden, dat de democratiseringsbeweging van de jaren zestig, in de woorden van het WBS-rapport *Partij, parlement, activisme*, 'een verschijnsel (is), waarvan wel degelijk een zelfstandige waarde moet worden toegekend' (p. 43). Daarbij moet echter ook, als in de vorige paragraaf, gewezen worden op het verband met de strijd voor sociale rechten. Ook bij de nieuwe bewegingen is de strijd voor democratisering, en voor nieuwe politieke rechten in het algemeen, geen doel in zichzelf, maar ook een middel om nieuwe sociale conflicten, die betrekking hebben op de verhouding tussen mannen en vrouwen, tussen mens en natuur, op de inhoud van het onderwijs, de aard van de gezondheidszorg, enz., tot uitdrukking te brengen. Ook hier geldt dat er een directe band bestaat tussen de sociale bewegingen en de democratie'. (Touraine, p. 195).<sup>11</sup>

De relatie van de democratiseringsbeweging met

de strijd voor nieuwe sociale rechten is echter een tweezijdige. Het democratiseringsproces heeft ook een eigen dynamiek en laat op zijn beurt de sociale strijd niet onberoerd. Een in een aantal opzichten redelijk ver gedemocratiseerde samenleving als de onze vormt een zeer vruchtbare bodem voor het ontstaan van allerlei nieuwe sociale eisen. Daarbij speelt het sterk open karakter van de samenleving een rol, die mensen voortdurend in staat stelt resp. dwingt om zich met anderen te vergelijken en daaraan nieuwe behoeften te ontleen. Er is sprake van een wisselwerking tussen de strijd voor sociale rechten (gecentreerd rond het gelijkheidsideaal) en die voor politieke rechten (verbonden met het vrijheidsideaal). Deze wisselwerking zou men kunnen beschouwen als de dynamiek die een vrije, democratische samenleving kenmerkt.

Deze dynamiek, die in de westerse landen in de jaren zestig onder invloed van een aantal specifieke factoren (gestegen welvaartsniveau, vermindering van de Koude Oorlog) eerst goed op gang is gekomen, geeft de desbetreffende maatschappijen een verbrokken aanzien. Steeds meer groepen in de samenleving dienen zich als 'minderheden' aan, die hun eigen sociale rechten ontdekken of als groepen die stem willen geven aan 'minderheden' waartoe zij zelf niet behoren. Is het niet in eigen land, dan wel in het buitenland; is het niet van de menselijke soort, dan wel in het dierenrijk, zoals de entree van de eisen van de actiegroep 'Lekker dier' in het verkiezingsprogramma van de PvdA duidelijk maakt (de bomen en planten weten zich al jarenlang door krachtige pressiegroepen verdedigd).

In hoofdstuk 4 komt de kritische opstelling aan de orde, die sommigen tegenover een dergelijke 'belangengroepen-democratie' innemen. Ik volsta daarom op deze plaats met een enkel citaat dat kan dienen om de verschillen van mening op dit punt duidelijk te maken. Tromp voorziet

in zijn bekende artikel van 1976 in *Socialisme en Democratie*, als rechtstreeks gevolg van de democratiseringsbeweging van de jaren zestig, 'een situatie (ontstaan) waarin belangengroepen steeds openlijker hun intrede in de politieke arena doen, dat dit gepresenteerd wordt als een vorm van 'democratisering' en als legitiem ervaren, en waarin dergelijke private belangengroepen vetomacht of zelfbestuur over de sector van de maatschappij die zij pretenderen te vertegenwoordigen of te behandelen van de overheid weten af te dwingen'. (Tromp 1976, p. 162-163). Zoals in hoofdstuk 4 zal blijken, zijn aan de 'belangengroepen-democratie' zeker gevaren verbonden. Maar in het aangehaalde citaat wordt eraan voorbijgegaan dat verbrokkeling, versnippering, fragmentatie, enz. kenmerken zijn van een democratische samenleving. Dat de 'emancipatie van het deelbelang' opgeroepen wordt in een samenleving waarin voor dat deelbelang vrijelijk kan worden opgekomen. En dat 'vetomacht' en 'zelfbestuur' noodzakelijkerwijs deel uitmaken van welk democratiseringsproces dan ook en als zodanig verdedigd moeten worden, ook al perkt dat zelfbestuur even noodzakelijkerwijs de macht van de centrale democratische organen in.

Een voorbeeld hiervan (om nog één keer Oost-Europa als spiegel te gebruiken voor wat een democratische samenleving als de onze kenmerkt) vormen de recente gebeurtenissen in Polen tot aan de afkondiging van de 'staat van beleg' in december 1981. Daar is duidelijk sprake van de bedoelde wisselwerking tussen de strijd voor sociale en voor politieke rechten. Het was de strijd om een redelijk levenspeil die het democratiseringsproces, met als kern de vorming van vrije vakbonden, op gang bracht. Maar toen dat democratiseringsproces enigermate was gevorderd, zag men een veelvoud van eisen van de meest uiteenlopende groepen van de bevolking naar de oppervlakte komen. Ondanks de afremming

die dit proces onder de druk van een dreigende Russische inval en van de economische crisis onderging, brak het eenvormige masker van het totalitarisme en begon de Poolse maatschappij in stukken te breken, zoals dat met een zich democratiserende samenleving per definitie gebeurt.

### 1.3 Het 'geheim' van de parlementaire democratie

Tot slot van dit hoofdstuk zal ik proberen om het feitelijk functioneren van de democratie, zoals dat in het voorgaande is aangeduid, te betrekken op de functies die het parlement formeel vervult, resp. in een parlementaire democratie geacht wordt te vervullen. We hebben gezien dat het recht de spil vormt van een democratische samenleving. Aan de ene kant vormt het geschreven, door de rechtsstaat gegarandeerde recht de basis waarop de strijd voor sociale rechten zich kan ontwikkelen. Aan de andere kant leidt die strijd tot een conflict met het geschreven recht, voorzover deze strijd erop gericht is om het recht te veranderen. Het parlement fungeert, in zijn rol van wetgever, als intermediair tussen de strijd voor sociale en democratische rechten enerzijds en het bestaande recht anderzijds. Het is de plaats waar maatschappelijke conflicten tot uitdrukking worden gebracht.

Dit staat in een merkwaardige verhouding tot wat het parlement volgens de regels van de parlementaire democratie geacht wordt te doen. Het parlement geldt als de plaats waar de meerderheid belist over de ontwikkeling van de samenleving, maar blijkt in werkelijkheid de plaats te zijn waar minderheden hun rechten weten te realiseren. Het wordt geacht het middelpunt te vormen van een actieve overheid, maar blijkt het toneel te zijn van een actieve maatschappij. Het

wordt geacht om maatschappelijke conflicten te beslechten, maar is in de praktijk de plaats waar die conflicten worden uitgedragen.

Er bestaat dus een discrepantie tussen wat het parlement feitelijk doet en wat het geacht wordt te doen. Meer algemeen: tussen de wijze waarop de democratie feitelijk functioneert en de wijze waarop zij, conform de regels van de parlementaire democratie, geacht wordt te functioneren. Deze discrepantie nu zou, in plaats van de democratisering van de samenleving te frustreren, wel eens het 'geheim' van die democratie kunnen zijn. Misschien heeft de democratie zich wel kunnen ontwikkelen zoals dat hier beschreven is, juist dankzij de formele structuur van de parlementaire democratie. Misschien kan het parlement de rol die het speelt (het uitdragen van maatschappelijke conflicten, enz.) wel alleen spelen, omdat het geacht wordt een tegenovergestelde rol (het beslechten van maatschappelijke conflicten) te spelen. Wellicht is de functie die het parlement in een democratie vervult wel in de eerste plaats een symbolische.

Als dat zo is, dan zouden pogingen om de 'theorie' op de 'praktijk' af te stemmen, om de formele regels van de democratie aan te passen aan de wijze waarop zij feitelijk functioneert, alleen maar schade toebrengen aan de democratie. Dat gevaar lopen degenen die de symbolische waarde van het 'meerderheidsbeginsel' miskennen en er alleen een 'dictatuur van de meerderheid' in zien.<sup>12</sup>

Maar dat geldt ook voor het tegenovergestelde geval. Zoals we zullen zien, ligt aan het democratiebegrip van de sociaal-democratie de gedachte ten grondslag dat het ideaal in praktijk moet worden gebracht, dat de democratie moet functioneren zoals de parlementaire democratie geacht wordt te functioneren. (Vgl. hoofdstuk 2). Pogingen om op deze wijze de kloof tussen theorie en praktijk te dichten, stuiten echter af op het feitelijk functioneren van de democratie,

of gaan, als ze toch worden doorgezet, ten koste van die democratie. (Vgl. hoofdstuk 3).

De spanning tussen formele structuur en werkelijkheid van de democratie dient dus als uitgangspunt genomen te worden — zowel voor een analyse van het functioneren van de democratie (zoals ik in dit hoofdstuk aannemelijk heb trachten te maken) als voor pogingen om het functioneren van die democratie te verbeteren. (Vgl. hoofdstuk 4).

## 2

### De 'democratische staat'

*Sociaal-democratie en 'democratische staat'*

Door de sociaal-democratie echter wordt de formele structuur van de parlementaire democratie tot ideaal verheven.

De aanvaarding van het bestaande democratische stelsel, gecombineerd met het blijvende streven naaraan ideale, socialistische maatschappij, heeft een sociaal-democratisch democratiebegrip opgeleverd dat hier als het idee van de 'democratische staat' wordt aangeduid. In dit idee geldt de centrale overheid, en daarbinnen regering en parlement, als het instrument waarmee de samenleving zichzelf bestuurt. De staat is het middel bij uitstek waarmee op een socialistische maatschappij kan worden afgestevend.

Daarmee is op de sociaal-democratie ten volle de kritiek van toepassing die Lefort zowel t.a.v. de reformistische als de revolutionaire variant van de arbeidersbeweging formuleert: 'Reformisten en revolutionaren zijn blind voor de symbolische functie van de macht en bezeten van de gedachte om de feitelijke macht uit te oefenen, d.w.z. het maatschappelijk leven te reguleren.' (Lefort, p. 35). In dit hoofdstuk staat echter niet de kritiek op het idee van de 'democratische staat' centraal, maar wordt dit idee nader ingevuld.

Vooraf moeten bij de hier gemaakte koppeling van het idee van de 'democratische staat' aan de sociaal-democratie een paar kanttekeningen worden gemaakt.

Om te beginnen is het idee niet aan de sociaal-

democratie voorbehouden. Het is slechts een wat meer uitgewerkte variant van het in de samenleving gangbare democratiebegrip en kan daarvan niet los gezien worden. Bovendien is het, als uitgewerkte variant, bepaald niet alléén in de sociaal-democratie aan te treffen. Waarom wordt dit idee toch in de eerste plaats op haar betrokken?

In het navolgende wordt het idee van de 'democratische staat' in verband gebracht met een tweetal denktradities. De eerste is de radicaal-democratische, volgens welke de nationale staat de belichaming vormt van de volkssoevereiniteit. Deze traditie beheerst nog voor een groot deel het denken van politiek links, en kan in Nederland, behalve in de PvdA, ook ter linkerzijde van die partij worden aangetroffen. De tweede traditie is de technocratische: eigenlijk geen democratieopvatting maar een organisatieleer, die echter geleidelijk aan de kleur van haar (democratische) omgeving heeft aangenomen. Deze traditie, waarin centrale besturing van de samenleving centraal staat, valt al evenmin alleen in de PvdA aan te treffen. Zij heeft ruim ingang gevonden in vrijwel alle grote politieke partijen, in de ambtenarenwereld en in de bestuurswetenschap.

Als het idee van de 'democratische staat' hier nu een sociaal-democratisch etiket krijgt opgeplakt, dan is dat vooral omdat, zoals zal worden aangegeven, de twee genoemde tradities, de radicale en de technocratische, in de sociaal-democratie samenkomen. Overigens heeft het technocratisch denken de samenleving zo in haar greep, dat de verschillen tussen de PvdA en de andere partijen in dit opzicht soms nog maar moeilijk te herkennen zijn. Te denken valt aan de unanieme instemming die (we komen er straks op terug) de voorstellen van de commissie-Vonhoff hebben ondervonden. De speciale band tussen technocratische traditie en de sociaal-democratie kan misschien als volgt onder woorden

worden gebracht: alle politieke partijen ondersteunen het rapport-Vonhoff en iedereen is het erover eens dat een sociaal-democratische minister het rapport moet gaan uitvoeren.

De tweede opmerking heeft betrekking op de verhouding van het idee van de 'democratische staat' tot de praktijk van de sociaal-democratie. In het vorige hoofdstuk is er op gewezen dat de sociaal-democratie in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de democratisering van de samenleving. Het idee van de 'democratische staat' staat met dit democratiseringsproces op gespannen voet, waar het bijvoorbeeld centralisatie in plaats van spreiding van democratische macht nastreeft, de politieke democratie boven de sociale democratie stelt, enz. In hoeverre kan het idee van de 'democratische staat' dan toch sociaal-democratisch genoemd worden?

Het antwoord op die vraag luidt dat het idee van de 'democratische staat' richting geeft aan het denken in de sociaal-democratie over staat en democratie, en ook in verkiezingsprogramma's en dergelijke zijn neerslag vindt; in die zin is het door en door sociaal-democratisch te noemen. Er bestaat echter een kloof tussen denken en handelen van de sociaal-democratie. Zoals in het vorige hoofdstuk al gesuggereerd komt het zelfbeeld van de sociaal-democratie, o.a. belichaamd in het idee van de 'democratische staat', maar zeer ten dele overeen met de werkelijkheid.

Om het wat gechargeerd te zeggen: de sociaal-democratie doet vaak niet wat zij denkt, en weet vaak niet wat zij doet. Dat is een situatie die op den duur voor haarzelf nadelige gevolgen moet hebben.

De laatste opmerking is van methodologische aard. Het idee van de 'democratische staat' omvat een serie deels bewuste, deels onbewuste voor(onder)stellingen over de democratie. Het is doorgaans wat meer expliciet dan de 'common sense'-opvatting over democratie maar er is maar deels sprake van een uitgewerkte ideologie.

Het bestaan van het idee van de 'democratische staat' als zodanig valt dan ook moeilijk te bewijzen. Het enige dat kan gebeuren is het bestaan van een dergelijk idee aannemelijk te maken, aan de hand van verifieerbare uitspraken van partijorganen en van vooraanstaande partijleden. Dat zal in de loop van dit hoofdstuk geprobeerd worden.

## 2.1 Het idee van de 'democratische staat'

De 'democratische staat' wordt hier beschreven als een soort machine. Nu zullen weinig sociaal-democraten een dergelijke voorstelling van de democratie tot de hunne rekenen. De vergelijking dringt zich echter onweerstaanbaar op aan wie het sociaal-democratisch democratiebegrip eens nader bekijkt. De 'democratische staat' is een soort meet- en regelapparatuur waarmee de samenleving zichzelf bestuurt. Het is een 'denkende' machine die, op basis van aanwijzingen uit de samenleving, de richting bepaalt waarin die samenleving zich dient te bewegen, en vervolgens de daarvoor noodzakelijke koerscorrecties aanbrengt.

De 'democratische staat' en de relatie tot wat hij geacht wordt te besturen kunnen als volgt worden omschreven:

1. Er is één centraal punt van waaruit de samenleving wordt bestuurd, de nationale overheid. Het is niet het enige onderdeel van het bestuursapparaat, want anders zou dat, naar zal blijken, niet kunnen functioneren; maar het is wel het belangrijkste onderdeel. Zonder die hiërarchie komt de besturingscapaciteit van het hele apparaat in gevaar. Sociaal-democraten spreken van het 'primaat van de politieke democratie'.
2. Binnen die nationale overheid nemen regering en parlement de centrale plaats in. Deze instanties ontvangen uit de maatschappij, door

middel van verkiezingen, aanwijzingen over de richting waarin deze gestuurd wil worden. Deze aanwijzingen worden door hen verwerkt tot wetten, op basis waarvan de eigenlijke besturing van de samenleving plaatsvindt.

3. De uitvoering daarvan wordt verricht door de overheidsbureaucratie. Dit uitvoerend apparaat staat onder leiding van de regering, die op haar beurt verantwoording verschuldigd is aan het parlement. Als het parlement nu maar op een zodanige wijze gekozen wordt dat de wensen van de samenleving inderdaad tot uitdrukking komen, dan is de kringloop gesloten. De maatschappij wordt gestuurd op een wijze die zijzelf heeft gewild. De maatschappij bestuurt zichzelf.

Het daadwerkelijk functioneren van de 'democratische staat' is daarmee nog niet een feit. Wil daarvan sprake zijn, dan zal eerst een aantal problemen moeten worden opgelost, waarvoor hij zich geplaatst ziet. In de eerste plaats is een reductie nodig van omvang en verscheidenheid van de door de machine te verrichten taken, en van de opdrachten die zij daarvoor ontvangt. In de tweede plaats dient een regelmatige terugkoppeling op de maatschappij plaats te vinden, opdat de besturing ook werkelijk zelfbesturing blijft.

Aan beide vereisten wordt voldaan door middel van een tweetal mechanismen:

4. Het eerste is het *meerderheidsmechanisme*. Het bestuursapparaat wordt geconfronteerd met tegenstrijdige opdrachten vanuit de samenleving. Wil het apparaat hierdoor niet verlamd raken, dan zullen deze op één plaats moeten worden gedeponereerd, namelijk het centrale niveau, en zal er een duidelijk criterium moeten bestaan voor het oplossen van die tegenstrijdigheden. Het meerderheidsmechanisme is dat criterium; het herstelt de harmonie binnen het centrale apparaat en tussen apparaat en omgeving – voorwaarde voor

een optimale besturing van die omgeving. Is een beslissing eenmaal bij meerderheid genomen, dan dient de minderheid zich daarbij neer te leggen. De verkiezingen zorgen voor de noodzakelijke terugkoppeling dat wil zeggen stellen vast of de meerderheid nog steeds een meerderheid is.

5. De 'democratische staat' kan echter niet alleen verlamd raken door tegenstrijdige aanwijzingen, maar ook doldraaien door overbelasting. Vandaar het tweede mechanisme, het *delegatiemechanisme*. Dat maakt het de centrale instanties van de 'democratische staat' mogelijk om zich op de hoofdlijnen van de besturing van de samenleving te concentreren. Zij geven richtlijnen voor die besturing, die vervolgens door lagere instanties worden uitgevoerd. In die lagere regionen kan ook een zekere bijsturing plaatsvinden, in overleg met het betreffende deel van de samenleving. De afstand van maatschappij naar het centrale apparaat en weer terug is lang en kan die bijsturing noodzakelijk maken. Deze mag de richtlijnen van de centrale overheid echter niet aantasten; daar zijn, opnieuw, alleen de verkiezingen voor.

Het idee van een aldus functionerende 'democratische staat' ligt ten grondslag aan het sociaal-democratisch democratiebegrip. Zonder dat het op elke sociaal-democraat afzonderlijk van toepassing is, of dat het de praktijk van de sociaal-democratie volledig beheerst heeft dit idee de richting bepaald van het denken over staat en democratie in SDAP en PvdA. Het komt vooral tot uitdrukking in een preoccupatie met de bestuurbaarheid van de samenleving in het algemeen, en met de twee genoemde mechanismen, het meerderheidsmechanisme en het delegatiemechanisme, in het bijzonder.

Alvorens hierop in te gaan worden eerst de ideeënhistorische achtergronden geschetst van het idee van de 'democratische staat' en de om-

standigheden waaronder het in de sociaal-democratie wortel schoot.

## 2.2 (Ideeën)historische achtergrond

### *Marxisme en liberalisme*

De nadruk die sociaal-democraten leggen op de 'bestuurbaarheid' van de samenleving kan niet los gezien worden van het conflict dat het socialisme al in de negentiende eeuw uitvocht met zijn belangrijkste ideologische tegenstander, het economisch liberalisme. Dit liberalisme verheerlijkte juist de onbestuurbaarheid van de samenleving. Een ideale maatschappij is in die opvatting een maatschappij die gebaseerd is op het 'vrije spel der maatschappelijke krachten'. Zij komt tot stand achter de ruggen van de leden van die samenleving om, die alleen maar hun eigen belangen najagen en geen invloed hebben op de ontwikkeling van de samenleving als geheel. Elke poging om dat vrije spel te reguleren kan alleen maar averechtse effecten hebben. Staatsinterventie in het maatschappelijk leven moet daarom tot een minimum worden beperkt. De 'onzichtbare hand' van het marktmechanisme moet ongestoord haar arbeid kunnen verrichten.

Deze ideologie vertoonde maar weinig overeenkomst met de praktijk van het industriële kapitalisme. Het 'vrije spel der maatschappelijke krachten' was in werkelijkheid helemaal niet zo vrij, getuige de belangrijke rol die de staat in de negentiende eeuwse kapitalistische economie speelde. De theoretici van de arbeidersbeweging identificeerden het kapitalisme echter wel degelijk met zijn ideologie. Ze beschouwden het marktmechanisme als de uiteindelijke oorzaak van de ellende van de arbeidersklasse en stelden er het ideaal tegenover van een socialistische samenleving waarin de mensen bewust en planmatig vormgeven aan de maatschappelijke ontwikkeling. In een socialistische maatschappij is,

in de woorden van Marx, het produktieproces 'een proces (. . .) geworden dat door een vrije associatie van producerende mensen onder hun bewust planmatig beheer staat', (Marx, p. 213). In zo'n samenleving zou, volgens Marx en Engels, de staat een steeds geringere rol gaan spelen en uiteindelijk zelfs geheel afsterven. Daarmee komen ze merkwaardig genoeg op hetzelfde punt uit als de ideologie die ze nu juist bestreden. Zowel voor het marxisme als voor het economisch liberalisme kan een maatschappij het best zonder de hulp van de staat stellen. De ideale maatschappij bestuurt zichzelf — zonder het zelf te weten, zoals de liberalen suggereren, of, in de marxistische optiek, bij volle bewustzijn. Marx, maar ook andere negentiende eeuwse socialisten, blijven daarmee zoals *P. Rosanvallon* het uitdrukt, de 'gevangenen van het liberalisme'. De politieke economie van *Adam Smith*, die in de negentiende eeuw als economische theorie, d.w.z. als beschrijving van de economische werkelijkheid, al niet meer voldeed, werd voortgezet in de negentiende eeuwse socialistische utopie, d.w.z. in een beschrijving van hoe de werkelijkheid er zou moeten uitzien (Vgl. *Rosanvallon* 1979).<sup>13</sup>

### Het sociaal-democratisch 'staatsbeeld'

De opvattingen van de theoretici van de traditionele sociaal-democratie staan in een merkwaardige verhouding tot het marxistisch geloof in het afsterven van de staat. Zij achten het voortbestaan van de staat noodzakelijk, ook in een socialistische maatschappij. Zo schrijft *Karl Kautsky*, voorman van de Duitse sociaal-democraten: 'De overwinning van de sociaal-democratie zal de taken van de staat niet verminderen'. In een complexe industriële samenleving 'valt er niets belangrijks te ondernemen zonder een uitgebreid administratief apparaat, een "bureaucratie"' (geciteerd door *Salvadori*, p. 363). Maar in plaats van de marxistische utopie aldus te temperen voorzien de sociaal-democraten een

al even rooskleurige toekomst, waarin een soort omgekeerd afsterven van de staat plaatsvindt. De democratisering van de staat, ingeluid door de verovering van een parlementaire meerderheid, zal hand in hand gaan met een geleidelijke uitbreiding van de invloedssfeer van de staat, totdat staat en maatschappij geheel samenvallen. De staat zal niet zijn afgeschaft, maar een neutraal transparant instrument zijn geworden, waarmee de maatschappij zichzelf bestuurt.

In Nederland is dit idee van wat hier wordt aangeduid als de 'democratische staat' vooral beschreven in organische termen, als een wederzijdse doordringing van staat en maatschappij. De staat vindt een verlengstuk in corporatieve organen, waarin de maatschappij zichzelf organiseert. De parlementaire staat zet richtlijnen uit voor de ontwikkeling van de samenleving, die door deze corporatieve organen worden uitgevoerd. Het SDAP-rapport *Staatkundige stelsels* spreekt van een 'synthese van parlementaire en corporatieve staat en, goed doordacht, synthese, verzoening van Staat en vrije maatschappij, van publiek- en privaatrecht, van staatsordening en vrij maatschappelijk streven, van verordenende bevoegdheid en private collectieve rechtsvorming, van socialisme en syndicalisme, van producenten- en consumentenbelang. Op parlementair-democratische individuele grondslag de "corporatieve" opbouw. Zo zij het staatkundig stelsel der sociaal-democratie!' (*Het staatkundig stelsel*, p. 117).

Het ambivalente, half-realistische, half-utopische karakter van dit staats- en democratiebegrip komt duidelijk tot uitdrukking in de opstelling van de sociaal-democratie tegenover zijn voornaamste concurrenten in de socialistische beweging, het anarchisme en het communisme. Het anarchisme wordt verweten met zijn pleidooi voor directe democratie en voor afschaffing van de staat een maatschappijmodel voor ogen te hebben, dat misschien op de Griekse stadstaat

van *Pericles* of het Genève van *Rousseau* van toepassing was, maar zeker niet op moderne samenlevingen als de onze. Schaalvergroting en een toegenomen complexiteit van het maatschappelijk proces maken een centraal staatsapparaat, met coördinerende en sturende bevoegdheden, onmisbaar. De staat mag zich echter onder geen beding van de maatschappij 'losmaken', en zich ontwikkelen tot een macht over die maatschappij. Met kracht keert de sociaal-democratie zich dan ook tegen het communisme, dat, onder dekking van een ideologie met sterk anarchistische trekken (het Sowjet-stelsel), in werkelijkheid de dictatuur van de staat over de maatschappij vestigt.

De sociaal-democratie neemt deze steekhoudende bezwaren tegen anarchisme en communisme echter niet tot uitgangspunt voor een visie waarin het blijvend karakter van maatschappelijke conflicten en de spanning tussen staat en maatschappij centraal staan, maar bouwt een eigen model van een ideale samenleving op. Zo slaan de verwijten die zij aan het adres van anarchist en communisten richt, voor een deel op haarzelf terug. In plaats van de kritiek op het anarchisme uit te bouwen tot een kritiek op welk ideaal van volstrekte autonomie dan ook, plaatst zij tegenover de lokale autonomie van het anarchisme het beeld van een sociaal-democratische staat die op een hoger, nationaal niveau, die autonomie alsnog weet te realiseren. En in plaats van de kritiek op het 'despotisch centralisme' in landen als de Sowjet-Unie als aanleiding te gebruiken voor het uitwerken van een pluralistisch staats- en democratiebegrip plaatst zij tegenover het communisme het ideaal van wat men 'democratisch centralisme' zou kunnen noemen.

De sociaal-democratische opvattingen over staat en democratie en ook de ambivalentie jegens het gedachtengoed van concurrerende stromingen binnen de arbeidersbeweging kunnen niet worden begrepen zonder te verwijzen naar een

al veel eerder ontstane rationalistische visie op de ontwikkeling van de samenleving. Daarin verschijnt maatschappijverandering als een rationeel proces, als inrichting van de samenleving volgens een ontwerp, dat bij wijze van spreken op de tekentafel kan worden vervaardigd. Deze opvatting, waarin ratio en utopie samenkomen en die het denken over maatschappijverandering de afgelopen eeuwen heeft beheerst, heeft totalitaire implicaties, o.a. waar het kan dienen (en gediend heeft) als rechtvaardiging voor de meest barbaarse vormen van geweld. *K. Koch* spreekt terecht van de 'naïeve en gevaarlijke opvatting omtrent de politieke werkelijkheid, die impliceert dat individuen, absolute monarchen, gedreven politici dan wel ijverige bureaucraten de politieke werkelijkheid naar eigen inzicht vorm zouden kunnen geven, zouden kunnen construeren (*Koch*, p. 75).

Men zou kunnen stellen dat in de sociaal-democratische idee van de 'democratische staat' twee in dit rationalisme wortelende tradities samenkomen. De eerste is de revolutionair-democratische traditie, zoals die in de Franse revolutie haar moderne gestalte kreeg. Kern van die traditie is het geloof in de identiteit van staat en maatschappij, in de staat als volstrekte belichaming van de volkssoevereiniteit.<sup>14</sup>

De tweede traditie is de technocratische, die al op politieke denkers als *Hobbes* teruggaat, maar die in de 'utopist' *Saint-Simon* haar eigenlijke geestelijke vader heeft. Bij hem is al het model aan te treffen van een vanuit rationeel centrum gedirigeerde maatschappij, waar het bestuur over mensen plaats heeft gemaakt voor het beheer van dingen.

#### *Technocraten en radicalen*

Deze verwantschap met de technocratische traditie enerzijds, de revolutionair-democratische traditie anderzijds, biedt aanknopingspunten voor een beschrijving van de historische omstandigheden, waarin de sociaal-democratische visie

op staat en democratie vorm kreeg. Het betreft een periode die een groot deel van de jaren twintig en dertig bestrijkt. In deze periode neemt de 'ingroei' van de sociaal-democratie in het bestaande maatschappelijk systeem een aanvang. In verschillende landen van West-Europa aanvaardden sociaal-democratische partijen regeringsverantwoordelijkheid, of verklaren zij zich bereid die te aanvaarden. In dat licht moeten de pogingen gezien als van Van der Goes van Naters in Nederland, om een positief staatsbeeld te ontwikkelen en de contouren te schetsen van een eigen bestuurlijk-politiek systeem.

Daarnaast speelt een rol dat zich in deze periode een 'verwetenschappelijking' van de economische produktie (en het denken daarover) begint te voltrekken. Op bedrijfsniveau tracht men door rationalisatiemaatregelen de verspilling in het produktieproces te minimaliseren. In het verlengde daarvan beginnen zich discussies uit te kristalliseren over de verspilling die de kapitalistische economie op macro-economisch niveau met zich meebrengt en over de mogelijkheden om de overheid een globaal-regulerende rol in het economisch leven te laten spelen. Onder invloed daarvan, maar ook van het aanvankelijk nog niet geheel in diskrediet gebrachte Sowjet-experiment, komt in de sociaal-democratie steeds meer nadruk te liggen op (economische) planning als middel om maatschappelijke veranderingen tot stand te brengen. Dat maakt haar gevoelig voor de technocratische traditie die we zojuist beschreven hebben.<sup>15</sup>

Anders dan het begrip 'ingroei' doet vermoeden betekende dit echter niet dat de sociaal-democratie de pretentie opgaf om een socialistische samenleving te zullen realiseren. In tegendeel, Van der Goes van Naters schetst in 1930 het beeld van een samenleving die op het punt staat om socialistisch te worden. 'Een voortgaande vermaatschappelijking', schrijft hij, 'een overgang der voornaamste produktiemiddelen aan

de gemeenschap zich manifesterend in de staat is op handen.' En wanneer enkele jaren later een *Plan van de Arbeid* wordt gepresenteerd met uitdrukkelijk minder vergaande doelstellingen dan de vestiging van het socialisme, dan wordt daarin toch een stap op weg naar dat socialisme gezien. De sociaal-democratie mag in die jaren een technocratisch karakter krijgen, zij behoudt haar eschatologische trekken en blijft zo verbonden met de revolutionair-democratische traditie, waarin de eenheid van staat en samenleving centraal staat.

Kenmerkend in dit opzicht is de verhouding tot het Sowjet-communisme, waartegen de sociaal-democratie zich in die jaren met zoveel kracht keert. Zij doet dat, omdat een samenleving waarin wel het gemeenschapseigendom van de produktie is gerealiseerd, maar waar van democratie geen sprake is, voor haar niet acceptabel is. De sociaal-democratie vecht echter niet alleen het socialistisch karakter van de Sowjet-Unie aan, maar werpt zich ook op als alternatief voor de weg naar een socialistische samenleving. Ze verwerpt het idee van een socialistische revolutie niet ten principale, maar, zou men kunnen zeggen, smeert die revolutie in de tijd uit. Een begrip als 'organische versmelting van staat en maatschappij' wijst in die richting, net als een recent begrip als 'kleine stappen'. Zo'n begrip zou z'n betekenis verliezen als niet op de een of andere manier op de achtergrond het streven naar een bepaald einddoel meespeelde. Ook de moderne sociaal-democratie is dus altijd nog niet geheel losgekomen van het evolutionair-eschatologische perspectief, dat de negentiende eeuwse arbeidersbeweging zo sterk aankleefde. Bovenstaande kan het bestaan helpen verklaren van de twee vleugels waarin de sociaal-democratie sinds jaar en dag is verdeeld, en licht werpen op de inzet van de conflicten die deze met elkaar uitvechten. De ene vleugel kunnen we als bestuurlijk-technocratisch omschrijven en is naar

haar aard gematigd van aard. De andere vleugel is radicaal-democratisch van karakter en is sterk georiënteerd op buitenparlementaire bewegingen. Al naar gelang de maatschappelijke conjunctuur treedt één van beide vleugels meer op de voorgrond. Maar gemeenschappelijk hebben ze het streven om d.m.v. staatsingrijpen de samenleving te 'besturen' en dat bepaalt ook de inzet van hun conflicten. Hoe ver de overheid dient in te grijpen in de economie; hoe smal de marges van parlementaire politiek zijn en in hoeverre buitenparlementaire bewegingen die marges kunnen oprekken; hoe groot de stappen zijn die genomen kunnen worden — daarover verschilt men van mening. Maar dat uiteindelijk alleen de verovering van de staatsmacht geldt en dat de staat de maatschappelijke ontwikkeling zal moeten besturen — daarover is men het eens.

### 2.3 Toepassingen

*Het bestuurbaarheids-ideaal als 'karakteristieke visie'*

Nu wordt de soep minder heet gegeten dan zij wordt opgediend. In de politieke praktijk van de PvdA speelt het begrip 'bestuurbaarheid' in ieder geval geen allesoverheersende rol. Voor elk van de twee onderscheiden vleugels zijn daar aparte redenen voor aan te wijzen. De 'bestuurders' ondervinden aan den lijve dat de bestuurbaarheid van de samenleving niet te hoog moet worden aangeslagen; en de 'activisten', die het hardst om de bestuurbaarheid blijven roepen, worden in de praktijk te zeer in beslag genomen door de acties en eisen van buitenparlementaire bewegingen, die de samenleving alleen maar onbestuurbaarder maken.

Dat neemt niet weg dat het oude ideaal nog steeds doorklinkt in de wijze waarop in de sociaal-democratie over vraagstukken van staat en democratie wordt gesproken, en in de oplossingen die op dat terrein worden aangedragen. Het sociaal-democratisch idee van de 'democratische

staat' heeft veel weg van wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een 'karakteristieke visie' noemt: een stelsel van 'normstellende, globale uitgangspunten en opvattingen waardoor men zich, ondanks tegenslagen, laat leiden bij het herkennen en oplossen van problemen'. (WRR 1980, p. 9).

Het idee van de 'democratische staat', zo luidt mijn stelling, drukt ook op het recente denken in de PvdA over staat en democratie een sterk stempel. Dat komt tot uitdrukking in een preoccupatie met de bestuurbaarheid van de samenleving en in een veronachtzaming, zo niet bestrijding van vormen van democratie die de bestuurskracht van de centrale overheid kunnen aantasten. Ook het in 2.1 genoemde meerderheidsprincipe en het delegatieprincipe, die de 'democratische staat' doen functioneren, blijken nog steeds in het centrum van de belangstelling te staan. Op het laatste principe, d.w.z. op het thema van functionele en territoriale decentralisatie, wordt wat uitvoeriger ingegaan.

In de inleiding zijn al enkele uitspraken van Den Uyl over de wenselijkheid van een bestuurbare samenleving aangehaald. Ook het huidige verkiezingsprogramma *Weerwerk* laat daarover geen twijfel bestaan, getuige bij voorbeeld de anderhalve pagina tellende inleiding tot dit programma. De toename van het aantal maatschappelijke problemen doet de roep om bestuurbaarheid sterker dan ooit opklinken. De PvdA kiest voor 'sturend beleid'. Werkloosheid en woningnood 'kunnen alleen effectief worden bestreden met nieuwe sturingsinstrumenten'. 'In een stuurloze samenleving dreigt op den duur ook de democratie te stranden'. Het omzetten van inkomensoffers in werk is 'in een stuurloze samenleving () onmogelijk'. En wie 'de overheid met nieuwe sturingsinstrumenten wil belasten ontkomt er niet aan om de bestuurbaarheid en de herkenbaarheid van de overheid te vergroten'. (p. 2-3).

Het idee van de bestuurbaarheid is ook duidelijk terug te vinden in een aantal artikelen van *Ed van Thijn*, die zich de afgelopen jaren als een van de weinigen in de PvdA expliciet met de problematiek van de overheidsorganisatie heeft beziggehouden. Hij ziet de toch al niet zo grote greep van de overheid als geheel op maatschappelijke veranderingsprocessen verder verzwakken. Het parlement, als centraal orgaan van die overheid, moet een 'krachtscentrale in de beleidsbepaling' worden, 'een beleidsbepalend machtscentrum dat niet alleen richting kan geven aan het regeringsbeleid maar namens de gemeenschap ook richting kan geven aan de ontwikkeling van onze samenleving.' (Van Thijn 1976, p. 104 resp. 112).<sup>16</sup>

Een toename van de greep van de overheid op maatschappelijke processen kan volgens Van Thijn echter alleen worden gerealiseerd als ook het overheidsapparaat zelf meer beheersbaar wordt gemaakt. 'Een toenemende bureaucrativering; verlamdende competentiegevechten tussen organen, departementen, afdelingen; een toenemende ondoorzichtigheid van verantwoordelijkheden; een ingebouwde traagheid ten opzichte van maatschappelijke veranderingen maken de overheid als instrument in handen van maatschappijvernieuwing nastrevende politici met de dag minder doeltreffend en beheersbaar'. 'Wij zullen,' aldus van Thijn, 'in de komende jaren de hoogste prioriteit moeten toekennen aan het bijslippen van ons denken over de democratisering van ons bestuur. Het raakt de essentie van onze maatschappijbeschouwing (.)' Het democratisch socialisme 'staat of valt met de oplossing van dit vraagstuk.' (Van Thijn 1977a, p. 202-203).

Het bestuurbaarheidsideaal maakt niet alleen dit soort uitspraken begrijpelijk, maar helpt ook de 'blinde vlekken' in het denken van sociaal-democraten over staat en democratie opsporen, en hun

gereserveerdheid tegenover bepaalde ontwikkelingen verklaren. Dat geldt bij voorbeeld voor de straks nader te behandelen decentralisatie, voorzover deze althans leidt tot een overdracht van niet alleen uitvoerende, maar ook van beleidsbepalende taken en er werkelijk gesproken kan worden van een toename van lokale en regionale 'autonomie'. Centralistisch ingesteld als ze zijn hebben sociaal-democraten met een dergelijke benadering van decentralisatie grote moeite. Zo'n spreiding van beslissingsmacht belemmert immers de sturingscapaciteit van de centrale overheid en bouwt zelfs weerstanden tegen een centraal gevoerd beleid in.

Deze huiver, die op diverse beleidsterreinen tot uiting komt en die nog steeds voor een groot deel de politieke cultuur van de sociaal-democratie beheerst, kan worden veralgemeniseerd. Sociaal-democraten hebben zich altijd afkerig getoond of zich op z'n minst te weinig ingezet voor die aspecten van het politieke besluitvormingsproces die een rem op de bestuurskracht van de centrale overheid kunnen zetten. Dit kennelijk in de gevaarlijke veronderstelling dat zij op den duur het beleid wel zouden bepalen en dat dat bovendien een goed beleid zou zijn. Een voorbeeld is de openbaarheid van bestuur. *Berg* wijst op de 'grote moeite, die het kabinet-Den Uyl heeft gehad met het accepteren van enige ambtelijke openbaarheid'. (*Berg*, p. 139). Iets dergelijks geldt voor maatschappelijke acties, die door de PvdA als oppositiepartij altijd wel worden verwelkomd, maar die bij regeringsdeelname al snel worden veroordeeld, gebaat als men dan als sturende overheid is bij een passief maatschappelijk veld.

Ook bijvoorbeeld een losse opmerking van de toenmalige premier Den Uyl, dat de beroepsmogelijkheden van burgers bij de Kroon maar moesten worden teruggeschoefd omdat alleen de geprivilegeerden in de samenleving er gebruik van zouden maken, past in dit rijtje. Het gaat

hier natuurlijk niet om Den Uyl persoonlijk. Zijn opmerking past in een gedachtenwereld die door de meeste sociaal-democraten wordt gedeeld en waarin de bestuurskracht van de centrale overheid centraal. De constatering van *Van Benthem van den Bergh* t.a.v. de marxistische theorie, dat het deze 'volstrekt (ontbreekt) aan aandacht voor de traditionele vraag van de politieke filosofie hoe in het politieke bestel na de revolutie "checks and balances" kunnen worden aangebracht, hoe machtsuitoefening kan worden gematigd en gecontroleerd' (Van Benthem van den Bergh 1979, p. 606), is dan ook net zo goed op de sociaal-democratie van toepassing.

#### *Meerderheidsstreven*

Wordt het sociaal-democratisch denken over staat en democratie in algemene zin beheerst door het idee van de bestuurbaarheid, dat geldt in meer specifieke zin voor de twee principes die de 'democratische staat' in beweging houden, het meerderheidsprincipe en het delegatieprincipe. Wat het eerste betreft kan geconstateerd worden dat sociaal-democraten altijd een wonderlijk geloof hebben gehad in het uiteindelijk (eens komt de dag . . .) behalen van de absolute parlementaire meerderheid. Daarmee werd niet alleen de kracht van de eigen beweging overschat, maar ook de mogelijkheden die een dergelijke absolute meerderheid zouden hebben gegeven.

Die stelselmatige overschatting valt zonder het geloof in het bestuurbaarheidsideaal niet goed te begrijpen. Het is daarom ook zeer de vraag of ervaringen als in andere landen, waar wèl een parlementaire meerderheid werd behaald, zonder dat het socialistisch walhalla werd geopend, de verwachtingen minder hoog gespannen zouden hebben gemaakt. Sinds duidelijk is geworden dat het stemmenpercentage van de PvdA bij landelijke verkiezingen de dertig procent waarschijnlijk nooit ver te boven zal gaan zien we de meerderheidsverwachting dan ook niet

verdwijnen, maar bij veel sociaal-democraten vervangen worden door de hoop op een 'linkse meerderheid', die alles zal veranderen, waarbij dan wel gemakshalve voorbij wordt gegaan aan de grote verschillen tussen partijen als D'66 en de PSP.

Het bestuurbaarheidsideaal speelt ook een rol bij wat lange tijd binnen de PvdA een actuele kwestie is geweest, namelijk de verandering van het Nederlandse kiesstelsel. Als er dan langs 'natuurlijke' weg geen meerderheid tot stand komt, zo zou men de redenering die hieraan ten grondslag ligt kunnen karakteriseren, dan moet het maar langs kunstmatige weg gebeuren. Hoewel zeker niet zonder gevaren, hoeven we dergelijke plannen (die overigens in de PvdA zelf op weerstand stuiten en met de beoogde 'progressieve volkspartij' naar de achtergrond verdwenen) niet als de doodsteek voor de democratie af te schilderen, zoals wel is gebeurd. Wel is het een bewijs voor de hardnekkigheid waarmee sociaal-democraten het bestuurlijk stelsel bestuurbaar willen maken, teneinde de greep van dat stelsel op de ontwikkeling van de samenleving te versterken.

#### *Decentralisatie*

Wat langer staan we stil bij het tweede principe, dat van de delegatie. Het streven naar decentralisatie vormt een constante in het denken van de sociaal-democratie in de afgelopen vijftig jaar over staatkundige en bestuurlijke vernieuwing. Deze decentralisatie is altijd in de eerste plaats opgevat als een middel om de armslag van de centrale overheid te vergroten. Centraal daarbij staat de scheiding tussen beleidsbepaling op centraal niveau en uitvoering door lagere regionen. Aldus wordt de centrale overheid van minder belangrijke taken ontlast, zonder haar greep op de ontwikkeling als geheel te verliezen.

In de jaren dertig stond decentralisatie geheel in het perspectief van de komende socialistische maatschappij. Van der Goes van Naters toont

zich bezorgd, maar het is een door optimisme gekleurde bezorgdheid. 'Een voortgaande vermaatschappelijking', schrijft hij in 1930, 'een overgang der voornaamste produktiemiddelen aan de gemeenschap is op handen. De taak van de staat en zijn organen op economisch en sociaal terrein wordt dagelijks meeromvattend. Tegen deze snelheid zijn de staat en zijn organen in hun huidige samenstelling niet opgewassen. Dat is de voornaamste oorzaak van de crisis van de staat, van de democratie, van het parlementarisme of hoe men dit verschijnsel ook wil noemen'. (Van der Goes van Naters 1930, p. 8). De oplossing van die crisis wordt vooral gezocht in de zgn. functionele decentralisatie. Teneinde het centrale bestuursapparaat te ontlasten, dient de uitvoering en nadere uitwerking van het beleid aan deskundigen en/of belanghebbenden, verenigd in 'corporaties', in organisaties met verordenende bevoegdheid, te worden overgedragen. De centrale overheid doet bewust een stapje terug, teneinde zelf beter het beleid op hoofdlijnen te kunnen organiseren. Van der Goes schrijft in dat verband: 'Door het verlenen van een publiek charter aan deze corporaties geeft de Staat geen macht uit handen; doordat zijn invloed werkzaam kan zijn tot ver in de particuliere sfeer neemt zijn macht toe.' (Van der Goes van Naters 1937, p. 116).

Heel anders is het perspectief in de jaren zeventig, wanneer de staat opnieuw in de belangstelling van de sociaal-democratie komt te staan. De zonnige stemming waarin de problemen m.b.t. de staat in de jaren dertig nog werden bezien, is geheel verdwenen. De samenleving lijkt steeds minder bestuurbaar te worden en de overheid lijkt op die besturende taak ook nauwelijks berekend. De aangedragen oplossingen liggen echter in dezelfde lijn als die van de jaren dertig en hebben de scheiding tussen beleidsvorming enerzijds uitvoering anderzijds tot grondslag.

De centrale overheid, zo schrijft van Thijn, dient 'zich minder bezig te houden met uitvoering en beheer maar haar kracht vooral te zoeken in normering en planning'. (Van Thijn 1979, p. 109). Een speciaal accent krijgen de voorstellen door de poging om de eisen m.b.t. democratisering van instellingen en bedrijven, zoals die vanaf het eind van de jaren zestig ook sterk in de PvdA opklinken, in de beoogde structuur te verwerken. Aldus kan de waargenomen vervreemding tussen individuele burger en overheidsinstellingen worden verminderd. Deze democratisering wordt echter zodanig opgevat, dat de scheiding tussen besluitvorming en uitvoering hoeksteen van de ideologie van de 'democratische staat' niet in gevaar komt. Men ziet de besluitvorming als een zaak van het centrale bestuursstelsel, van de politieke democratie en de uitvoering van taken als een harmonieuze aangelegenheid, waarin alle betrokkenen 'participeren'. *Weerwerk* spreekt bij voorbeeld van 'overdracht van beheers- en uitvoeringstaken aan beheersorganen, samengesteld uit medewerkers, gebruikers en door gekozen organen aan te wijzen vertegenwoordigers'. Enig genoemde doel: 'De overbelasting en de coördinatieproblemen van de rijksoverheid te bestrijden'. (*Weerwerk*, p. 19).

Door Van Thijn is een en ander als volgt omschreven: 'Een nieuwe taakafbakening tussen overheid en gedemocratiseerde instellingen tekent zich af.

De overheid financiert, budgetteert, normeert het gewenste voorzieningenniveau, schept arbeidsplaatsen, maar laat beheer en uitvoering over aan de gedemocratiseerde besturen van de gesubsidieerde instellingen'. (Van Thijn 1979, p. 109). Een dergelijk pleidooi voor functionele decentralisatie sluit aan bij geluiden uit de bestuurskundige en politicologische hoek. Zo pleiten *Kooiman* en *Scheltema* voor de al genoemde scheiding tussen beleidsvorming enerzijds en

beleidsuitvoering aan anderzijds zelfstandige bestuursorganen. *Van Putten* bepleit in een wat andere variant een delegatie ministriële bevoegdheden aan gekozen functionele deelparlementen. (Vgl. *Pans*, p. 142).

Naast functionele decentralisatie wordt ook territoriale decentralisatie als een middel gezien om twee vliegen in één klap te slaan, nl. het bestuur dicht bij de burger te brengen en de centrale overheid te ontlasten. Ook hier blijft de karakteristieke scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering centraal staan. Een uitspraak als 'bestuurlijke bevoegdheden worden toegekend aan het laagste, dichtst bij de burgers staande bestuursniveau dat de daaruit voortvloeiende taken kan vervullen' (*Beginselprogramma*, p. 30) moet dan ook met een korreltje zout worden genomen. Zij lijkt meer de weerslag te zijn van een algemene modieuze gevoeligheid voor het decentralisatie-idee dan van een bewuste heroverweging van de traditionele uitgangspunten van de sociaal-democratie.

Wat dat betreft vormen de o.a. door *Meyer* en *Peper* ontwikkelde ideeën over decentralisatie van welzijnsbeleid een uitzondering. Afgezien van de praktische uitwerking die (o.a. door een ander kabinet) aan hun voorstellen is gegeven, hebben we hier met een manier van redeneren te doen die, door principieel te kiezen voor het gemeentelijk niveau als zwaartepunt van de beleidsbepaling, in gespannen verhouding staat tot het traditionele centralisme van de sociaal-democratie. Ze bergt dan ook een vernieuwing van het sociaal-democratisch denken over staat en democratie in zich.<sup>17</sup>

Het is overigens niet denkbeeldig dat ook in een dergelijke benadering het idee van de 'democratische staat', zij het in gewijzigde vorm, zal blijven doorklinken. Niet de centrale overheid maar de gemeente zou dan de instantie zijn die pretendeert algemene leiding te geven aan

de maatschappelijke ontwikkeling binnen de gemeentegrenzen. Hoewel het bestuurbaarheidsideaal op gemeentelijk niveau niet gauw een grote vlucht zal nemen (daarvoor zijn de bewijzen van het tegendeel te nadrukkelijk aanwezig), kan het toch dezelfde nadelige ontwikkelingen uitlokken, die m.b.t. het centrale niveau in het volgende hoofdstuk zullen worden aangestipt: bureaucratisering, verstikking van het particuliere initiatief, enz.

## Democratie contra de 'democratische staat'

*Planning en  
democratie*

Het socialistische streven naar planning van de maatschappelijke ontwikkeling, naar 'bestuurbaarheid' van de samenleving, wordt sinds jaar en dag gekritiseerd door auteurs uit de conservatief-liberale hoek. Planning, zo luidt de kern van deze kritiek, brengt een bureaucratisering van het maatschappelijk leven met zich mee en vergroot de macht van de staat ten koste van de individuele vrijheid. Sinds *F. Hayek* veertig jaar geleden waarschuwde voor *The road to serfdom* die het socialisme zou wijzen, is op dit thema talloze malen gevarieerd. De socialisten verdegden zich, zoals J. M. den Uyl in 1951 met het door hem geschreven PvdA-rapport *De weg naar vrijheid*, door te stellen dat planning en vrijheid wel degelijk verenigbaar zijn en dat het eerste zelfs een voorwaarde is voor het tweede.

Wanneer in onderstaande dit standpunt wordt aangevochten, dan gebeurt dit niet vanuit conservatief-liberaal gezichtspunt. De conservatief-liberale kritiek schiet, althans waar het de westerse democratieën van dit moment betreft, haar doel meestal voorbij. Dat geldt al helemaal voor het 'bewijs' dat zij pleegt over te leggen voor de stelling, dat de vrijheid in deze landen in gevaar zou zijn, nl. het sterk gestegen aandeel van de collectieve uitgaven in het nationaal inkomen. De hoogte van dit aandeel zegt echter betrekkelijk weinig over de mate van vrijheid in een samenleving. De conservatief-liberalen gaan geheel voorbij aan het verschil tussen de collectieve sector in een democratische samenleving en die

in een door een staatsbureaucratie geleide maatschappij en aan het onderscheid tussen verschillende typen van staten. Zo beroven ze het begrip 'staat' van elke analytische kracht; wat resteert is niet meer dan een scheldwoord.

Maar niet alleen het bewijs, ook hetgeen de conservatief-liberalen eigenlijk willen bewijzen, nl. dat de totalitaire maatschappij bij ons om de hoek ligt, is hoogst aanvechtbaar. Als was de vrees de vader van de gedachte, neigen ze ertoe het democratisch gehalte van samenlevingen als de onze systematisch te onderschatten. De democratie, en niet haar totalitaire tegenvoeter, beantwoordt echter het meest aan de werkelijkheid in landen als de onze. Daarom is het zinvoller de traditionele vraag naar de verhouding tussen planning en vrijheid om te draaien. Niet de vraag of een geplande samenleving wel vrij kan zijn dient democratisch-socialisten in de eerste plaats bezig te houden, maar de vraag of een vrije, democratische maatschappij, zoals zij die wensen, wel planbaar is, wel verenigbaar met het paradigma van de 'bestuurbare samenleving'. Het antwoordt dat hier op deze vraag wordt gegeven, luidt ontkennend. Daarbij kan voor een deel aangesloten worden bij recente literatuur, waarin de bestuurbaarheid van welke samenleving dan ook wordt gerelativeerd. In die literatuur vallen twee elementen te onderscheiden. Het eerste heeft betrekking op de 'input'-zijde van het overheidsbeleid, of, algemener gesteld, op de maatschappelijke wortels van de staat. De staat, zo kan gesteld worden, is geen rationele, bewuste creatie, zoals het bestuurbaarheidsideaal veronderstelt, maar het deels onbedoelde resultaat van maatschappelijke ontwikkelingen. Of, zoals de socioloog *Elias* het in het algemeen formuleert: 'De maatschappelijke processen verlopen over langere perioden gezien blind en ongestuurd'. (*Elias*, p. 173).

Het tweede element heeft betrekking op de 'output'-zijde van het overheidsbeleid, dat wil

zeggen op het vermogen van de staat om de maatschappelijke ontwikkeling daadwerkelijk te sturen. Gesteld kan worden dat dit vermogen betrekkelijk gering is en dat pogingen om vanuit een centraal punt maatschappelijke veranderingen door te voeren, vaak geen of heel andere dan de bedoelde effecten sorteren. Zo stelt de politicoloog *Van Gunsteren*, naar wie hieronder meerdere malen verwezen zal worden: '(De) toepassing van dit soort controle op complexe interactiesystemen heeft averechte en soms desastreuze gevolgen'. (*Van Gunsteren* 1976, p. 20-21).

De staat is dus niet alleen een 'onbewust' produkt van menselijk handelen, maar produceert ook zelf op zijn beurt maatschappelijke ontwikkelingen die maar zeer ten dele bewust gewild zijn. Daarmee is de basis gelegd voor een fundamentele kritiek op het paradigma van de bestuurbaarheid van de samenleving. Dit paradigma wordt gekenmerkt door een extreem, onhoudbaar voluntarisme, voorzover de maatschappelijke ontwikkeling wordt voorgesteld als een proces dat (t.z.t.) bewust kan worden gestuurd, geconstrueerd en afwijkingen van die norm worden toegeschreven aan op te heffen toevalligheden, of aan de al evenzeer op te heffen invloed van het bestaande, verkeerde, maatschappelijke systeem.

Deze dubbele kritiek op het paradigma van de 'bestuurbare samenleving' verdient echter op één, voor ons betoog wezenlijk punt te worden uitgebreid resp. genuanceerd. Zij vertoont namelijk de neiging om, als reactie op de overspannen verwachtingen van het bestuurbaarheidsideaal, coherentie en sturend vermogen van de staat al te veel te relativiseren. Daarvoor bestaat geen reden, als we bijvoorbeeld zien waartoe de overheid in een aantal niet-westerse landen in staat is gebleken, zowel waar het leiding geven aan het industrialisatieproces als aan de maat-

schappelijke ontwikkeling in algemene zin betreft. Ook al blijven onbedoelde effecten geenszins achterwege, soms zelfs met rampzalige gevolgen, de greep van de staat op de maatschappelijke ontwikkeling kan wel degelijk groot zijn; groter in ieder geval dan in samenlevingen als de onze nu het geval is.

Dat brengt ons op de volgende aanvulling. Als de bestuurbaarheid van onze samenleving betrekkelijk gering is, dan is dat niet in de laatste plaats omdat deze samenleving een betrekkelijk hoogdemocratisch gehalte heeft. Het is die eigenschap die het maatschappelijke groeperingen mogelijk maakt om met de meest uiteenlopende wensen en verlangens ontwikkeling en koers van de staat verregaand te beïnvloeden; en het is om dezelfde reden dat individuen en groepen een betrekkelijk grote vrijheid hebben om zich aan de greep van de overheid, zonder al te veel risico, te onttrekken en het overheidsbeleid zelfs openlijk tegen te werken. Met andere woorden: de beperking van de staat in een democratische staat is voor een deel (opgelegde) zelfbeperking. Daarmee belanden we toch nog bij de conservatief-liberale kritiek, waaraan in de eerste regels van dit hoofdstuk gerefereerd werd. Die moet niet geheel terzijde worden geschoven. Waar de democratie een obstakel vormt voor een effectief optreden van de centrale overheid, kan de staat die effectiviteit, zij het niet oneindig, vergroten door de democratie aan banden te leggen. Hier stuiten we op een onbedoeld effect van het idee van de 'democratische staat'. Het kan met een beroep op de democratie, belichaamd als het die ziet in de staat, die staat de legitimiteit bezorgen om de feitelijke democratie terug te dringen. Op dit punt is de angst voor planning die de vrijheid bedreigt, zoals verwoord in de (conservatief-)liberale, maar ook in de anarchistische kritiek, niet geheel zonder relevantie.

*Toename van  
maatschappelijke  
problemen*

### 3.1 De staat als produkt van maatschappelijke verhoudingen

De afgelopen decennia is in de westerse wereld de bemoeienis van de staat met het maatschappelijk leven gigantisch toegenomen. Het aantal ambtenaren steeg bijvoorbeeld met sprongen en er is nauwelijks een terrein meer te bedenken, waarop de staat niet op de een of andere manier actief is. Vaak wordt over die toegenomen bemoeienis gesproken alsof het om een geplande, rationele ontwikkeling zou zijn gegaan. De uitbreiding van de activiteiten van de staat zou een weloverwogen antwoord zijn geweest op de toegenomen complexiteit van de industriële samenleving, die om planning en coördinatie op centraal niveau vraagt. In die termen heeft de sociaal-democratie bijvoorbeeld altijd de discussie met het anarchisme gevoerd.

Deze redenering heeft echter meer weg van een rechtvaardiging van het staatsoptreden, waarbij het bestuurbaarheidsideaal in het verleden wordt geprojecteerd, dan van een verklaring van dat optreden. Tussen de toegenomen complexiteit van de samenleving en de toegenomen overheidsactiviteit bestaat slechts een ver verwijderd verband. En de aard van dat verband is zodanig, dat we de huidige overheid beter kunnen beschouwen als het onbewuste resultaat van, dan als het bewuste antwoord op de maatschappelijke ontwikkeling. Met alle funeste gevolgen van dien voor het sturend vermogen van die overheid. Een belangrijke rol daarbij spelen het democratisch karakter van de samenleving, dat een wirwar aan maatschappelijke problemen voortbrengt, en de ideologie van de 'democratische staat', die mensen ertoe brengt om al die problemen bij de centrale overheid te deponeren.

De complexiteit van een samenleving als de onze is inderdaad sterk toegenomen en dat brengt een groot aantal potentiële problemen met zich

mee. Men zit zo dicht op elkaar en is zo van elkaar afhankelijk (o.a. als gevolg van een zeer sterke arbeidsdeling), dat wat op plaats A gebeurt altijd wel van invloed is op de gang van zaken in plaats B, en omgekeerd.<sup>18</sup> Deze (afstemmings-)problemen manifesteren zich echter lang niet altijd als zodanig, dat wil zeggen: worden lang niet altijd als 'maatschappelijke problemen' opgevat. Dat hangt af van het vermogen van individuen en groepen in de samenleving om ze als maatschappelijke problemen te ervaren en als zodanig geaccepteerd te krijgen. Dat vermogen nu is de afgelopen tijd sterk gegroeid; sterker nog wellicht dan de afstemmingsproblemen in een complexe samenleving zelf.

Een voorbeeld dat dat kan illustreren, is de milieuproblematiek.

Natuurlijk is de milieuvervuiling de afgelopen decennia in absolute termen toegenomen. Maar dat mag niet doen vergeten, dat die vervuiling er vroeger ook al was en dat sommige groepen daar in extreme mate mee werden geconfronteerd. Terwijl toen de vervuiling min of meer als 'lot' werd geaccepteerd, is er nu, of het nu gaat om afzonderlijke vervuilers of om milieuvervuiling op landelijke schaal, alom sprake van protest en verzet. Mensen zijn milieuvervuiling gaan zien als iets wat bestreden kan worden; de milieuproblemen van afzonderlijke individuen en groepen zijn een milieuproblematiek geworden.

Dat alles kan niet los gezien worden van de democratisering van de samenleving, in het bijzonder in de afgelopen vijftien jaar. Het vermogen van mensen om hun problemen tot maatschappelijke problemen te maken, d.w.z. tot inzet van maatschappelijke conflicten, van actie en discussie, is gegroeid. Dat betekent niet dat dat vermogen bij de ene groep niet sterker is dan bij de andere. Het vermogen om van eigen problemen 'maatschappelijke problemen' te maken is bijvoorbeeld sterker bij de grote ondernemingen dan bij de vakbeweging; sterker

bij hogeschoolde arbeiders dan bij bejaarden. Maar het vermogen als geheel, en van vrijwel elke groep afzonderlijk, is de afgelopen periode sterk toegenomen.

Nu kan men deze democratisering natuurlijk weer toeschrijven aan de eerder genoemde complexiteit van de samenleving. Met deze complexiteit, zou men kunnen zeggen, is het vermogen van afzonderlijke groepen om het maatschappelijk systeem als geheel, of onderdelen daarvan, te ontregelen, sterk toegenomen. Dit kan, zo stelt bijvoorbeeld Koch, niet zonder consequenties blijven. Het 'vindt zijn weerslag op de lange duur in veranderingen van de politieke procedureregels. De totstandkoming van de parlementaire democratie is er een van de mogelijke weerspiegelingen van'. (Koch, p. 98). Men zou dit ook op de participatie-democratie van de afgelopen tijd kunnen toepassen.

Nu spelen bij een verklaring van de democratiseringsbeweging, of men nu vertrekt in de negentiende eeuw of in de jaren zestig, verschillende factoren een rol. Hier gaat het er slechts om dat de toegenomen complexiteit van de samenleving er geen afdoende verklaring voor vormt. Er bestaan industriële samenlevingen van een betrekkelijk hoge complexiteit, waarin het individuen en groepen niet is toegestaan om hun eisen te articuleren en door middel van actie e.d. tot 'maatschappelijk probleem' te verheffen. Democratie valt niet zonder meer op complexiteit terug te voeren. Het is een onafhankelijke variabele, die het bestaan van de enorme hoeveelheid maatschappelijke problemen in onze samenleving helpt verklaren.

#### *De staat als vuilnisbak*

Daarmee is echter nog niet verklaard waarom het juist de centrale overheid zou moeten zijn die voor de oplossingen van al die maatschappelijke problemen zorg zou moeten dragen. Hier doen zich natuurlijk objectieve ontwikkelingen in de economie, in het bestuursapparaat enz.

gelden ('grootschaligheid'); wat ik hier echter vooral wil benadrukken is de 'materiële' kracht van de in het vorige hoofdstuk beschreven ideologie van de 'democratische staat'. Deze leidt ertoe dat alle democratische aanspraken aanspraken op de centrale overheid worden, zijnde de instantie die de samenleving belichaamt en het vermogen toegeschreven wordt om die samenleving, althans op hoofdlijnen, richting te geven. De overheid wordt gezien als een handelend persoon, die voor iedereen zou moeten zorgen.

Omgekeerd is de overheid niet in staat, zo men dat al zou willen, om zich van al die wensen en verlangens afzijdig te houden. Zij wil immers de pretentie ophouden de enige plaats te zijn waar de samenleving haar belangrijkste beslissingen neemt. Hier moeten we een belangrijke bron zoeken van de problemen waarmee de centrale overheid worstelt. De wisselwerking tussen de verwachtingen onder de bevolking m.b.t. de oplossing van maatschappelijke problemen en de pretentie van de centrale overheid dat zij daartoe inderdaad in staat is, leidt tot een constante overbelasting van die centrale overheid. Van belang is echter niet alleen de omvang van de eisen aan de overheid, maar ook hun verscheidenheid en hun onderlinge tegenstrijdigheid. Het is vooral om deze reden en niet omdat het overheidsapparaat verkeerd georganiseerd is of zoiets, dat het overheidsbeleid een zo verbrokkeld karakter heeft en zich verschijnselen van 'verkokering' e.d. voordoet.

De centrale overheid kan dus beter dan als een centrum van planningen coördinatie van de maatschappelijke ontwikkeling, als een te volle en niet gesorteerde vuilnisbak worden beschouwd, waarin de meest uiteenlopende groepen hun problemen deponeren. Problemen als 'overbelasting' en 'verkokering', waarover bestuurders zich zorgen maken, zijn niet zozeer een hindernis voor een rationele besturing van de maatschappelijke ontwikkeling, als wel een gevolg van dat streven

zelf. Het is het streven naar centrale planning door een democratische staat, die de obstakels opwerpt die het door nog meer planning denkt te omzeilen.

Overigens is de hier gesignaleerde overbelasting van de centrale overheid niet alleen het gevolg van een bewust beroep op die overheid, maar ook van opvattingen en handelingen die in het geheel niet gericht waren op interventie van de staat. Er bestaat een intrigerend verband tussen de opkomst van het individualisme in westerse samenlevingen en het oprukken van de staat in het maatschappelijk leven. Op één kant daarvan werd in het eerste hoofdstuk al gewezen. De opkomst van een vrije samenleving, van individuele vrijheid, veronderstelde een sterke staat, die maatschappelijke machtsgroepen, maar ook zichzelf onder de wet stelde.

Maar omgekeerd heeft ook het individualisme, eenmaal gevestigd, de toename van de staatsactiviteiten in de hand gewerkt. *M. Gauchet* stelt dat de sterk gegroeide individuele vrijheid zich slechts heeft kunnen realiseren door vernietiging van allerlei intermediaire structuren (kleine gemeenschap, gezin, gilden) en door toename van het centrale administratieve apparaat. Een voorbeeld vormen de toegenomen rechten van het kind in de samenleving. Uit naam van de geestelijke en de lichamelijke gezondheid van het kind heeft de staat in toenemende mate in het gezin geïntervenieerd. 'Juist in de mate waarin de staat de rechten van het kind als individu erkent, onafhankelijk van het gezin waartoe het behoort en eventueel inbreuk makend op de ouderlijke rechten, acht die staat zich gerechtigd om in te grijpen'. (*Gauchet*, p. 21).

Een dergelijk voorbeeld kan een aantal dingen duidelijk maken. Om te beginnen blijkt, dat de toename van staatsactiviteiten weliswaar pas de afgelopen decennia enorm is gegroeid, maar dat deze ontwikkeling ingepast moet worden in een proces dat van veel langere adem is en zelfs en-

kele eeuwen beslaat. Verder maakt het duidelijk hoezeer de ontwikkeling van de staat mede het onbewuste resultaat is van menselijk handelen. En tenslotte kan worden geconcludeerd, dat als individualisme en toenemend staatsoptreden elkaar geensins uitsluiten, in het individualistische liberalisme nauwelijks een antwoord kan worden gezien op de staatsverheerlijking van het socialisme. Ook hier blijkt dat socialisme en liberalisme meer met elkaar gemeen hebben dan uit de ideologische discussie van de afgelopen eeuw zou kunnen worden geconcludeerd. Het betekent dat eventuele oplossingen deze aloude tegenstelling zullen moeten omzeilen.

### 3.2 De staat als producent van maatschappelijke verhoudingen

#### *Effecten van centrale besturing*

In een democratie is de sturingscapaciteit van de centrale overheid dus veel geringer dan in het idee van de 'democratische staat' gesuggereerd wordt. Maar ook met wat die overheid dan toch aan sturingscapaciteit in huis heeft, kan zij weinig beginnen. In een complexe samenleving, en zeker in een democratie, zijn aan de mogelijkheden om een centraal ontworpen beleid tot uitvoering te brengen, scherpe grenzen gesteld. De vrijheid om dat beleid te omzeilen en om er zelfs openlijk tegen in verzet te komen, is daarvoor in belangrijke mate verantwoordelijk. We hebben het hier over de 'output'-zijde van het beleidsproces, over de effectiviteit van het overheidsbeleid. Is bij de politieke wetenschap de belangstelling voor de 'output' van het beleid al gering, dat geldt in nog sterkere mate voor politici. De meeste politici zijn zo doende met de 'input' (verkiezingsprogramma's enz.), dat zij voor de 'output' weinig belangstelling hebben. En als dat wel zo is, dan wordt meestal in sterk moraliserende termen gedacht. Als bijvoorbeeld de progressie in de belastingen niet de ge-

wenste invloed heeft op de inkomensverdeling, dan wordt dat geweten aan de verderfelijkerheid van het bestaande systeem in het algemeen en van een aantal groepen die van dat systeem profiteren in het bijzonder. Te denken valt aan begrippen als 'ontduiking', 'ontwijking', 'afwenteling', die vaak een sterk moraliserende strekking hebben.<sup>19</sup>

Beter zou het zijn om wat meer afstand te nemen en dit soort verschijnselen minder als teken van moreel verval te interpreteren (wat nog harder optreden, meer controle, e.d. vereist), maar als teken dat een centraal gevoerd beleid niet altijd effect sorteert en zeker niet altijd het gewenste. Dat aan de maakbaarheid van de samenleving vanuit een centraal punt grenzen zijn gesteld en dat als bepaalde problemen op die manier worden aangepakt, ze op andere terreinen vaak weer opduiken. De sterke groei van het 'zwarte circuit' bijvoorbeeld zou men kunnen uitleggen als signaal dat de grenzen van de mogelijkheden om inkomensontwikkeling centraal te sturen, of liever gezegd bij te sturen, al lang zijn overschreden.

De beperktheid van deze mogelijkheden kan voor een groot deel worden toegeschreven aan de complexiteit van de samenleving, die in de vorige paragraaf al ter sprake kwam. Het is deze complexiteit die ervoor zorgt dat wat in het centrum van het systeem bedacht wordt, in de verschillende subsystemen heel anders kan uitpakken. De interdependentie van het maatschappelijk systeem leidt er niet alleen toe, dat een bepaalde handeling een keten van gevolgen en reacties oproept, die lang niet altijd te voorzien zijn of onder controle gehouden kunnen worden; ze geven de subsystemen ook de vrijheid om gegeven impulsen te negeren of een andere richting te geven.

Een en ander is duidelijk beschreven door H. van Gunsteren in *The quest for control*, waarin

een kritiek wordt geleverd op het centraal-rationele planningsmodel. In dit model wordt planning vooral gezien als controle van een bestaand systeem door een centraal sturingsapparaat. 'Controle wordt uitgeoefend over en opgelegd aan systemen van maatschappelijke interactie. Deze controle komt van buiten deze systemen, net zoals de controle over machines uiteindelijk van buiten komt. Maar de toepassing van dit soort controle op complexe interactie-systemen heeft tegengestelde en soms rampzalige gevolgen' (Van Gunsteren 1976, p. 20-21).

Deze vorm van planning doodt de verscheidenheid en leidt, aldus van Gunsteren, ertoe dat in de verschillende subsystemen een grote rigiditeit en een gevaarlijk gebrek aan leervermogen ontstaan. De conclusie van de centrale planners zal echter zijn, dat niet het planningsstelsel wordt verworpen, maar de omgeving waarop het wordt toegepast. 'Het ging erom ( ) deze omgeving te veranderen. Nu blijkt dat de omgeving moet veranderen, wil (centrale planning) effectief kunnen zijn' (p. 73-74). Gevolg is een vicieuze cirkel, waarbij het gebrek aan planning gecompenseerd wordt door nog meer planning. 'Het wettelijk systeem en de burger raken gevangen in een spiraal van regels die de toepassing moeten verzekeren van regels die de toepassing moeten verzekeren van regels . . .' (p. 90).

#### *Democratie als hindernis*

Complexe maatschappijen zijn dus moeilijk bestuurbaar vanuit een centrum. Men moet echter waken tegen al te veel relativering. De centrale overheid kan wel degelijk, zij het tegen vaak onnoemelijk hoge kosten, richting geven aan de maatschappelijke ontwikkeling. Dat geldt voor niet-industriële samenlevingen maar ook tot op zekere hoogte voor complexe samenlevingen als de onze. Om bij ons voorbeeld te blijven: het is wel degelijk mogelijk om belastingontduiking enorm terug te dringen, het zwarte circuit voor een groot deel op te rollen, enz. Voorwaarde

daarvoor is dat op dergelijke activiteiten zware straffen worden gesteld; dat de controle op inkomsten en uitgaven van individuen en instellingen enorm wordt verscherpt. Dat gebeurt hier niet en dat heeft te maken met het feit, dat we in een min of meer democratische samenleving leven. In zo'n samenleving is de vrijheid van handelen van mensen groot. De staat laat toe dat die vrijheid wordt gebruikt om de effecten van haar eigen beleid te ondergraven of er zelfs, eventueel met geweld, tegen in verzet te komen. Dat de overheid af en toe geweld inzet tegen actie voerende burgers mag niet doen vergeten, dat we in een samenleving leven waarin de overheid een, in vergelijking met welke andere samenleving dan ook, enorme terughoudendheid aan de dag legt.<sup>20</sup>

Dat de staat zich zo gedraagt, ligt niet aan het humane karakter van de staat of aan het gebied van de wereld waarin wij leven (het 'Westen'). Het is gebaseerd op machtsverhoudingen, zoals de vrijheid ook voor een groot deel bevochten werd door machtsstrijd. Maar dat maakt het verschil met niet-democratische maatschappijen en maakt de democratie als belangrijke verklaring voor de geringe effectiviteit van de centrale overheid, niet minder essentieel.

Bovenstaande kan een wat ander licht werpen op verschijnselen die bij uitvoering van het beleid optreden, zoals een verstrengeling van belangengroepen en overheidsapparaat, van Vierde en Vijfde Macht. Deze verstrengeling wordt vaak aangeklaagd in morele termen, waarbij de Vijfde Macht wordt verweten die bestuurskracht van het ambtenarenapparaat te corrumperen en de Vierde Macht tegen deze verleidingen niet genoeg weerstand te bieden.

Waarom zouden we deze verstrengeling niet kunnen interpreteren als een zeer rationele reactie van ambtenaren op het gegeven, dat zonder betrokkenheid van de desbetreffende belangengroepen, enz. het beleid toch zeer weinig ople-

vert en dat daarom samenwerking verre te prefereren valt? Hierop heeft recentelijk *De Wolff* gewezen, zij het dat hij bij de oplossing van de signaleerde problemen een benadering hanteert die we verderop nog zullen kritiseren. De Wolff: 'In een samenleving waar maatschappelijke consensus niet wordt afgedwongen maar moet groeien, is consultatie het enige middel. Niemand is tot handelen te bewegen als hij eigenlijk niet wil. Ook niet als de wet hem daartoe zou verplichten. Er is dan altijd wel een mogelijkheid om er onder uit te komen. Daarom is het overheidsbeleid alleen effectief als het legitiem gevonden wordt en dat is alleen het geval als er via consultatie met de gevoelens en belangen van de betrokkenen goed rekening wordt gehouden.' (De Wolff, p. 59).

De verstrengeling van Vierde en Vijfde Macht moeten we dus vooral zien als het logisch gevolg van een samenleving waarin democratie en individuele vrijheid in belangrijke mate gerealiseerd zijn en waarbij de centrale overheid een overwegende taak toegedeeld krijgt bij het oplossen van maatschappelijke problemen. Net zoals bij de aan de 'input'-zijde geconstateerde verschijnselen van 'verkokering', en 'overbelasting', is de verstrengeling niet zozeer hindernis, als wel produkt van het streven om de centrale staat de samenleving te laten besturen.

### 3.3 De staat als bovenmaatschappelijk verschijnsel

#### *Besturing als technisch probleem*

In het voorgaande is geprobeerd om de maatschappelijke wortels van de staat en de maatschappelijke context waarin hij opereert, aan te duiden. Het democratisch karakter van de samenleving bleek daarbij een grote rol te spelen. Als demaatschappelijke omgeving zo'n grote invloed heeft op aard en functioneren van de staat, dan is dat vooral omdat die staat zich onder demo-

cratische verhoudingen niet of nauwelijks kan afschermen van de maatschappij, zowel aan de 'input'- als aan de 'output'-zijde van het beleidsproces. Het idee van de 'democratische staat' versterkt die ontwikkeling alleen maar door de nationale overheid tot centrum van de samenleving uit te roepen en haar daarmee een taak te geven die zeker in een democratische samenleving niet is uit te voeren. Verschijnselen als het gebrek aan coherentie van het overheidsbeleid, overbelasting en 'verkokering' van het overheidsapparaat, enz. kunnen voor een belangrijk deel daaraan worden toegeschreven.

Voor een belangrijk deel, want er zijn nog andere factoren in het geding. Het is namelijk niet voldoende om de staat te analyseren in het licht van de maatschappelijke druk waaraan hij, zowel aan de 'input'- als aan de 'output'-zijde van het beleidsproces, is blootgesteld. Dan zouden de eigenschappen en de interne dynamiek van de overheidsapparaten zelf buiten beschouwing blijven. De organisaties die tezamen 'de staat' vormen zijn niet alleen produkt resp. producent van maatschappelijke verhoudingen, maar zijn zelf ook maatschappelijke organisaties, d.w.z. dat ze hetzelfde 'gedrag' vertonen als alle andere organisaties. Zo wijst Van Gunsteren op het 'dynamisch conservatisme' dat ook overheidsorganisaties eigen is. 'Dat wil zeggen: ze vechten ervoor om hetzelfde te blijven en dezelfde dingen op dezelfde manier te blijven doen' (Van Gunsteren 1976, p. 18). Koch wijst op een andere eigenschap, namelijk die om, waar mogelijk, het eigen machtsbereik uit te breiden. (Vgl. Koch, p. 95 e.v.) Dit heeft natuurlijk niet alleen betrekking op de verhouding tussen overheidsorganisatie en maatschappelijke omgeving, maar ook op die tussen overheidsorganisaties onderling. Zoals ambtenaren net mensen zijn, zo gedragen overheidsorganisaties zich net als andere organisaties. En dat zal altijd wel zo blijven, ook in een socialistische maatschappij.

De in dit hoofdstuk aangedragen elementen kunnen de aanzet vormen voor een kritiek op het denken in de sociaal-democratie over de staat. We hebben al gezien dat er in de sociaal-democratie wel degelijk aandacht bestaat voor de problemen die het overheidsapparaat kent: verkokering, verzelfstandiging, onderlinge competentiegevechten, traagheid, enz. Het gaat hier om een kritiek op de interpretatie die sociaal-democraten aan dit soort verschijnselen geven. Die kritiek is van tweeërlei aard. In de eerste plaats kan de sociaal-democratie verweten worden, dat zij zich onvoldoende rekenschap geeft van de maatschappelijke context waarin de staat opereert. Zij is geneigd om de problematiek van de overheidsorganisatie uitsluitend in die organisatie zelf te zoeken en oplossingen aan te dragen die van zuiver technisch-organisatorische aard zijn. De maatschappelijke verhoudingen waarbinnen de overheidsapparaten functioneren, blijven buiten schot of worden alleen in uiterst algemene termen opgevoerd ('het kapitalisme', 'de internationale economische situatie', 'de smalle marges'). Opnieuw rijst het beeld op van een machine die wat beter afgesteld moet worden.<sup>21</sup>

Kenmerkend is in dit verband het positieve onthaal dat de aanbevelingen van de commissie-Vonhoff in de PvdA hebben gekregen. Deze aanbevelingen passen geheel in het staats- en democratiebegrip dat hier gekritiseerd wordt. De oplossingen voor de problemen, waarmee de centrale overheid zich geconfronteerd ziet, worden bijna uitsluitend binnen die overheid zelf gezocht, waarbij het onderscheid tussen centralisatie van de besluitvorming (naar een aantal 'superministers', al mogen ze zo niet genoemd worden) en decentralisatie van de beleidsuitvoering natuurlijk het uitgangspunt vormt. Van relativering van het sturend vermogen van de centrale overheid is geen sprake, laat staan van pogingen om de rol van het centrale bestuursstelsel an-

ders te definiëren, bijvoorbeeld als ondersteuning van relatief autonome subsystemen.<sup>22</sup>

#### *Bureaucratisering als tijdelijke afwijking*

Dat de sociaal-democratie een oplossing voor de problemen m.b.t. de overheidsorganisatie bij de overheid zelf zoekt, is het eerste punt van kritiek. Het tweede ligt in het verlengde daarvan en betreft het idee (verbonden met de technisch-organisatorische invalshoek, die zeker niet alleen door sociaal-democraten gekozen wordt), dat deze problemen iets toevalligs hebben en op een gegeven moment voorgoed opgelost kunnen zijn. Van Gunsteren heeft die opvatting als volgt onder woorden gebracht: 'Als maar eenmaal die ambtelijke of departementale verkokering was opgeheven, dan zou de planning werken . . . Als de planners de tijd hadden gehad om aan die informatie daadwerkelijk aandacht te besteden, dan had het plan kunnen werken . . . Als de politici overtuigd konden worden van de noodzaak om doeleinden te expliciteren en op langere termijn, langer dan de volgende verkiezingen, te denken, dan . . .' (Van Gunsteren 1980, p. 20).

Deze opvatting van de problemen m.b.t. de staatsorganisatie als (tijdelijke) afwijking van een ideaal zouden we als een soort 'deformatietheorie' kunnen omschrijven. Dat is een term die o.a. in het zgn. stalinisme-debat gebruikt wordt. Het verwijst naar communisten die, in hun ijver om de gang van zaken in de Sowjet-Unie te verdedigen, het stalinisme toeschrijven aan een reeks toevallige historische omstandigheden, die het socialisme tijdelijk van het rechte pad afhielden (de tegenwerking van het Westen, de erfenis van het tsarisme, het karakter van *J. Stalin*, enz.). (Vgl. *Stuurman* 1979) Met excuses voor de vergelijking: sociaal-democraten hantieren een soortgelijke 'deformatietheorie' wanneer zij de verkokering en overbelasting van de staat, de verstrengeling van Vierde en Vijfde Macht en de bureaucrativering van het overheidsappa-

raat in het algemeen, opvatten als op te heffen 'toevalligheden', in plaats van als uitvloeisel van het streven om de overheid een centrale plaats in het maatschappelijk leven te verschaffen.<sup>23</sup>

Dat laatste vormt een beter uitgangspunt om de problematiek van de staatsorganisatie, zowel empirisch als normatief, te benaderen. De 'toevalligheden' kunnen beter als constanten worden opgevat. De gesignaleerde gebreken van de overheidsorganisatie kunnen natuurlijk worden teruggedrongen, maar zullen nooit geheel verdwijnen. En of ze worden teruggedrongen hangt af van de wijze van benaderen. In ieder geval draagt het streven naar bestuurbaarheid van de samenleving vanuit een centraal punt, de rijks-overheid, bij tot het voortbestaan, zo niet het vergroten van deze problemen. Wie de centrale overheid wil gebruiken om maatschappelijke problemen op te lossen, moet niet gek opkijken als op een gegeven moment die overheid zelf een maatschappelijk probleem wordt.

Iets daarvan is soms in de sociaal-democratie te bespeuren, zoals in de al eerder aangehaalde passage in het PvdA-beingselprogramma, waarin op de mogelijkheid wordt gewezen dat toename van de overheidsmacht ten koste zou kunnen gaan van de democratisering van de samenleving. Maar in de praktijk tast dit het idee van de 'democratische staat' en de uitwerking daarvan in het verkiezingsprogramma's, enz., niet aan. De overheid blijft voor de sociaal-democratie zoals ze in het vorige hoofdstuk beschreven werd: een homogeen, transparant en volledig kneedbaar instrument, waarmee de samenleving zichzelf kan besturen.

#### **3.4 Gevaren voor de democratie**

In het voorgaande is sterk de nadruk gelegd op de onmacht van de staat om de ontwikkeling

van de samenleving, en zeker die van een democratische samenleving, richting te geven. De staat is sowieso al geen rationele constructie, maar onbewust produkt van maatschappelijke ontwikkelingen, terwijl die staat op zijn beurt maatschappelijke ontwikkelingen produceert die maar zeer ten dele zo bedoeld waren. Voor een democratische samenleving komt daar nog eens bij dat zij, geleid door het idee van de 'democratische staat', al haar problemen op de staat afwentelt en tegelijk de vrijheid heeft om de oplossingen die de staat voor die problemen aandraagt, te negeren of te omzeilen.

Nu zou men kunnen zeggen, dat dat voor de huidige en toekomstige bestuurders, en in het algemeen de aanhangers van het bestuurbaarheidsideaal, misschien vervelend is, maar voor de individuele burger een hele geruststelling. Als het optreden van de centrale overheid inderdaad zo weinig effectief is, dan valt er van de macht van die overheid ook weinig te vrezen. Men zou zelfs kunnen concluderen, dat de op zijn vrijheid gestelde burger alleen maar baat kan hebben bij het in stand houden van de mythe van de bestuurbare samenleving: hoe meer streven naar centrale besturing, hoe meer, zoals we zagen, de overheid in de problemen komt en hoe minder gevaarlijk zij voor de burger is.

Dit is echter een onjuiste gevolgtrekking. De toenemende bemoeienis van de overheid met de samenleving heeft weilswaar de macht van de staat niet sterk doen toenemen, maar wel degelijk gevolgen voor de individuele burger gehad. Vele daarvan zijn positief geweest, maar er zijn ook sterk negatieve kanten aan te ontdekken. De moderne staat is geen almachtige tiran, die de vrijheid van de burgers onderdrukt, maar eerder een ongebreideld groeiend organisme dat die burger dreigt in te kapselen.

Koch bijvoorbeeld wijst op de groeiende onmacht van de burger, zich weerspiegeland in het toenemend aantal regelingen waaraan de burger

onderworpen is, in het afnemend deel van zijn inkomen waar hij de vrije beschikking over heeft en — het belangrijkste naar mijn inzicht — in de bestempeling door de staat van de burger als een zwak en afhankelijk mens, die het niet zonder voortdurende en totale verzorging door "deskundigen" kan stellen'. (Koch, p. 83). *Habermas* spreekt in ruimer verband van de 'kolonisatie van de levenssfeer': het opdringen van een economische en bestuurlijke rationaliteit tot in gebieden van het leven die daarvan tot nog toe vrijgebleven waren. (Vgl. Habermas 1979, p. 28).

Dit soort constatering vormt echter niet de enige reden om de opmars van de staat met argwaan te bekijken. We hebben gezien dat de macht van de staat potentieel groter is dan in samenlevingen als de onze blijkt. Het is de democratie die dat potentieel blokkeert. Dat betekent dat door die democratie wat terug te draaien, de macht van de centrale overheid kan worden vergroot. De staat kan dus de maatschappelijke ontwikkeling meer leiding geven dan nu het geval is, ook al geeft dat weer nieuwe problemen en kan aan de uiteindelijke effectiviteit van dit optreden getwijfeld worden.

Het idee van de 'democratische staat', waarin de huidige onmacht van de staat als een afwijking van het ideaal wordt gezien, kan een dergelijke ontwikkeling bevorderen. We wezen (m.b.t. de belastingontduiking, enz.) al op de neiging om een gebrek aan controle met nog meer controle te compenseren. Die constatering kan worden veralgemeniseerd. Zeker in perioden waarin de maatschappelijke problemen zich opstapelen, kan, zowel in het centrale bestuursapparaat als in de maatschappij, de neiging ontstaan om in plaats van de betrekkelijke onmacht van de staat te accepteren als consequentie van een democratisch stelsel en langs andere weg oplossingen te zoeken, die onmacht trachten op te heffen door de staat meer bevoegdheden te geven.

Zo kan het gevaar opdoemen van wat in de gangbare opvatting van democratie een onbegrijpelijke interne tegenspraak is, namelijk een 'totalitaire democratie'. Al vijftientig jaar geleden wees Sartori op die mogelijkheid, toen hij waarschuwde voor de opkomst van een 'moderne staat, die steeds meer de taak krijgt toegewezen om behoeften te vervullen en eisen in te willigen, en die daarom steeds meer in de verleiding komt om te streven naar grotere macht en naar een snelle, niet af te remmen besluitvorming' (Sartori, p. 378). Zover is het nog lang niet, al gaan er wel stemmen op die de democratie ten behoeve van de bestuurbaarheid wat willen terugdringen.<sup>24</sup> De sociaal-democratie dient zich er in ieder geval rekenschap van te geven, dat het idee van de 'democratische staat' haar en andere aanhangers van het bestuurbaarheidsideaal, kan doen belanden in een vicieuze cirkel, waarbij het tekort aan bestuurbaarheid, aan planning, met nog meer planning wordt bestreden. Daardoor zullen niet alleen veel problemen niet dichter bij een oplossing komen, maar zal ook de democratie, zoals hier gedefinieerd, schade leiden. 'Soms zit het 'm niet in ons gebrek aan greep op de wereld, in een gebrek aan sturingsvermogen en rationaliteit maar juist in de behoefte aan en het verlangen naar meer greep en meer rationaliteit'. (Van Gunsteren 1976, p. 157).

## 4

## 'Democratische staat' contra democratisering

### *Een hindernis voor (inzicht in) de democratie*

In het vorige hoofdstuk werd beschreven hoe het functioneren van de democratie het vermogen van de staat om richting te geven aan de maatschappelijke ontwikkeling, zoals het idee van de 'democratische staat' dat voorschrijft, belemmert. Daarbij werd gewezen op de mogelijkheid dat hierdoor de democratie in gevaar kan komen, voorzover geprobeerd wordt om het sturend vermogen van de 'democratische staat' alsnog te vergroten op kosten van de democratie; dit gevaar werd echter niet groot geacht. In dit hoofdstuk zal gewezen worden op een veel groter gevaar dat uitgaat van het idee van de 'democratische staat'. Het beneemt namelijk het zicht op de problemen die aan het functioneren van de democratie verbonden zijn, zo het niet zelf al tot die problemen bijdraagt. In die zin vormt het een hindernis voor een verdere democratisering van de samenleving.

Daarbij kan verwezen worden naar de in hoofdstuk 2 beschreven kenmerken van de 'democratische staat'. Deze kenmerken belemmeren de democratie in drieërlei zin:

— *het idee van de 'democratische staat' belemmert de ontwikkeling van maatschappelijke conflicten.* Omdat ervan uitgegaan wordt dat conflicten in de sfeer van de staat worden beslecht en de genomen beslissingen vervolgens in de desbetreffende sectoren van de samenleving worden uitgevoerd, wordt democratisering van die sectoren vooral in termen van harmonie opgevat. Hierin ligt voor een groot

deel de verklaring voor het *corporatisme* dat veel maatschappelijke sectoren kenmerkt en waarover door aanhangers van het centrale bestuursmodel altijd zo geklaagd wordt.

Hier tegenover moet een conflictmatige benadering van de democratie in deze sectoren worden geplaatst;

- *het idee van de 'democratische staat' verengt de notie van het recht* in een democratische maatschappij. Het recht wordt gezien als instrument van de uitvoerende macht, waarmee deze de maatschappij bestuurt.

Hiermee gaat een overschatting gepaard van wat nieuwe wetgeving vermag, gecompliceerd door een overgevoeligheid m.b.t. overtreding van de bestaande wetgeving. Tegenover dit *legalisme* moet een minder instrumentalistisch, minder aan de uitvoerende macht gebonden rechtsbegrip worden geplaatst, waarin het recht wordt opgevat als normering van het maatschappelijk verkeer;

- *het idee van de 'democratische staat' verwaarloost het belang van de politieke meningsvorming in het democratisch proces.* Voor meningsvorming wordt slechts een plaats ingeruimd in afgeleide zin, d.w.z. als voorbereiding van de besluitvorming bij verkiezingen en in het parlement. Deze verwaarlozing ligt ten grondslag aan het *electoralisme* dat de sociaal-democratie kenmerkt. Daar tegenover moet het publiek debat als wezenlijk onderdeel van het democratisch proces worden beschouwd.

Alvorens dit in een aantal paragrafen uit te werken, wordt eerst het in de inleiding geïntroduceerde democratiebegrip verduidelijkt en worden de consequenties aangegeven die dat heeft voor de plaats van de staat in het democratisch proces en voor de verhouding tussen politieke en sociale democratie. Dat gebeurt aan de hand van de recente discussie in ons land over het zgn. (neo)corporatisme.

#### 4.1 De plaats van het 'algemeen belang'

##### *Het (neo)corporatisme-debat*

Bij mensen die zich bewegen op het snijpunt van beleid, wetenschap en politiek valt de laatste tijd een opvallende belangstelling (om niet te zeggen: preoccupatie) te bespeuren voor de 'fragmentatie', 'differentiatie', 'desintegratie', 'versnippering', 'versplintering', 'verbrokken', 'verkokering' of 'corporatisering' van de samenleving. Op bestuurlijk niveau vormt het rapport van de commissie-Vonhoff daarvan bijvoorbeeld een duidelijke uitdrukking. Het rapport onderscheidt twee werelden m.b.t. de overheidsorganisatie en haar omgeving, die van de 'differentiatie' en die van de 'integratie'. De commissie constateert dat de eerste wereld zeer sterk en de tweede zeer zwak ontwikkeld is en bepleit dan ook een aanzienlijke versterking van de wereld van de integratie. (Vgl. Commissie-Vonhoff)

Verwant hieraan is de discussie over de 'belangengroepen-democratie' en de verhouding daarvan tot een politieke partij als de PvdA. Tromp bijvoorbeeld typeert ons politieke stelsel als 'interest-group liberalism' en vreest dat de PvdA onder invloed daarvan zal 'desintegreren'. Politieke partijen dreigen zich z.i. te ontwikkelen tot 'doorgeefluik' van de meest uiteenlopende actie- en belangengroepen. (Vgl. Tromp 1976). Daudt denkt in dezelfde richting en voorziet 'dat het groepsegoïsme gaat domineren en de parlementaire democratie ontaardt in een belangengroepen-democratie'. (Daudt, p. 24). En L. de Wolff omschrijft het als 'neo-corporatistisch', waarmee hij de verstengeling van belangengroepen en delen van de overheidsbureaucratie aanduidt. Bestuurders worden geconfronteerd met 'de versnippering van de samenleving in een groot aantal op zichzelf gerichte categorieën', 'de gigantische functionele differentiatie van het overheidsapparaat' en de 'gigantische compartementalisering (die was ik nog vergeten — PK) van beleidssectoren'. (De Wolff, p. 64).

Een oplossing voor deze problemen zoeken de auteurs, net als de commissie-Vonhoff, in een versterking van het politiek-bestuurlijke systeem, opgevat als de sfeer van het 'algemeen belang', ten koste van de belangengroepen, opgevat als de sfeer van het 'deelbelang'. Tromp, en ook Daudt, bepleit een grotere nadruk op politieke beginselen, aan de hand waarvan partijen de verschillende deelbelangen kunnen afwegen en een coherent beleid kunnen voeren. De Wolff sluit zich hierbij aan en bepleit een scherper onderscheid tussen algemene beleidsbeslissingen door de overheid en de uitwerking daarvan door belanghebbenden. In een recent artikel in *Socialisme en Democratie* wijst Van Benthem van den Bergh dezelfde weg wanneer hij de PvdA voorhoudt dat zij een perspectief op het 'algemeen belang' dient te ontwikkelen, 'waarbinnen zij voor deelbelangen kan opkomen'. (Van Benthem van den Bergh 1981, p. 60).<sup>25</sup>

Hoe ziet deze problematiek er nu uit in het licht van het in de inleiding genoemde intersubjectieve democratiebegrip? Om te beginnen moet erop gewezen worden dat de met zoveel zorg bekeken fragmentarisatie van de samenleving inherent is aan de democratie. Het is het onvermijdelijke produkt van een samenleving waarin mensen vrijelijk voor hun belang en voor wat zij anderszins belangrijk vinden, kunnen opkomen. Dat neemt niet weg dat die fragmentatie wel degelijk haar schaduwkanten heeft en uiteindelijk de democratie zelf in gevaar kan brengen. Dat kan het geval zijn als actie- en belangengroepen hun eisen, bij gebrek aan principes waaraan zij die eisen kunnen afmeten, gaan verabsoluteren; dan wordt bijvoorbeeld Amsterdam een 'politiestad'.

De klachten over de belangengroepen-democratie verwijzen dus wel degelijk naar een reële problematiek. De vraag is echter in welke richting een oplossing moet worden gezocht. De hier ge-

citeerde auteurs lijken zich te baseren op een democratiebegrip dat het idee van de 'democratische staat' benadert. Een aanwijzing daarvoor vormt al de pejoratieve betekenis die het begrip 'belangengroepen-democratie' meekrijgt. Belangrijker is dat ze een oplossing zoeken in termen van de verhouding tussen staat en maatschappij. Er wordt voor gepleit om de sfeer van het 'algemeen belang', d.w.z. van de staat en van de om de staatsmacht concurrerende partijen, te versterken tegenover de sfeer van het 'deelbelang'.

Nog afgezien van het feit, dat het in een democratische samenleving niet gemakkelijk is om het 'algemeen belang' tegenover het 'deelbelang' door te zetten, kan men zich afvragen of op deze manier de problemen die men wil oplossen niet juist versterkt worden. Als de staat als enige plaats wordt aangewezen waar het 'algemeen belang' zetelt, is er geen enkele reden voor de vertegenwoordigers van deelbelangen om zich anders dan als vertegenwoordigers van deelbelangen te gedragen. Men zou daarom kunnen zeggen, dat het idee van de 'democratische staat' de zo beklagde 'corporatisering' van de samenleving zelf in de hand werkt (zie verder 4.2).

#### *Spreiding van het 'algemeen belang'*

Daarentegen moet, redenerend vanuit een intersubjectief democratiebegrip, de fragmentatie van de samenleving worden tegengegaan door de communicatie binnen die samenleving zelf te verbeteren. Dat kan gebeuren door voorwaarden te scheppen voor een beter functioneren van het publiek debat: het debat over de inzet van sociale conflicten. Het kan ook door meer aandacht te besteden aan de uitwerking van normen die de sociale conflicten en het debat over de inzet daarvan richting kunnen geven en die voor een deel in wetgeving hun neerslag vinden. Het zijn deze algemene normen (regels, principes, beginselen) die in een intersubjectief democratiebegrip de notie van het 'algemeen belang',

die zo sterk aan de sfeer van de staat gebonden is, vervangen.<sup>26</sup>

Men kan ook zeggen: het 'algemeen belang' verliest zijn gebondenheid aan één plaats, de staat, en wordt gelijkmatig over staat en samenleving verspreid. Daarin schuilt het verschil met de door Tromp c.s. benadrukte 'beginselen', die bij hen als selectiecriteria dienen voor het door de overheid, middelpunt van de democratie, te voeren beleid.

De hier bepleite 'spreiding' van het algemeen belang heeft een belangrijke consequentie. Zij betekent namelijk dat de grondslag komt te ontvallen aan het door de sociaal-democratie gekoesterde primaat van de politieke democratie. Dat primaat vindt zijn uiteindelijke rechtvaardiging in het bestaan van de staat als enige drager van het algemeen belang. Met de spreiding van het algemeen belang worden politieke en andere vormen van democratie nevenschikt aan elkaar. Het is o.a. deze feitelijke nevenschikking die een democratische maatschappij ten principale van een totalitaire maatschappij onderscheidt.

Deze meervoudige, pluralistische opvatting van democratie betekent dat het primaat van de politieke democratie over alle terreinen waarop de democratie betrekking heeft, plaats maakt voor het primaat van de politieke democratie op het ene en van de sociale democratie op het andere terrein. Deze taakverdeling sluit allerminst uit, dat de politieke en de sociale democratie op een aantal terreinen voortdurend met elkaar zullen botsen. Het is het omgaan met deze spanning tussen politieke en sociale democratie die door het idee van de 'democratische staat' zo bemoeilijkt wordt.<sup>27</sup>

Nu hebben we gezien dat de sociaal-democratie in de praktijk een belangrijke bijdrage heeft geleverd, en nog steeds levert, aan de opbouw resp. uitbreiding van allerlei vormen van sociale

democratie en daarmee aan de spanning tussen sociale en politieke democratie. Het idee van de 'democratische staat' verhindert echter dat daaruit de theoretische en praktische consequenties getrokken worden. Eén daarvan luidt dat in een samenleving waar de (sociale) democratie sterk is ontwikkeld, aan de 'uitvoerende macht' van de centrale overheid, belichaming van de politieke democratie, scherpe grenzen zijn gesteld. Illustratief voor het onbegrip op dit punt zijn in de PvdA gangbare termen als 'democratische planning' of 'gedecentraliseerde planning'. Verondersteld wordt daarbij dat een groot aandeel van allerlei maatschappelijke organisaties en lagere bestuursniveaus aan het beoogde planningsproces, in plaats van de centrale overheid tot allerlei compromissen te dwingen, juist bijdraagt tot het tot stand komen van een door iedereen gewild en ondersteund 'nationaal plan'. 'Plan-economie' is echter bij veel decentralisatie en democratie een misleidend begrip; men kan dan beter van 'onderhandelings-economie' spreken, al klinkt dat wat anders.

Daarnaast blijkt de sociaal-democratie (overigens in aansluiting op de algemeen heersende politieke cultuur) nauwelijks oog te hebben voor een 'taakverdeling' tussen politieke en sociale democratie en geneigd te zijn om alle mogelijke beslissingen naar de (centrale) overheid toe te schuiven. Twee voorbeelden kunnen dat illustreren. Het eerste heeft betrekking op de onderhandelingsvrijheid van de vakbeweging. Op het eerste gezicht lijken sociaal-democraten daarvan warme voorstanders. De vraag is echter of die opvatting niet vooral gehuldigd wordt om redenen van opportuniteit: verzet tegen de loonpolitiek van rechtse regeringen en deels ook ongelooft in loonmatiging als oplossing voor de economische crisis.

Het gemak waarmee de PvdA de eis van een stringente, centraal-geleide loonpolitiek in haar verkiezingsprogramma's pleegt op te nemen,

doet in ieder geval twijfelen aan de waarachtigheid van die steun voor de onderhandelingsvrijheid. Deze vrijheid en andere aspecten van het vakbondsoptreden vormen echter één van de dragende principes van de democratie. Zij verdienen daarom principiële ondersteuning, ook al betekent dat zonder meer een inperking van het bereik van de politieke democratie. Terecht stelt *F. Leijnse* dat, als bijvoorbeeld het aandeel van de vakbeweging in de door de PvdA voorgestane, economische planning toeneemt, zoals deze partij wil, 'het parlement wat macht (zal) moeten afstaan. Maar de macht van de georganiseerde werknemers neemt toe. Is de PvdA daar nu voor of tegen?' (Leijnse, p. 468).

Het tweede voorbeeld betreft de discussie in 1980 over de boycot van de Olympische Spelen in Moskou. Bestond er al betrekkelijk weinig verdeeldheid in de PvdA over de vraag of die boycot gesteund moest worden of niet, verdeeldheid was er in het geheel niet over de vraag wie daarover de uiteindelijke beslissing zou moeten nemen. Zo die vraag überhaupt al opkwam, luidde het antwoord zonder meer: de centrale overheid (i.e. regering en parlement).

Dit is echter allerminst vanzelfsprekend. Er is, vanuit het hier verdedigde democratiebegrip, alles voor te zeggen om in zulke gevallen de beslissing over te laten aan de betrokken organisaties, in dit geval de sportbonden (dat gebeurde in dit geval ook, zij het tot verontwaardiging van pers en politieke partijen en onder tegenwerking van de regering). Dat de desbetreffende organisaties vaak andere beslissingen nemen dan bijvoorbeeld de PvdA wenselijk acht, mag nooit een reden zijn om die beslissingen dan maar elders te laten nemen.

#### 4.2 Democratisering: maatschappelijke organisaties

*Participatiedemocratie en corporatisme* Na deze algemene inleiding richten we ons op de specifieke hindernissen die het idee van de 'democratische staat' opwerpt voor een verdere democratisering van de samenleving. Centraal in het idee van de 'democratische staat' staat, zoals we gezien hebben, het onderscheid tussen besluitvorming m.b.t. het te voeren beleid en de uitvoering van dat beleid. Aan de top, d.w.z. door de centrale overheid, worden de belangrijkste belissingen genomen, die vervolgens door de basis, d.w.z. door lagere bestuurlijke niveaus of door semi-overheidsorganen nader worden ingevuld en uitgewerkt. Uit deze opvatting vloeit niet alleen het primaat van de politieke over de sociale democratie voort, maar ook een specifieke kijk op de aard van die sociale democratie. Het is een sterk harmonieuze kijk. Belangrijke conflicten worden centraal uitgevochten, waarna de genomen besluiten in de desbetreffende maatschappelijke sector gezamenlijk worden uitgevoerd.

Deze harmonieuze visie botst met het hier verdedigde democratiebegrip. Sociale conflicten binnen maatschappelijke sectoren worden niet tot volledige ontwikkeling gebracht, maar juist zoveel mogelijk gesmoord. De tegenstellingen worden verdoezeld, met als gevolg dat de desbetreffende sectoren zich 'sluiten' en corporatistische trekken gaan vertonen. Aldus lokt het centralistische bestuursmodel zelf uit wat het als een hindernis voor de eigen centrale besturing ervaart. Een meer conflictmatige benadering van sociale democratie, zo wordt hier betoogd, vermindert daarentegen de kans op een corporatistische opstelling van sectorale actiegroepen en bewegingen.

Als illustratie kan de wijze dienen waarop in het PvdA-programma de democratiseringsbewe-

ging van de jaren zestig is verwerkt. Sterk afwijzend, althans in de hoogste regionen van de partij, waar het de actiemiddelen van bijvoorbeeld de studentenbeweging betreft (zie 4.4), heeft de PvdA zich al gauw over de idealen van deze beweging ontfemd. 'Medezeggenschap voor alle geledingen op alle niveaus', zoals Den Uyl de Maagdenhuis-bezitters in 1971 nazei.

Programmatisch kreeg dit een vertaling in de participatie- of medezeggenschapsgedachte. Vertegenwoordigers van werknemers en gebruikers zouden in het bestuur van instellingen in de welzijnssector (incl. onderwijs, enz.) een plaats moeten krijgen. Aldus wordt de zeggenschap van mensen over hun werk- en levensomstandigheden vergroot en dragen de betrokkenen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het beheer van de organisaties. Conflicten zijn daarbij niet uitgesloten, maar hebben alleen betrekking op de uitvoering of nadere invulling van de door de (centrale) overheid gegeven richtlijnen.

Een dergelijke harmonieuze visie op medezeggenschap heeft echter nogal wat nadelen, waaraan sociaal-democraten doorgaans voorbijgaan. In de eerste plaats kan het participatiemodel door de leiding van bedrijven en instellingen worden gebruikt om werknemers en gebruikers aan hun beleid te binden, hen 'in te pakken' en daarmee hun eigenlijke machtspositie te verhullen. In plaats van controle wordt deelname aan de macht aangeboden, waarvan doorgaans maar een kleine elite van de betrokken categorieën profiteert. Dit geldt bijvoorbeeld voor de democratisering van de universiteiten. De Wet Universitaire Bestuurshervorming, die (evenals meer radicale bestuurlijke experimenten op sommige faculteiten) op het participatiemodel berustte, bracht al snel een grote kloof teweeg tussen studenten die bestuursfuncties vervulden en hun achterban.

In de tweede plaats dreigen onder invloed van het participatiemodel maatschappelijke secto-

ren zich als een gesloten front tegenover de buitenwereld, in het bijzonder tegenover 'Den Haag', op te stellen. Opnieuw kan de studentenbeweging als voorbeeld dienen. Naarmate zij meer bij het bestuur van de universiteit betrokken raakte, verdwenen intra-universitaire conflicten naar de achtergrond en kwam een belangenbehartiging (van belangen van de studenten, maar ook in het algemeen van die van de universiteit) tegenover 'Den Haag' op de voorgrond te staan. Deze ontwikkeling blokkeerde niet alleen de ontwikkeling van sociale conflicten in het hoger onderwijs zelf, maar riep daarmee ook de corporatistische verschijnselen op waarover de aanhangers van centrale besturing zo klagen. Aldus keert het participatiemodel zich tegen het bestuursmodel waaruit het voortkomt.

In dat licht zou het participatiemodel eens wat kritischer bekeken moeten worden en de mogelijkheden bezien moeten worden van een ander model, waarbij geen nadruk ligt op participatie van werknemers, gebruikers en andere direct betrokkenen in het bestuur van instellingen, maar op *procedures* die het de betrokken groepen mogelijk maken om, zodra zij daar maar behoefte aan hebben, de leiding ter verantwoording te roepen voor het gevoerde of het te voeren beleid. Aldus zou het participatiemodel vervuld worden voor een *afstandsmodel*, waarin de betrokken groepen als 'waakhond' fungeren. Democratisering zou er dan in de eerste plaats op gericht moeten zijn om deze 'waakhond'-functie mogelijk te maken: verplichte rapportage over het voorgenomen beleid, openbaarheid van informatie, enz.

Er is een sector, en niet de meest onbelangrijke, waarvoor de PvdA nu al een dergelijk afstandsmodel hanteert, nl. de bedrijfsdemocratisering. Op dit terrein is het denken in de PvdA ontegenzeggelijk geëvolueerd, van de corporatief georiënteerde ondernemingsraad naar de perso-

neelsraad die tegenwicht geeft aan de bedrijfsleiding. Er is echter alle reden om deze uitzondering te relativieren. Bedacht moet worden dat het particuliere bedrijfsleven niet onder (formele) controle van het parlement staat, anders dan de sector die we zojuist behandeld hebben. Zou in een dergelijke situatie verandering komen, bijvoorbeeld doordat een door de PvdA gewenste economische planning van kracht wordt, dan is het nog maar zeer de vraag of de PvdA handhaving van het gekozen afstandsmodel zou bepleiten. Het verkiezingsprogramma spreekt in ieder geval, in goed corporatistische traditie, al weer van 'bedrijfsgenoten'. (*Weerwerk*, p. 21). Eén van de consequenties van het hier bepleite afstandsmodel zou een grotere professionalisering van het bestuur van instellingen kunnen zijn. Het is zeer de vraag of zo'n ontwikkeling werkelijk zo schadelijk is als in de democratiseringsbeweging zelf altijd is gedacht. Het maakt het juist mogelijk om verantwoordelijkheden beter af te bakenen en daarmee een meer effectieve controle op het beleid te realiseren. Een bijkomend voordeel is dat er geen overmatig beroep meer hoeft te worden gedaan op de participatiebereidheid van werknemers, gebruikers en andere groepen; deze is niet alleen in de jaren zestig, maar altijd en overal door voorstanders van vormen van directe democratie overschat. De participatie-ideologie fungeert dikwijls meer als ideologische dekmantel, waaronder kleine elites binnen de genoemde groepen hun weg naar de macht weten te vinden.

Het grootste voordeel van het afstandsmodel betreft echter de kans op een grotere openheid van de desbetreffende instellingen en bedrijven en van de groeperingen die daarbinnen te onderscheiden zijn.<sup>28</sup> De kans is groot dat de betrokkenen zich minder aan hun eigen sector zullen conformeren of aan hun belangen binnen die sector, maar hun conflicten een meer algemeen perspectief zullen geven. Peper en *Wolters* sug-

gereren dit bijvoorbeeld wanneer zij in hun studie van de universitaire democratisering het op participatie in besturen gerichte paritaire en democratische model vergelijken met het meer afstandelijke, op procedures draaiende coalitiemodel. 'Waar de integratie, zoals in het coalitiemodel, het geringste is, is de kans het grootst dat de universiteitsbevolking haar relaties behoudt met de buitenwereld (. . .) De kans dat de discussie over de functie van de universiteit in de totale samenleving permanent op gang blijft, is in het coalitiemodel het grootst.' (Peper en *Wolters*, p. 119). Een dergelijke opvatting staat haaks op gangbare denkbeelden, waarin juist in participatie het middel bij uitstek wordt gezien om belangengroepen tot een relativering van hun standpunten te bewegen.

Met bovenstaande wordt niet ontkend, dat ook in een op belangenharmonie ingericht participatiemodel conflicten zich kunnen uitkristalliseren. Het verzet van werkgevers, in Nederland maar bijvoorbeeld ook in Duitsland, tegen de invoering van op samenwerking toegesneden vormen van medezeggenschap, bewijst de (reële) angst dat die organen, huns ondanks, voertuig zullen worden van onder de oppervlakte levende conflicten. Ook gaat het er niet om elke vorm van participatie en medezeggenschap de rug toe te keren. Betoogd wordt slechts dat in het afstandsmodel sociale conflicten zuiverder en directer tot uiting kunnen komen en in die zin een versterking vormen van de democratie zoals we die in het begin hebben gedefinieerd.

Kiezen voor het afstandsmodel betekent wel, dat het model van centrale sturing in belangrijke mate 'onklaar' gemaakt wordt. Een conflictmatige benadering van de sociale democratie verdraagt zich slecht met het bestuurbaarheidsideaal. De politieke democratie zou dan ook voor een deel haar 'primaat' moeten afstaan aan de sociale democratie, reikend van het hier

behandelde bedrijfs- en instellingsniveau tot het nationaal niveau. Dat betekent een sterke ontlastening van de centrale overheid, maar niet met het doel, zoals in het idee van de 'democratische staat', om die overheid des te beter te laten sturen. Ook vindt deze taakvermindering niet plaats met het liberale oogmerk om de vrije markt een grotere rol in het maatschappelijk proces te laten spelen. Van de vier vormen van georganiseerde besluitvorming:

- markt,
- collectieve actie,
- nationale overheid,
- lokale overheid,

(vgl. *In 't Veld*, p. 61) valt de nadruk op collectieve actie.

#### 4.3 Democratisering: het overheidsapparaat

##### *Onmacht van het parlement*

Natuurlijk zal de overheid een zeer belangrijke rol blijven spelen bij het vorm geven aan de maatschappelijke ontwikkeling. En het beleid dat zij daartoe voert zal democratisch beïnvloed en gecontroleerd moeten worden. Men kan zich echter afvragen of daarbij de in de vorige paragraaf geschetste benadering de traditionele benadering van de parlementaire controle niet voor een aanzienlijk deel kan vervangen. Of de sociale democratie ook in dit opzicht geen taken van de politieke democratie zou kunnen overnemen.

De afgelopen jaren is er in de PvdA voor gepleit om het parlement tot 'hoogste beslissingscentrum' in de samenleving te maken en het in dit kader o.a. als spil van inspraak en beleidsadviesing te laten fungeren. Een dergelijk streven zou het democratisch gehalte van de samenleving echter wel eens kunnen verlagen in plaats van verhogen. Waar het in een samenleving als de onze eenvoudig onmogelijk is om als parlement

het staatsapparaat, laat staan de hele samenleving te sturen, zou een versterking van de formele suprematie van dat orgaan de bestaande situatie alleen maar legitimeren en de machtscentra in maatschappelijke sectoren en/of in de overheidsbureaucratie alleen maar verhullen.

Sociaal-democraten plegen weinig oog te hebben voor dit soort mechanismes. Ze zijn geneigd om het parlement veel meer macht toe te schrijven dan het in werkelijkheid bezit en, voorzover ze beseffen dat die macht inderdaad betrekkelijk gering is, om daar maar het stilzwijgen over te bewaren, omdat anders de positie van het parlement nog verder ondergraven zou worden. Een gevaarlijke gedachte, die ertoe leidt dat de verwachtingen t.a.v. het parlement veel te hoog gespannen blijven met een navenant grote teleurstelling als uiteindelijk resultaat. Dat en niet een realistische inschatting van de positie van het parlement vormt een voedingsbodemp van anti-parlementarisme.

Wie de historische ontwikkeling van het parlement eens serieus zou bekijken, zou tot de conclusie komen dat het nooit de centrale plaats in de samenleving heeft ingenomen, die het in de radicaal-democratische ideologie krijgt toegedicht. Zelfs de suggestie dat het parlement ontstaan is in de strijd tegen absolutistische overheersing, als instrument van de volkswil, is niet geheel juist. Zo al niet samengesteld uit leden van de heersende klasse, is de volksvertegenwoordiging vaak door de machthebbers gebruikt, of zelfs in het leven geroepen, om hun optreden tegenover de daar vertegenwoordigde groepen te legitimeren.<sup>29</sup>

Maar ook waar het parlement wel een rol speelde bij de emancipatie van bevolkingsgroepen ging het in de eerste plaats om het afdwingen resp. handhaven van rechten en vrijheden tegenover de heersende klasse(n). Van een besturing van de samenleving door het parlement, zoals de sociaal-democratie zich die voorstelde, is

nooit sprake geweest en is tegenwoordig nog steeds geen sprake. Het huidige parlement mag al blij zijn als het af en toe in staat is om als 'waakhond' van de uitvoerende macht te fungeren en om bij gelegenheid (voorzover de politieke verhoudingen het toelaten) niet alleen te blaffen, maar ook eens door te bijten.

Men zou kunnen overwegen om de positie van het parlement in die richting te versterken, in plaats van het parlement de keizer te laten zijn die geen kleren aanheeft. Men zou kunnen proberen om het parlement tot een werkelijke tegenmacht van de uitvoerende macht te laten uitgroeien en het het daartoe benodigde instrumentarium te verschaffen. Daartoe behoren een uitbreiding van het administratieve apparaat van het parlement, uitbreiding en invulling van traditionele rechten zoals het recht van initiatief, het recht van enquête, enz. Het is echter zeer de vraag of het parlement deze taak naar behoren zou kunnen vervullen. Het overheidsapparaat is te groot en te gecompliceerd geworden dan dat het parlement een afdoende controle zou kunnen uitoefenen. De formele bevoegdheden die het daartoe op het ogenblik heeft (en die bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in de ministeriële verantwoordelijkheid tegenover de Kamer voor het doen en laten van het ambtenarenapparaat) werken wat dit betreft eerder verhullend dan dat zij een bestaande toestand weerpiegelen.

Het lijkt daarom beter om die controle niet aan het parlement over te laten, maar haar zoveel mogelijk over de samenleving te spreiden. Analooq aan wat hiervoor is gezegd over de democratisering van instellingen en bedrijven, zou het parlement procedures moeten voorschrijven die de overheidsbureaucratie dwingen om zich tegenover haar omgeving (dat wil zeggen de bevolkingsgroepen waarop het beleid van het desbetreffende departement betrekking heeft) zo

'open' mogelijk op te stellen. Ook op het raakvlak van overheid en maatschappij kunnen zo de maatschappelijke conflicten tot ontwikkeling komen, die anders naar het bestuurlijk centrum worden verplaatst. Daarbij geldt dat procedures die 'openheid' waarschijnlijk beter garanderen dan het instellen van allerhande raden en organen. Procedures dwingen aan overheidszijde tot het afbakenen in plaats van het delen van verantwoordelijkheden en maken het ook de directe omgeving van een departement moeilijker om zich van de eigen omgeving af te sluiten en tot zuivere belangengroepen te verklonteren.

Een en ander zou positie en werkwijze van het parlement ingrijpend veranderen. Inhoudelijke bemoeienis met het concrete overheidsbeleid zou voor een deel plaatsmaken voor het vastleggen en bewaken van procedures, die staatsapparaten en maatschappelijke organisaties dwingen om open te staan voor de verlangens van werknemers, consumenten, enz. en zich tegenover deze groepen te verantwoorden. Pogingen om wat het overheidsbeleid betreft het parlement tot het middelpunt te maken van inspraak en advisering, zoals de PvdA op dit moment wil, zouden vervangen worden door het streven naar wetgeving, waarin de betrokkenheid van belanghebbenden in alle fasen van het beleidsvormingsproces wordt gegarandeerd. Niet het sturen van de maatschappij, maar het structureren/institutionaliseren van maatschappelijke conflicten zou een centrale taak van de volksvertegenwoordiging worden. Dit alles sluit een betrokkenheid van het parlement bij het oriënteren van het overheidsbeleid, bijvoorbeeld in de vorm van toetsing van de hoofdlijnen van het regeringsprogramma, niet uit en zegt nog niets over de plaats van het parlement als wetgever, waarover straks. Wel betekent het een breuk met de aan het centralistische democratiebegrip ten grondslag liggende tweedeling van centrale, 'politieke' beleidsbepaling enerzijds en decentrale, 'a-poli-

tieke' beleidsuitvoering anderzijds. Het beoogt een meervoudige, pluralistische controle van het overheidsbeleid, waarbij die van het parlement er één is.

#### 4.4 Wetgeving

##### *Instrumentalisering van het recht*

De ideologie van de 'democratische staat' verenigt ook het sociaal-democratisch rechtsbegrip. Het recht verschijnt niet als een stelsel van normen, van regels waaraan de samenleving zich spiegelt, maar als instrument van overheidsbeleid. Deze instrumentalisering van het recht houdt verband met het 'legalisme' van de sociaal-democratie en het verwaarlozen van problemen m.b.t. de 'legitimiteit' van het recht die dat met zich meebrengt. Dat legalisme houdt enerzijds een overschatting in van wat nieuwe wetgeving vermag en anderzijds een overgevoeligheid t.a.v. het naleven van de bestaande wetgeving.

Aan respect voor de wet heeft het de sociaal-democratie de afgelopen vijftig jaar niet ontbroken. Toen in de jaren twintig en dertig de eigen opvattingen over de staat werden gepreciseerd, hadden de sociaal-democratische theoretici het idee van 'de staat verdrukt, de wet is logen' allang achter zich gelaten. En de opkomst van totalitaire regimes, waarin wetteloosheid tot norm was verheven (Nazi-Duitsland, Sowjet-Unie), versterkte die tendens alleen maar. Het SDAP-rapport *Staatkundige stelsels* uit 1935 spreekt bijvoorbeeld duidelijk uit, dat de staat aan de bestaande wetten onderworpen dient te zijn en trekt daar ook de consequenties uit. 'Wie grenzen van de staatsmacht erkent, offert de totaliteit. Wie enige gebondenheid van de staat erkent, bijvoorbeeld aan het Recht, heeft grenzen aanvaard en evenzeer van de totaliteit afstand gedaan.' (*Het staatkundig stelsel*, p. 91). Met het uitspreken van een dergelijke intentie zijn de problemen echter de wereld nog niet uit.

De ondergeschiktheid van de staat aan de wet is niet vrij van ambivalentie sinds de parlementaire democratie haar intrede heeft gedaan en het parlement zowel wetgevende macht als (deel van de) uitvoerende macht is geworden. Daarmee wordt de afstand tussen (staats)macht en recht, die, zoals we in hoofdstuk 1 zagen, het kenmerk van de rechtsstaat is, verkleind. Het is niet ondenkbaar dat de heerschappij van de wet uitloopt op een dictatuur van de wetgever, d.w.z. van een parlementaire meerderheid over een minderheid. Zelfs de grondwet, die immers bij (geclausuleerde) parlementaire meerderheid kan worden gewijzigd, biedt daartegen geen sluitende garanties.

Nu is de kans op een dergelijke dictatuur, zoals uit het vorige hoofdstuk bleek, klein. Maar dat mag ons niet blind maken voor de functieverandering die het recht heeft ondergaan. Naarmate de overheid meer bemoeienis kreeg met het maatschappelijk leven en politiek steeds meer een zaak werd van beleid, veranderde het recht van een beperking van de staatsmacht in een instrument waarvan de staat zich bedient om de samenleving te besturen, waarbij er niet zelden sprake is van een uitbreiding van die staatsmacht. De nauwe band tussen beleid en wetgeving komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het ontstaan van de zgn. kaderwetgeving, die de overheid een grote vrijheid laat bij de feitelijke uitvoering van het beleid. Een ander voorbeeld betreft het functioneren van het parlement zelf. Sartori wijst erop dat parlementariërs niet meer in de eerste plaats toezien op naleving, in het bijzonder door de overheid, van bestaande wetgeving, maar steeds meer ingeschakeld worden bij het tot stand komen van nieuwe wetgeving. Men kan dan ook spreken van een vergaande 'instrumentalisering' van het recht. Het recht behelst niet meer (de uitwerking van) algemene principes waarnaar iedereen zich heeft te richten, maar fungeert vooral als beleidsinstrument,

dat met de wisseling van meerderheden in het parlement verandert. Het gevolg hiervan is een inflatie van wetgeving en een toenemende rechts-onzekerheid. Men hoeft er zich niet over te verbazen, dat in een dergelijke situatie de wet steeds minder in aanzien komt te staan en dat overtredingen van bestaande wetten tot de vanzelfsprekendheden gaan behoren.

De opstelling van de sociaal-democratie m.b.t. deze problematiek kan als 'legalisme' worden gekenmerkt. De sociaal-democratie vertoont een neiging tot sterke overschatting van wat wetgeving vermag. Achter de benadering van de meest uiteenlopende maatschappelijke problemen steekt telkens weer de vooronderstelling dat wetten, mits de vereiste parlementaire meerderheid maar beschikbaar is, de maatschappij kunnen veranderen. Dit is een illusie, zoals we in het vorige hoofdstuk zagen, maar het is een hardnekkige. Ontwerpprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen staan doorgaans bol van nieuwe verlangens op wettelijk gebied. De basis van de partij doet daar dan, bij de definitieve samenstelling van het programma, soms nog een schepje bovenop.<sup>30</sup>

Nu wordt in sociaal-democratische kring ook wei bezorgdheid geuit over de enorme hoeveelheid wetgevende arbeid die uit deze opvatting voortvloeit. Ed van Thijn bijvoorbeeld heeft gewezen op de enorme vertraging die op het gebied van de wetgeving optreedt en die er meestal toe leidt dat wetsontwerpen niet binnen één volle regeringsperiode afgehandeld kunnen worden. De wijze waarop geprobeerd wordt om in deze situatie verandering te brengen, is echter typerend voor de legalistische opstelling van de PvdA. In plaats van het belang van wetgeving enigszins te relativeren en de aanvoer van wetsontwerpen te verminderen, wordt voorgesteld om het wetgevingsproces dan maar te versnellen. 'Waar het om gaat', stelt Van Thijn in een evaluatie van

het beleid van het kabinet-Den Uyl, 'is dat het totale ambtelijke besluitvormingsproces grootscheeps wordt gestroomlijnd. (. . .) De wetgevende apparaten zullen moeten worden uitgebreid. Hoe dan ook moet het mogelijk zijn dat de bewindslieden meester blijven van de 'timetable' zonder dat dit tot overbelasting en dol-draaiing leidt.' (Van Thijn 1978, p. 146-147). *Weerwerk* sluit zich daarbij aan door versnelling van het wetgevingsproces te eisen, o.a. via een 'gefaseerd beleids- en wetgevingsplan voor vier jaar'. (*Weerwerk*, p. 19).

Deze benadering gaat voorbij aan de kern van de zaak en is uit democratisch oogpunt zelfs niet zonder gevaar. Afgezien van onnodige overlappingsen en vertragingen in het bestaande wetgevingsproces, is er veel te zeggen voor de lange periode die de behandeling van wetsontwerpen nu neemt; in sommige gevallen zou die periode zelfs best nog wat langer mogen zijn. Sociaal-democraten zouden wetgeving meer moeten gaan opvatten als het sluitstuk i.p.v. het begin van maatschappelijke veranderingen, als uitdrukking van een consensus die over een bepaald onderwerp van maatschappelijke actie en discussie is gegroeid. Wat dat betreft zou de weg die het denken over de functie van het recht in de maatschappij de afgelopen decennia is gegaan en die door *Koopmans* is omschreven als die van 'codificatie' naar 'modificatie' (vergelijk Van den Berg, p. 72), door de sociaal-democratie, en niet alleen door haar, weer een eindje terug moeten worden gevolgd. Wetgeving dient niet het voornaamste instrument van maatschappelijke verandering te zijn, ook al kan van wetgeving in bepaalde gevallen een stimulerende werking uitgaan.

#### *Overgevoeligheid t.a.v. de rechtsorde*

Het 'legalisme' van de sociaal-democratie dat door haar parlementaire oriëntatie wordt ingegeven, heeft echter nog een andere kant. Het optimisme m.b.t. het effect van toekomstige

wetgeving wordt gecomplementeerd door een grote striktheid waar het de naleving van bestaande wetgeving betreft, met name door buitenparlementaire bewegingen. Klassiek is de opstelling van Den Uyl tegenover de Maagdenhuis-bezetting in 1969, die hij o.a. verwoordde in zijn beroemd geworden artikel 'De smalle marges van democratische politiek'. De Maagdenhuis-bezetting moet, aldus Den Uyl, worden 'afgewezen als een poging door eigen richting met een wezenlijke ingreep in de vrijheid van anderen bepaalde eisen af te dwingen.' (Den Uyl 1970, p. 303). Deze opstelling is door hem en anderen sindsdien in vele toonaarden verwoord, o.a. naar aanleiding van de recente acties van kraakbeweging en anti-kernenergiebeweging.<sup>31</sup>

Miskend wordt hiermee echter, dat in een democratische samenleving de rechtsorde niet alleen de spelregels levert aan de hand waarvan maatschappelijke conflicten dienen te worden uitgeoefend, maar ook zelf inzet van die conflicten is. Actiegroepen e.d. keren zich, met een beroep op de principes die aan de bestaande rechtsorde ten grondslag liggen, tegen onderdelen van de bestaande wetgeving. Dat het daarbij ook tot overtreding van die wetgeving komt, is bijna onvermijdelijk; daarvan getuigt ook het verleden van de sociaal-democratie zelf, toen zij zich mede als buitenparlementaire beweging definieerde. Maar ook in het recente verleden zijn daarvan voorbeelden te vinden, zoals de bezetting van de Bloemenhove-kliniek, die met behulp van leden van het kabinet-Den Uyl tot stand kwam en die door niemand in de PvdA om haar schending van de rechtsorde is bekritiseerd.

Bovenstaande is geen aansporing om de PvdA te laten voorgaan in het overtreden van de wet. Als partij die dichtbij het openbaar bestuur staat, zal zij geneigd zijn om het naleven van de bestaande rechtsorde te benadrukken. Maar wat wel gevraagd kan worden is een erkenning (en een daarop gebaseerde standpuntbepaling in

voorkomende gevallen) van de spanning tussen de 'legaliteit' van het bestaande recht en wat door mensen in bepaalde situaties als 'legitiem' wordt ervaren. Dat impliceert een erkenning van het al ten tijde van het ontstaan van de rechtsstaat geformuleerde recht op burgerlijke ongehoorzaamheid, op overtreding van de wet – over het al of niet gerechtvaardigd gebruik waarvan van geval tot geval geoordeeld zal moeten worden.

#### *Een ander rechtsbegrip*

Het 'legalisme' van de sociaal-democratie verdient dus de nodige relativering, zowel wat betreft de onaantastbaarheid van het bestaande recht als de mogelijkheden van nieuwe wetgeving. We moeten het echter niet bij een dergelijke relativering laten en het sociaal-democratisch rechtsbeginsel veel grondiger herzien. Dat houdt vooral in dat wetgeving ontdaan moet worden van het zuiver instrumentele karakter dat het in de ogen van de sociaal-democratie, in navolging van de heersende opvattingen, heeft gekregen. Wetgeving moet niet zozeer een middel zijn waarmee het overheidsbeleid wordt gelegitimeerd, maar het moet betrekking hebben op de ontwikkeling van algemene regels, op de uitwerking van beginselen die het mogelijk maken om het overheidsbeleid inhoudelijk, d.w.z. niet alleen procedureel, controleerbaar te maken. Maar wetgeving, en het recht in het algemeen, heeft niet alleen betrekking op de verhouding tussen overheid en burgers, maar moet ook worden gezien in haar functie van bemiddeling, verbinding tussen de verschillende delen van de samenleving zelf. Het is deze communicatieve functie van het recht, die zowel in het traditioneel-marxistische als in het liberale rechtsbegrip ontbreekt. Het marxisme ziet in het recht slechts de afspiegeling van bestaande maatschappelijke verhoudingen en is zelfs anti-juridisch voorzover het het recht opvat als hindernis voor een werkelijke communicatie tussen mensen en

het voor dat recht in een socialistische maatschappij, waarin individu en collectiviteit in elkaar opgaan, dan ook geen plaats meer inruimt.<sup>32</sup> In het liberale rechtsbegrip is het recht vooral een garantie tegen willekeur, d.w.z. garantie voor de negatieve vrijheid.

Daar tegenover moet het recht gezien worden als uiting van positieve vrijheid, als mogelijkheid van een samenleving om zich uit te drukken. Het recht is in deze visie een referentiepunt waarop deelbelangen zich oriënteren en die aldus met andere deelbelangen in verbinding komen. Het ontbreken daarvan draagt in belangrijke mate bij tot de verabsolutering van deelbelangen die we zien optreden, tot een fragmentarisatie van de democratie, waar tegenover de staat zich pleegt aan te dienen als enig punt van eenheid. *P. Thibaud*, die de hier gepresenteerde rechtsopvatting verdedigt, spreekt m.b.t. de fragmentatie van de democratie van een 'paradoxaal genoeg monotone kakofonie, waar alleen de staat of liever gezegd een zuiver functionele macht die zich alleen op deskundigheid beroept, bovenuit komt'. (*Thibaud* 1980a, p. 15).

Bovenstaande houdt ook een andere visie in op het functioneren van het parlement. Momenteel fungeert zij als wetgevende macht als een soort aanhangwagen van de uitvoerende macht. In plaats van (tot mislukken gedoemde) pogingen te doen om zelf als enige richting te geven aan die uitvoerende macht, zou het parlement tot taak moeten hebben om de wetgevende macht een eigen, van de uitvoerende macht te onderscheiden plaats te geven. Deels ontlast van de controlerende taken op een wijze zoals in 4.2 aangegeven, zou het parlement zich moeten toelagen op het ontwikkelen van regels, los van het directe overheidsbeleid, die grenzen aangeven waaraan samenleving en overheid zich te houden hebben. Zo kan de wetgeving zich ontwikkelen van zuiver reguleringsinstrument tot 'een manier voor de samenleving om zichzelf te

zien, om te spreken, om de identiteit vast te leggen waarin ze gelooft, zelfs als het doorsnee-gedrag daaraan niet conform is.' (*Thibaud* 1980b, p. 125/126).

#### 4.5 Het publiek debat

##### *Onderbelichting van het proces van meningsvorming*

Het idee van de 'democratische staat' is echter niet alleen blind voor de rol die het recht te spelen heeft bij het verminderen van de fragmentatie van de samenleving. Het miskent ook het belang van plaatsen waar belangen en meningen met elkaar worden geconfronteerd en politieke meningsvorming plaatsvindt over maatschappelijke problemen en de wijze waarop ze moeten worden benaderd. Een dergelijk 'publiek debat' is onmisbaar voor de overbrugging van de kloof tussen de verschillende belangen en opvattingen en voor een uitwerking van de beginselen waaraan die belangen gemeten dienen te worden.

In het idee van de 'democratische staat' wordt voor het proces van politieke meningsvorming op twee momenten plaats ingeruimd: ter voorbereiding van de verkiezingen en ter voorbereiding van de besluitvorming in de volksvertegenwoordiging. Nu zijn in beide gevallen de voorwaarden voor een open, rationele discussie nauwelijks aanwezig. Het parlementair debat wordt, althans in zijn huidige vorm, beheerst door tactische overwegingen. Men stemt zijn bijdrage aan het debat af op wat in de besluitvorming 'haalbaar' wordt geacht of richt zich, over de hoofden van de mede-parlementariërs heen, tot de bevolking, in het bijzonder de eigen achterban. Fractiediscipline, de gebondenheid aan het partijprogramma, enz., hoezeer ook op andere gronden verdedigbaar, leggen aan het debat nog eens extra beperkingen op.

Niet veel beter is het gesteld met het debat dat vooraf gaat aan de verkiezingen. Verkiezingen

zijn er om de mening van de bevolking te registreren. Zij leveren een momentopname op van de onder de kiezers levende opvattingen en lijken niet het meest geschikte tijdstip om die opvattingen eens grondig ter discussie te stellen. De opstelling van politieke partijen rond de verkiezingen kenmerkt zich, begrijpelijkerwijs, dan ook meer door een aanpassing aan, dan door een actieve beïnvloeding van de publieke opinie. Een extra hindernis voor een rationele discussie vormt de sterk toegenomen 'personalisering' van de politiek, waarbij politici meer als 'sterren' dan als dragers van politieke ideeën worden gepresenteerd.

Van een zelfstandige functie van het proces van politieke meningsvorming is in het idee van de 'democratische staat' dus geen sprake. Voorzover meningsvorming überhaupt in beeld komt, wordt zij ondergeschikt gemaakt aan het streven naar meerderheidsvorming bij de verkiezing van de volksvertegenwoordiging en in die volksvertegenwoordiging zelf. Meningsvorming buiten verkiezingen en parlementaire besluitvorming om vallen al helemaal buiten het gezichtsveld. Weliswaar worden de politieke rechten die zo'n debat mogelijk maken (vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vergadering, enz.) tot de grondslagen van de 'democratische staat' gerekend, maar in het democratisch proces als zodanig spelen ze geen rol. De communicatie tussen de burgers wordt geacht slechts via de staat te lopen.

Meningsvorming is voor het democratisch proces echter veel belangrijker dan uit het idee van de 'democratische staat' kan worden afgeleid. Verkiezingen, zo stelt Sartori, vormen maar één fase van dat proces en kunnen niet losgemaakt worden van de opinievorming in haar geheel. 'Verkiezingen vormen het mechanisme dat het democratische systeem doet werken, maar de grondslag van dat systeem ligt in de omstandig-

heden waaronder de burger geïnformeerd wordt en aan de druk van de opinievormers wordt blootgesteld.' Verkiezingen zijn slechts een middel; doel is een 'government of opinion' (Sartori, p. 74).<sup>33</sup>

Men zou zelfs kunnen stellen dat de meningsvorming de afgelopen tijd een nog belangrijker plaats is gaan innemen in het democratisch proces dan zij volgens Sartori al heeft. Met het voor een aanzienlijk deel terugdringen van de directe materiële nood onder de bevolking is in de westerse landen ruimte ontstaan voor maatschappelijke conflicten die niet op directe materiële belangen maar op vraagstukken van meer 'culturele' aard betrekking hebben: de aard van productie en consumptie; de verhouding tussen man en vrouw; de relatie mens — natuur, enz. Daarmee gaat de meningsvorming in het politieke proces een steeds belangrijker rol spelen. Zo ontstaat de mogelijkheid dat de politieke discussie tussen burgers, die in de klassieke liberale theorie zo'n belangrijke plaats innam, haar rechten in het democratisch proces herneemt.

#### *De plaatsen van het publiek debat*

De feitelijke situatie ziet er echter anders uit. Mede onder invloed van de belangrijke plaats die de reclame in onze samenleving is gaan innemen, lijkt de politieke openbaarheid beheerst te worden door het publicitair geweld van overheidsinstanties, partijen, vakbonden, e.d. en de rationele politieke discussie naar de achtergrond te worden gedrongen. Habermas spreekt van de opkomst van een soort publiciteit die in een aantal opzichten doet denken aan de 'representatieve', op demonstratie en acclamatie gerichte openbaarheid van vóór de 18e eeuw. 'Publiciteit wordt als het ware van bovenaf ontvouwd, om bepaalde posities een aura van goodwill te verschaffen. () Zij dient de manipulatie van het publiek net zo goed als de legitimatie voor het publiek. Kritische publiciteit wordt door manipulatie verdrongen' (Habermas 1971, p. 213).

Er is geen reden om deze sombere, enigszins tijdgebonden visie zonder meer over te nemen.<sup>34</sup> Toch moet worden vastgesteld, dat de politieke openbaarheid in onze democratie vaak sterk manipulatieve trekken vertoont en dat er van een publiek debat in de hier bedoelde zin maar zelden sprake is. Het idee van de 'democratische staat' vormt daar weliswaar niet de oorzaak van, maar bemoeilijkt wel het onderkennen en zeker het aanpakken van dit probleem. Bij alle misbaar over de 'crisis van de parlementaire democratie' e.d. wordt bijvoorbeeld in de Partij van de Arbeid maar zelden iets over dit onderwerp vernomen. Intern is de PvdA, evenals andere partijen, ook nauwelijks op zo'n debat ingesteld. De sterke gerichtheid op de opstelling (resp. op de controle op uitvoering) van verkiezingsprogramma's maakt een discussie tussen de verschillende stromingen en pressiegroepen in de partij bijzonder moeilijk. Deze leggen zich er vrijwel uitsluitend op toe om zoveel mogelijk van hun eisen in het verkiezingsprogramma opgenomen te krijgen. Kenmerkend genoeg zijn het op congressen vaak niet zozeer inhoudelijke criteria, maar is het de voor de financiële kant van het programma verantwoordelijke partijcommissie die de schier eindeloze lijst wensen en verlangens enigszins intoomt.

De nauwe grenzen die in het *parlement* en bij verkiezingen aan het voeren van een rationele discussie zijn gesteld, kwamen al ter sprake. Verder speelt het idee van de 'democratische staat' stellig een rol bij het zekere wantrouwen dat de PvdA en andere partijen koesteren tegen het voeren van 'maatschappelijke discussies' en zeker tegen het afsluiten van die discussies met een referendum. Deze houding houdt weliswaar mede verband met gerechtvaardigde bezwaren tegen de concrete opzet van bijvoorbeeld de 'brede maatschappelijke discussie' over (kern-)energie, maar kan niet los gezien worden van de al in hoofdstuk 2 beschreven angst voor onder-

graving van het primaat van de politieke (parlementaire) democratie. De opstelling van de PvdA m.b.t. het energiedebat werd dan ook vooral ingegeven door tactische motieven. Op de aanvankelijke steun aan de discussie werd teruggekoemen toen men een eigen standpunt over kernenergie had geformuleerd.

Minder ongunstig is het gesteld met de *media* in ons land als forum van politieke discussie. Zo is er sprake van een redelijk gedifferentieerde, onafhankelijke en betrekkelijk open dag- en weekbladpers. Als het publiek debat in Nederland bij dat in andere landen mager afsteekt, dan ligt het in ieder geval niet daaraan. Wel valt in de PvdA een zekere ambivalentie te bespeuren tegenover de onafhankelijke pers. Enerzijds wordt deze positief bejegend (en gesteund als bladen in financiële moeilijkheden komen), maar anderzijds blijft in delen van de partij een zeker heimwee doorklinken naar een 'eigen' krant of omroep, die de partij zou steunen in plaats van haar voortdurend kritisch te volgen. Hierin schuilt een zekere onderschatting van het belang van publieke discussie en van de rol van een onafhankelijke pers daarin.

Als het publiek debat inderdaad in het democratisch proces de centrale plaats vervult, die het hier krijgt toebedeeld, zouden pogingen om de samenleving verder te democratiseren zich in belangrijke mate hierop moeten toespitsen. Daarbij is de structuur en werkwijze van politieke partijen in het geding (vergelijk 5.2), maar ook een in deze richting werkend mediabeleid. Daarnaast zou meer aandacht besteed moeten worden aan experimenten met 'brede maatschappelijke discussies' e.d., inclusief de mogelijkheid om deze af te ronden met bijvoorbeeld een referendum. De ontwikkeling van nieuwe vormen van menings- en besluitvorming mag niet geblokkeerd worden door de angst voor ondergraving van het traditionele, op het idee van de 'de-

mocratische staat' geënte democratiemodel. Het parlement zou bij het stimuleren van deze ontwikkeling een belangrijke rol moeten spelen. Maar het zou vooral zelf een plaats moeten worden waar het publiek debat over de belangrijkste zaken die de samenleving bewegen, gevoerd wordt. Dat vereist een grote verandering in taakopvatting en werkwijze van het parlement; het vereist bijvoorbeeld parlementariërs die meer kijken naar wat er in grote lijnen in de samenleving gebeurt dan wat de regering van dag tot dag doet. Maar het biedt — naast en in aansluiting op de wetgevende taak waarover in de vorige paragraaf werd gesproken — veel meer kansen op een versterking van de parlementaire democratie dan het streven om het parlement alsnog in z'n eentje het bestuur van de hele overheidsbureaucratie in handen te geven.

Een dergelijk pleidooi voor het 'publiek debat' als hoeksteen van de democratie vindt doorgaans een sceptisch onthaal. Doorgewinterde politici even goed als doorgewinterde actievoerders plegen een dergelijk debat in zuiver instrumentele termen te benaderen, d.w.z. als middel om de eigen positie te versterken en de tegenstander 'onderuit te halen'. Het publiek debat is voor hen de voortzetting van een machtsstrijd, die met behulp van alle middelen, die de krijgskunde in huis heeft, gevoerd moet worden. Het streven naar 'machtsvrije communicatie' (Habermas) wijzen zij dan ook als naïef van de hand. Nu zal men zich in het publiek debat nooit geheel los kunnen maken van de maatschappelijke positie die men inneemt of van de belangen die men verdedigt, evengoed als men zich altijd bewust zal moeten zijn van de (onbedoelde) effecten, die een bijdrage aan dat debat kan hebben. 'Machtsvrije communicatie' bestaat niet en dat zal ook altijd zo blijven. Maar dat neemt niet weg dat het *streven* naar een dergelijke 'machtsvrije communicatie' tot het wezen van de demo-

cratie behoort. Meer dan een besluitvormingstechniek of een wijze van machtsuitoefening is democratie een politieke cultuur, die uitgaat van de bereidheid om zich open te stellen voor de argumenten van de tegenstander en om zich van het eigen belang of standpunt, als is het maar tijdelijk, los te maken.

## Staat en partijen in een democratische samenleving

*De 'democratische staat' opnieuw als hindernis*

In het voorgaande is de staat als instrument om vorm te geven aan de maatschappelijke ontwikkeling wat naar de achtergrond verdwenen. Geconstateerd werd dat het idee van de 'democratische staat' in dit opzicht overspannen verwachtingen wekt en dat, voorzover de (centrale) overheid wel in staat is om sturend op te treden, dit niet altijd onder de hier gegeven omschrijving van democratie valt. Democratie moet in de eerste plaats in de maatschappij worden gezocht; ze heeft betrekking op sociale actie, op maatschappelijke discussie en op de overeenkomsten die op basis hiervan door maatschappelijke groeperingen onderling worden afgesloten.

De staat speelt daarbij wel degelijk een belangrijke rol. In de eerste plaats als handhaver van de wet, die weliswaar op concrete onderdelen kan worden aangevochten, maar die als basis van het recht een levensvoorwaarde voor een democratische samenleving vormt. Maar ook als 'uitvoerende macht' heeft de staat in een democratie een functie te vervullen, zij het een wat andere dan het idee van de 'democratische staat' suggereert. Men kan zelfs zeggen, dat dit idee, door de nadruk die het legt op beheersing van de maatschappelijke ontwikkeling in haar geheel, de weg verspert voor meer bescheiden, maar alles bijeengenomen wellicht meer effectieve vormen van overheidsinterventie.

Iets dergelijks geldt ook voor de politieke partij. De nadruk heeft in deze nota vooral gelegen op de sociale strijd van actiegroepen en bewegin-

gen. Weliswaar kwam de 'bemiddelende' rol, die de democratie m.b.t. het sociaal conflict speelt, herhaaldelijk ter sprake, maar daarbij werd de politieke partij, i.c. de PvdA, alleen in negatieve zin vermeld: als drager van het idee van de 'democratische staat', dat de verdere ont-plooiing van de democratie danig in de weg zit. Het wordt tijd om dat beeld recht te trekken en in te gaan op de functie(s) die een partij als de PvdA in een democratische samenleving te vervullen heeft.

Daarbij moet echter opnieuw aan het idee van de 'democratische staat' worden gerefereerd. Volgens dat idee wordt de politieke partij vrijwel geheel in de sfeer van de staat gesitueerd. Zij fungeert als 'filter' m.b.t. de eisen die vanuit de samenleving aan de overheid worden gesteld en recruteert de politici die het overheidsbeleid moeten gaan uitvoeren resp. controleren. Daarmee wordt, zoals we zullen zien, voorbijgegaan aan de functies die een partij in de samenleving zelf te spelen heeft. Maar daarenboven blokkeert het idee van de 'democratische staat', net zoals het dat doet met de 'eigen' wetgevende functie van het parlement, het denken over de politiek als zelfstandige, van staat en maatschappij te onderscheiden sfeer.

### 5.1 De staat als ondernemer

*Sturing versus interventie*

Sociaal-democraten zijn er zich maar zelden van bewust, dat het door hen aangehangen bestuurbaarheidsideaal hun opvattingen over maatschappijverandering in een zeer specifieke richting drijft. Daarbij gaat het niet alleen om de overheersende rol die de centrale overheid bij het tot stand brengen van die maatschappijverandering krijgt toegemeten, maar ook om de wijze waarop het begrip 'overheidsoptreden' wordt geïnterpreteerd. Het idee van de 'democratische staat' vat overheidsoptreden, bijvoor-

beeld in de economie, op als sturing van de economische ontwikkeling in haar geheel. Ook als een al te dwingende greep van de overheid niet mogelijk, of niet wenselijk wordt geacht, blijft het oog gericht op de gehele economie.

Een dergelijke regulering is per definitie (omdat anders de totaliteitsaanspraak automatisch verloren gaat) regulering van buitenaf: de staat stelt regels die de bedrijven uitvoeren resp. waarbinnen zij opereren. Deze regels kunnen meer of minder specifiek zijn en de bedrijven kan een grotere of minder grote autonomie worden gelaten. Het principe blijft echter hetzelfde, evenals de problemen van dit model van externe besturing: klachten bij de overheid over de te grote autonomie van de bedrijven; klachten bij de bedrijven over het gebrek aan praktische kennis bij de overheid.

Hoe specifiek die wijze van overheidsoptreden is, blijkt als we het idee dat de overheid de economische ontwikkeling in haar geheel dient te sturen, loslaten. Dan blijkt de overheid op allerlei andere manieren in de economie te kunnen interveniëren, die vanuit het perspectief van het bestuurbaarheidsideaal niet goed denkbaar zijn. Zo kan de overheid, door bedrijven te stichten, zelf actief aan het economisch proces gaan deelnemen. Doel is dan niet de besturing van het proces als geheel, maar de beïnvloeding van onderdelen van dat proces. De overheid kan bijvoorbeeld op een bepaalde markt als 'tegenmacht' gaan opereren, teneinde de monopoliepositie van een bepaald bedrijf te doorbreken. Het bestuurbaarheidsideaal heeft dus merkwaardige consequenties. Door externe besturing van de economie als geheel centraal te stellen, wordt de mogelijkheid om van binnenuit die economie te beïnvloeden afgesneden. Door nadruk te leggen op de noodzaak om als overheid het handelen van delen van de samenleving (in dit geval bedrijven) te reguleren, blijft de gedachte aan het actief handelen van die overheid zelf buiten

beschouwing. Alleen zo kan verklaard worden waarom in de sociaal-democratie, die de rol van de overheid in de economie zo zwaar aanzet, maar zelden gesproken wordt over het stichten van overheidsbedrijven. Of het moest zijn in de vorm van grootscheepse nationalisaties, die er in feite toch op gericht zijn om het economisch proces in haar geheel te beheersen. Dergelijke vormen van selectieve overheidsinterventie sluiten een algemene kaderstellende en stimulerende taak van de centrale overheid niet uit. Maar ook deze taak kan op een wijze worden geïnterpreteerd die buiten het perspectief van het idee van de 'democratische staat' valt. De rol van de staat hoeft niet per se te worden opgevat als besturing van de maatschappelijke ontwikkeling, waarbij de samenleving al gauw als object van dat proces geldt. Staatsinterventie kan ook worden beschouwd als een poging om bepaalde knelpunten in het functioneren van de samenleving op te heffen, teneinde die samenleving te 'deblokken', haar het vermogen te hergeven om zelf de richting te bepalen die zij uit wil.

*Het overheidsinitiatief* De overheid kan zich om verschillende redenen met een eigen bedrijf op de markt begeven. Doel kan bijvoorbeeld zijn om de monopoliepositie van een bepaald bedrijf te doorbreken om zo o.a. de positie van de consument te versterken. Een voorbeeld daarvan is de indertijd door de PvdA voorgestelde Postbank. Hoewel dat idee wellicht ook door andere motieven zal zijn ingegeven (bijvoorbeeld financiële), is het in de PvdA steeds verdedigd als instrument om de macht van de grote banken op de door hen bestreken markt te verminderen. Sindsdien wordt de Postbank in elk verkiezingsprogramma van de PvdA genoemd, maar men kan niet zeggen dat hij hecht is geïntegreerd in het denken van de partij over economische hervormingen. Toch is het een middel dat, mits met de nodige kracht gehanteerd, aanzienlijk meer kans van slagen

heeft in ons land dan bijvoorbeeld het streven naar centrale economische planning. Overheidsbedrijven kunnen ook dienen om een ander euvel van de markt tegen te gaan, namelijk de beperkte tijdshorizon die op winst georiënteerde ondernemingen nu eenmaal hebben. In tijden van economische teruggang vernauwt dat perspectief zich nog meer, wat ertoe kan leiden dat ondernemingen een afwachtende houding aannemen m.b.t. maatschappelijk nuttige en op lange termijn ook economisch renderende investeringen.

Overheidsondernemingen kunnen worden opgezet om een dergelijke verstarring te doorbreken en particuliere ondernemingen aldus tot nieuwe initiatieven te prikkelen. Men kan in dit verband denken aan de door de WRR bepleite vormen van 'lichte' planning m.b.t. de herstructurering van de Nederlandse industrie. (Vgl. WRR 1980b).<sup>35</sup> Uitwerking van een dergelijke benadering zou een ommekeer betekenen in het sociaal-democratisch denken over de verhouding tussen staat en economie.

Een voorbeeld kan dat nog verduidelijken. In het verkiezingsprogramma 1981-1985 bepleit de PvdA een geleidelijke overname door de gemeentelijke arbeidsbureaus van de commerciële arbeidsbemiddeling (Vgl. *Weerwerk*, p. 8). Vanuit het hier gekozen perspectief is dat een verkeerde benadering, die grote kans loopt tot bureaucrativering van de desbetreffende activiteiten te leiden. Een alternatief is om de commerciële bureaus te laten voortbestaan en ze aan strengere regels te onderwerpen. Daarbij liggen echter de eerder beschreven gevaren van ontduiking, afwenteling, enz. op de loer. Beter is het om op gemeentelijk niveau als overheid zelf uitzendbureaus op te zetten, die, in economisch en sociaal opzicht, de concurrentie met de commerciële bureaus aangaan. Een dergelijk initiatief kan dan *aangevuld* worden met een zekere externe regulering van het uitzendwezen.

Voorbeeldwerking, 'zachte' gedragsbeïnvloeding i.p.v. wettelijke regulering zijn sleutelbegrippen in een dergelijke benadering, die als 'overheidsinitiatief' of als 'publiek initiatief' zou kunnen worden aangeduid. Zij lijkt door haar geringere pretentie beter afgestemd op de Nederlandse werkelijkheid dan de denkbeelden die in de PvdA zijn opgekomen toen zij met een economische crisis werd geconfronteerd. Denkbeelden als een grootscheepse nationalisatie van het bedrijfsleven of centrale economische planning, die in hun naïviteit, en niet alleen daarin, een spiegelbeeld vormen van de vrije markt-ideologie van dezelfde PvdA in tijden van sterke economische groei.

#### *Decentralisatie*

Juist op het punt van het hier bepleite 'overheidsinitiatief' is het streven naar decentralisatie van grote betekenis. Decentralisatie verdient in het algemeen aanbeveling waar, zoals in ons land, taken en bevoegdheden zich bij de centrale overheid hebben opgehoopt. Deze regel moet echter niet blindelings worden toegepast, omdat decentralisatie lang niet in alle gevallen wenselijk is. Dit voorbehoud geldt niet voor het vergroten van het vermogen van regionale en lokale overheden om d.m.v. overheidsbedrijven e.d. zelf actief in het economisch proces te interveniëren. Decentralisatie in deze zin vormt één van de belangrijkste middelen om maatschappelijke problemen als werkloosheid en energiever-spilling te lijf te gaan.

Wat dit betreft bestaan er veel misverstanden, waaraan opnieuw het bestuurbaarheidsideaal ten grondslag ligt. De neiging bestaat om te veronderstellen dat in een complexe samenleving maatschappelijke problemen alleen op het hoogste, d.w.z. nationale niveau effectief kunnen worden aangepakt; dat 'nationale' problemen, d.w.z. problemen die in de gehele samenleving worden aangetroffen, om 'nationale' oplossingen vragen. Men zou echter met meer reden het

tegedeel kunnen beweren. Het aandeel van de centrale overheid in een grondige aanpak van bijvoorbeeld het werkloosheidsprobleem kan waarschijnlijk hooguit van coördinerende aard zijn; het zwaartepunt zal dienen te liggen bij de regionale overheid (arbeidsmarktbeleid) en bij de lokale overheid (stimulering van werkgelegenheidsprojecten, enz.).

Iets dergelijks geldt voor het streven naar energiebesparing. Anders dan andere aspecten van de energieproblematiek (zoals regulering van de aanvoer van energiegrondstoffen) zou besparing wel eens vooral een regionale en lokale aanpak kunnen vereisen. Te denken valt aan de vergroting van de bevoegdheden van de regionale overheid om de energiehuishouding in de regio te reguleren (benutting van afvalwarmte, enz.) en een sterke uitbreiding van de activiteiten van de gemeentelijke energiebedrijven (demonstratieprojecten, besparingsplannen, enz.).

Het voorbeeld van de energieproblematiek maakt ook nog eens duidelijk, dat algehele decentralisatie niet wenselijk is. Dat zou betekenen dat het bestuurbaarheidsideaal vervuild wordt voor het evenzeer desoriëntatie veroorzakende ideaal van 'lokale autonomie'. Het gaat om de vraag welk onderdeel van een bepaald probleemcomplex op welk niveau kan worden aangepakt, in plaats van alle problemen in eenzelfde model te persen.

## 5.2 Staat, partijen en bewegingen

### *Functies van een politieke partij*

Politieke partijen plegen te worden opgevat als 'intermediair' tussen staat en maatschappij. Die opvatting past geheel in het idee van de 'democratische staat' en de daaraan gekoppelde notie van het 'primaat van de politieke democratie'. Zoals in de inleiding van deze nota al werd aangeduid, wijken de twee concurrerende opvattingen in de PvdA over taak en functie van een po-

litieke partij in dit opzicht niet veel van elkaar af. In beide gevallen wordt het democratische proces opgevat als éénrichtingsverkeer van maatschappij naar staat, waarbij de politieke partijen een intermediaire functie vervullen. Meningsverschil bestaat over de wijze waarop die functie moet worden vervuld.

De 'actiepartij-gedachte', in 1973 officieel door de partij aanvaard, gaat uit van een nauwe aansluiting van de partij op acties van verwante actiegroepen en bewegingen. De PvdA zou die acties waar zij kan, moeten ondersteunen, maar daarvan is de afgelopen jaren weinig terecht gekomen; de PvdA is en blijft een sterk beleidsmatig georiënteerde partij. In de praktijk is de PvdA als 'actiepartij' dan ook in de eerste plaats gaan functioneren als 'doorgeefluik' (Tromp) van de eisen van de desbetreffende actiegroepen aan de overheid.

Als reactie hierop is o.a. door Tromp het begrip 'beginselpartij' naar voren geschoven. De partij zou zich niet meer met afzonderlijke acties moeten bemoeien en aan de hand van haar politieke beginselen de talloze programmatische eisen, die aan en in de PvdA gesteld worden, beter moeten selecteren. Aldus kan de PvdA haar eigenlijke taak, namelijk richting en uitvoering geven aan het overheidsbeleid, beter vervullen. De partij als 'zeef' of 'filter' in plaats van als 'doorgeefluik', zou men kunnen zeggen.

Het gaat er hier niet zozeer om deze twee benaderingen tegen elkaar af te wegen; elementen van beide komen verderop terug. Hier wordt in de eerste plaats de overeenkomst tussen 'beleids-' of 'beginselpartij' en 'actiepartij' benadrukt. Geworteld als ze zijn in het idee van de 'democratische staat', zien beide een partij uitsluitend als schakel tussen staat en maatschappij. Daarmee wordt voorbijgegaan aan de functie die een partij kan vervullen binnen de samenleving zelf, als intermediair tussen delen van die samenle-

ving. Partijen kunnen m.b.t. de verschillende bewegingen en actiegroepen een belangrijke *communicatieve* rol vervullen en daarmee de fragmentatie van de samenleving tegengaan.

Deze communicatieve functie van partijen heeft twee aspecten. Enerzijds dienen partijen plaatsen te zijn waar het publiek debat wordt gevoerd; waar de verschillende belangen en opties van pressiegroepen, bewegingen, enz. met elkaar worden geconfronteerd en gestreden wordt over de interpretatie van de beginselen die de partij hanteert. Dit debat kan niet open en fundamenteel genoeg zijn. Gorz spreekt van de politiek als 'plaats van vertaling van en bemiddeling tussen het verlangen naar autonomie en de dwang van de techniek, tussen subjectiviteit en objectieve grenzen; () plaats waar het debat over doelstellingen, de mogelijke realisering ervan en de daarvoor te kiezen wegen altijd expliciet en open is' (Gorz, p. 167).

Naast dit 'scheidende' aspect heeft de communicatieve functie van partijen ook een 'verbindend' aspect. In een (sociaal-democratische of socialistische) partij dient, op basis van het genoemde debat, een verbindend, gemeenschappelijk perspectief ontwikkeld te worden op de strijd van de verschillende bewegingen waarmee de partij zich associeert. Ze dient de plaats te zijn waar een beeld ontstaat van wat een andere maatschappij zou kunnen zijn en van waaruit dat beeld actief in de samenleving wordt uitgedragen. In die zin kan de partij ook 'actiepartij' zijn. Het is vooral deze dubbele communicatieve functie, naast de oriëntatie van het overheidsbeleid, die een politieke partij een eigen plaats in het democratisch proces geeft. Zij heeft niet zozeer een voorhoede- of integratiefunctie, zoals in het idee van de 'democratische staat'; ze fungeert als verbindend element tussen de grote hoeveelheid bewegingen en actiegroepen in een democratische maatschappij, zonder als drager van het socialisme te poseren.

#### *Gebrek aan communicatieve structuren*

In de huidige PvdA komt de communicatieve functie van een politieke partij slecht tot haar recht. Dat geldt in de eerste plaats voor de partij als plaats van publiek debat. Voorzover er van een werkelijk debat sprake is, is dat vrijwel altijd direct gekoppeld aan het opstellen van verkiezingsprogramma's of aan de controle van partijvertegenwoordigers. Kenmerkend is dat er geen discussie in de partij gevoerd kan worden of zij wordt afgesloten met het aannemen of verwerpen van een motie of amendement. De meningsvorming wordt door de besluitvorming beheerst. Dit is niet zozeer een kwestie van onwil, maar consequentie van een politieke cultuur waarin de eigen organisatie vóór alles als strijdorganisatie wordt opgevat, gericht op verovering van de politieke macht. De ontwikkeling van structuren waarvoor de krijgskunde van minder belang is dan de communicatiewetenschappen, is daardoor achtergebleven. In de PvdA zullen dergelijke structuren op- resp. uitgebouwd moeten worden. Veel hangt daarbij overigens af van het bestaan van stromingen en richtingen in de partij, die het debat animeren; daartegen bestaat traditioneel het nodige wantrouwen (als gevaar voor de 'bestuurbaarheid' van de partij), maar ze zijn juist een teken van politieke gezondheid.

Ook het andere aspect van de communicatieve functie van een partij, het actief uitdragen in de samenleving van de eigen beginselen en opvattingen, is in de PvdA betrekkelijk zwak ontwikkeld. Zij mag zichzelf dan als 'maatschappijgerichte' partij aanduiden, maar veel meer dan een ideologie is dat over het algemeen niet. Voor een dergelijke functie ontbreken ook de structuren en is de partij te veel naar binnen gericht en te zeer beleidsgeoriënteerd. Kenmerkend in dit verband is de eenzijdige samenstelling van het actieve partij kader: de PvdA is bepaald geen volkspartij (meer), maar een partij van jonge bestuurders en academici; er worden ook geen

### *Afstand tot staat en bewegingen*

noemenswaardige pogingen ondernomen om daarin verandering te brengen.

Als hier meer nadruk op de intra-maatschappelijke, communicatieve functie van een partij als de PvdA wordt bepleit, betekent dat allerm minst dat zij haar functie m.b.t. de oriëntatie van het overheidsbeleid en de recrutering van bestuurders en volksvertegenwoordigers zou moeten opgeven. Wel zou de PvdA daarbij veel minder gedetailleerd te werk moeten gaan. Zij zou niet voortdurend de eigen vertegenwoordigers op de verschillende bestuursniveaus op de vingers moeten kijken en aan een meer globale controle voorrang moeten geven. Ook zouden bijvoorbeeld verkiezingsprogramma's sterk bekort kunnen worden en tot een aantal hoofdzaken beperkt blijven.

Een dergelijke, meer globale taakopvatting wordt hier niet verdedigd omdat de partij al het werk niet aan zou kunnen. Er zit een meer principiële kant aan. Wil de PvdA de hierboven beschreven communicatieve functie naar behoren kunnen vervullen, dan zal ze er naar moeten streven om zowel tegenover in de samenleving gevoerde acties als tegenover het overheidsbeleid een zekere afstand te bewaren. Door het zij een echte 'actiepartij', hetzij een echte 'bestuurspartij' te willen zijn, verspeelt een politieke partij de mogelijkheid om een eigen, zelfstandige rol te vervullen in het democratisch proces. 'Een politieke partij', stellen *Rosanvallon* en *Viveret*, 'kan in een democratische samenleving alleen een autonome plaats innemen tussen maatschappij en staat, als ze zich noch met de één noch met de ander identificeert.' (*Rosanvallon* en *Viveret*, p. 133).

Met het afstand houden van acties zou de PvdA de nodige moeite hebben, ook al heeft de 'actiepartij'-gedachte het praktisch functioneren van de partij nooit diepgaand beïnvloed. Maar nog moeilijker zou zij het hebben met het afstand houden tot de (dagelijkse) bestuurspraktijk van

de overheid. Voor de een zal dat zijn omdat hij (of zij) het voeren van beleid als de belangrijkste functie van de partij beschouwt; voor de ander omdat hij de overheid voortdurend met de eisen van actiegroepen en bewegingen wil bestoken. Een dergelijke afstand tot het overheidsbestuur vraagt inderdaad om een bijna revolutionaire verandering van de politieke cultuur van de Partij van de Arbeid. Zo wordt een ongetwijfeld door de grote meerderheid van de partij onderschreven uitspraak als: 'De PvdA kan nooit een partij zijn met een Janus-kop. Als socialistische regeringsverantwoordelijkheid dragen dan behoort die door de partij in al haar geledingen uiteindelijk te worden gedeeld' (Van Thijn 1978, p. 152) in de hier geopperde benadering op losse schroeven gezet; datzelfde geldt zeker voor de uitspraak dat in een kabinet-*Van Agt* 'PvdA-ministers veel meer als speerpunt van de partij (zullen) zitten dan vroeger in ons kabinet-Den Uyl'. (Max van den Berg in *de Volkskrant* van 7 augustus 1981). Zulke uitspraken stroken niet met het hier aanbevolen afstandsmodel.<sup>36</sup>

Men zou zelfs verder kunnen gaan en bijvoorbeeld de noodzaak in twijfel kunnen trekken van een sterke binding van door de PvdA geleverde ministers, of zelfs van een door de PvdA gesteund kabinet, aan de partij. Waarom zou de PvdA niet een minister kunnen leveren (of ondersteunen), die geen lid is van de partij? Waarom zouden op de kandidatenlijst van de Tweede Kamer geen namen kunnen voorkomen van mensen die weliswaar aan de PvdA verwant zijn, maar geen lid?

Het zal velen vreemd in de oren klinken. Wat bedoeld wordt, is dat het een versterking van de democratie zou betekenen als een partij niet alle activiteiten die tot het democratisch proces behoren: actievoeren, discussiëren, regeren, enz., allemaal zelf zou willen vervullen. Als de PvdA, althans in de hier gekozen optiek, zich met actievoerders noch bestuurders volledig zou identifi-

ceren en nadruk zou leggen op de vervulling van haar eigen functies, waarin actievoeren en besturen overigens — zoals gezegd — wel degelijk een rol spelen. In de woorden van Touraine: 'De sociale bewegingen moeten actievoeren, de politieke partijen moeten de democratie bevorderen, de staat moet de vrede bewaren en het land voorbereiden op de toekomst: alle drie die functies van het politieke leven zijn even onmisbaar; ze moeten onafhankelijk van elkaar worden uitgeoefend.' (Touraine, p. 255).<sup>37</sup>

Naast deze afstand tot staat en sociale bewegingen zal een partij als de PvdA in haar eigen functioneren de verschillende taken die ze vervult (communicatief en oriënterend) goed uit elkaar dienen te houden en ook structureel vast dienen te leggen. Aldus kan bijvoorbeeld het beginselprogramma een eigen functie gaan vervullen, in plaats van als een soort verkiezingsprogramma op wat langere termijn te fungeren. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor partijbestuur resp. partijvoorzitter, die nu vaak in de eerste plaats gezien worden als 'waakhonden' van fractie(voorzitter) en (eventuele) ministers.

## 6

### Aanbevelingen

#### *Richting van de te voeren discussie*

Nota's plegen, ook in de PvdA, met beleidsaanbevelingen te worden afgesloten. Dat gebeurt hier niet, omdat niet beoogd werd een beleidsnota te schrijven. De strekking van het voorgaande was zelfs dat er in de PvdA veel te veel in termen van (overheids)beleid wordt gedacht. In plaats daarvan passeert een aantal zaken, die met name in de hoofdstukken 4 en 5 aan de orde kwamen, in het kort nog eens de revue en wordt een aantal consequenties getrokken uit de in de nota geuite kritiek op de 'democratische staat' als centrale bestuurder van de samenleving. Een en ander kan opgevat worden als aanbevelingen voor de richting waarin de discussie over staat en democratie in de PvdA zich dient te bewegen. De verandering in de opstelling van de PvdA, zoals in deze nota bepleit, betreft met name de volgende punten.

#### *a. Het parlement*

Als er kritiek wordt geleverd op het 'parlementarisme' van de sociaal-democratie, staat die kritiek meestal in het teken van het anti-parlementarisme, dat het parlement opvat als een nutteloze, ja zelfs schadelijke instelling. Dat is hier niet het geval. Bepleit wordt bepaald geen afschaffing, maar een geheel andere interpretatie van wat de taken van het parlement dienen te zijn. Daarbij werd de stelling verdedigd dat pogingen om het parlement tot 'hoogste beslissingscentrum' van de rijksoverheid, en daarmee van de

samenleving, te maken, tot mislukken gedoemd zijn en zelfs averechtse effecten kunnen hebben. Ook een meer bescheiden controlefunctie van het parlement t.a.v. de uitvoerende macht zal de 'crisis van de parlementaire democratie' niet doen verminderen.

In plaats daarvan dient het parlement niet meer uitsluitend in termen van de uitvoerende macht te worden gedefinieerd en een geheel 'eigen' functie te vervullen. Dat houdt in:

- afstoting van een groot aantal taken m.b.t. de oriëntatie van en controle op het beleid van regering en departementen (vgl. 4.3). In plaats daarvan dient het parlement procedures vast te leggen, die een dergelijke oriëntatie en controle door de maatschappelijke omgeving van de betrokken departementen mogelijk maken. In inhoudelijk opzicht beperkt het parlement zich tot een (voortgangs)controle op de hoofdlijnen van het regeringsbeleid;
- meer nadruk op de discussiefunctie van het parlement (vgl. 4.5). Het parlement dient de plaats te zijn waar het publiek debat over de inzet van centrale maatschappelijke conflicten zijn afronding c.q. zwaartepunt vindt. Dit vereist een heel andere werkwijze, waaronder een agendavorming die veel minder sterk dan tot nu toe aan de activiteiten van de uitvoerende macht is gekoppeld. In aansluiting hierop dient het parlement zich in te zetten voor het creëren en in stand houden van plaatsen in de samenleving waar het publiek debat tot ontwikkeling kan komen (o.a. experimenten met 'brede maatschappelijke discussies');
- een geheel andere interpretatie van de wetgevende functie van het parlement (vgl. 4.4). De instrumentalisering van het recht, waarbij wetgeving een instrument is geworden in handen van de uitvoerende macht, moet worden teruggedrongen. Wetgeving dient in de eerste plaats 'normering' te zijn — d.w.z. een vertaling van de in een samenleving levende begin-

selen in rechten en plichten m.b.t. het verkeer tussen burgers onderling en tussen overheid en burgers.<sup>38</sup>

#### *b. Sociale democratie*

De overheid dient niet alleen op een andere wijze te worden gecontroleerd, zij dient ook veel meer over te laten aan de verschillende maatschappelijke sectoren. Voorwaarde daarvoor is een democratisering van die sectoren, die een vrije ontplooiing en vreedzame beslechting van sociale conflicten mogelijk maakt (vgl. 4.2). Daartoe dient het harmoniemodel van de 'participatiedemocratie' plaats te maken voor een 'afstandsmodel', waarin werknemers, gebruikers, enz. het bestuur van een organisatie ter verantwoording kunnen roepen voor het gevoerde resp. te voeren beleid.<sup>39</sup>

Dergelijke procedures dienen door het parlement in wettelijke regelingen te worden vastgelegd. Ze betreffen o.a. een duidelijker afbakening van verantwoordelijkheden, verantwoordingsplicht, een grote mate van openbaarheid.

#### *c. De overheid*

De overheid als uitvoerende macht is in een samenleving als de onze niet meer weg te denken. Daartoe werd in deze nota ook geen poging gedaan. Wel werd betoogd dat de overheid veel meer aan de maatschappij (sociale democratie) kan overlaten en dat hetgeen zij wel doet voor een groter deel rechtstreeks beïnvloed en gecontroleerd dient te worden door de betrokken delen van de samenleving.

Wat de wijze betreft waarop de overheid haar eigen uitvoerende taken dient te vervullen, kunnen twee richtlijnen worden geformuleerd:

- een grotere lokale en regionale autonomie. Onder invloed van het bestuurbaarheidsmodel (en van economische en andere factoren

die hier buiten beschouwing blijven) is het overheidsapparaat overmatig gecentraliseerd. Decentralisatie is echter vooral wenselijk met het oog op de tweede richtlijn:

- een grotere nadruk op overheidsinitiatief. De neiging om de samenleving, en sectoren daarvan, in haar geheel te beheersen, heeft geleid tot verwaarlozing van de mogelijkheden om d.m.v. selectieve interventies van overheidsbedrijven de maatschappelijke ontwikkeling te beïnvloeden.

Het onderscheid met de traditionele wijze van denken over het overheidsoptreden in de sociaal-democratie betreft met name:

- de schaal van het optreden: geen poging tot algemene besturing, maar beperkte beïnvloeding;
- de tijdsduur: nadruk op het tijdelijk karakter van het optreden;
- het niveau: nadruk niet alleen op nationaal, maar ook op regionaal en (vooral) lokaal niveau.

#### d. De Partij van de Arbeid

In deze nota is de sterke beleidsgerichtheid van de PvdA en de nadruk die daarbij valt op de rijksoverheid gekritiseerd. De partij zou het belang van het overheidsbeleid (en van de partijinterne controle op degenen die dat beleid uitvoeren) wat moeten relativeren en een meer gedifferentieerder taakopvatting moeten kiezen:

- handhaving van de traditionele taken m.b.t. programmatische oriëntatie van het overheidsbeleid en recrutering van bestuurders en volksvertegenwoordigers; dit echter veel globaler dan nu het geval is. Geen gedetailleerde controle op vertegenwoordigers en bestuurders en in het algemeen een grotere afstand tot de dagelijkse regerings- en bestuurspraktijk; geen gedetailleerde verkiezingsprogramma's;

- meer nadruk op de communicatieve functie van een politieke partij.

De PvdA moet een plaats zijn, waar het 'publiek debat' uitkristalliseert: tussen stromingen binnen de partij en tussen de partij en haar omgeving. Deze functie hangt weliswaar samen met de programmatische kant van de PvdA, maar dient daarvan duidelijk te worden onderscheiden;

- meer nadruk op de oriënterende functie van een politieke partij t.a.v. de samenleving. De PvdA dient haar beginselen en de visie die zij heeft op maatschappelijke ontwikkelingen op lange termijn veel krachtiger uit te dragen. Hier ligt een tot nu toe verwaarloosde functie voor het beginselprogramma, dat nu, bij alle feitelijke aandacht voor de verkiezingsprogramma's, geen echte rol in het partijleven speelt. In het verlengde hiervan dient de PvdA zich als 'actiepartij' te manifesteren.

#### *Onderscheid tussen socialisme en democratie*

Los van deze afzonderlijke punten kan de strekking van deze nota ook als volgt onder woorden worden gebracht: sociaal-democraten neigen ten onrechte tot een vereenzelving van socialisme en democratie. Dat die twee met elkaar samenhangen heeft de sociaal-democratie het communisme altijd terecht voorgehouden, maar ze moeten wel duidelijk van elkaar onderscheiden worden.

Democratie, zou men kunnen zeggen, heeft betrekking op de wijze waarop een samenleving zichzelf normen stelt en collectief vorm geeft aan haar ontwikkeling. Een belangrijk element daarbij is het streven naar spreiding van macht; het opbouwen van 'tegenmacht' die mensen in staat stelt om hun eigen leven vorm te geven en de bestaande machtsverschillen in de samenleving niet weerloos te ondergaan.

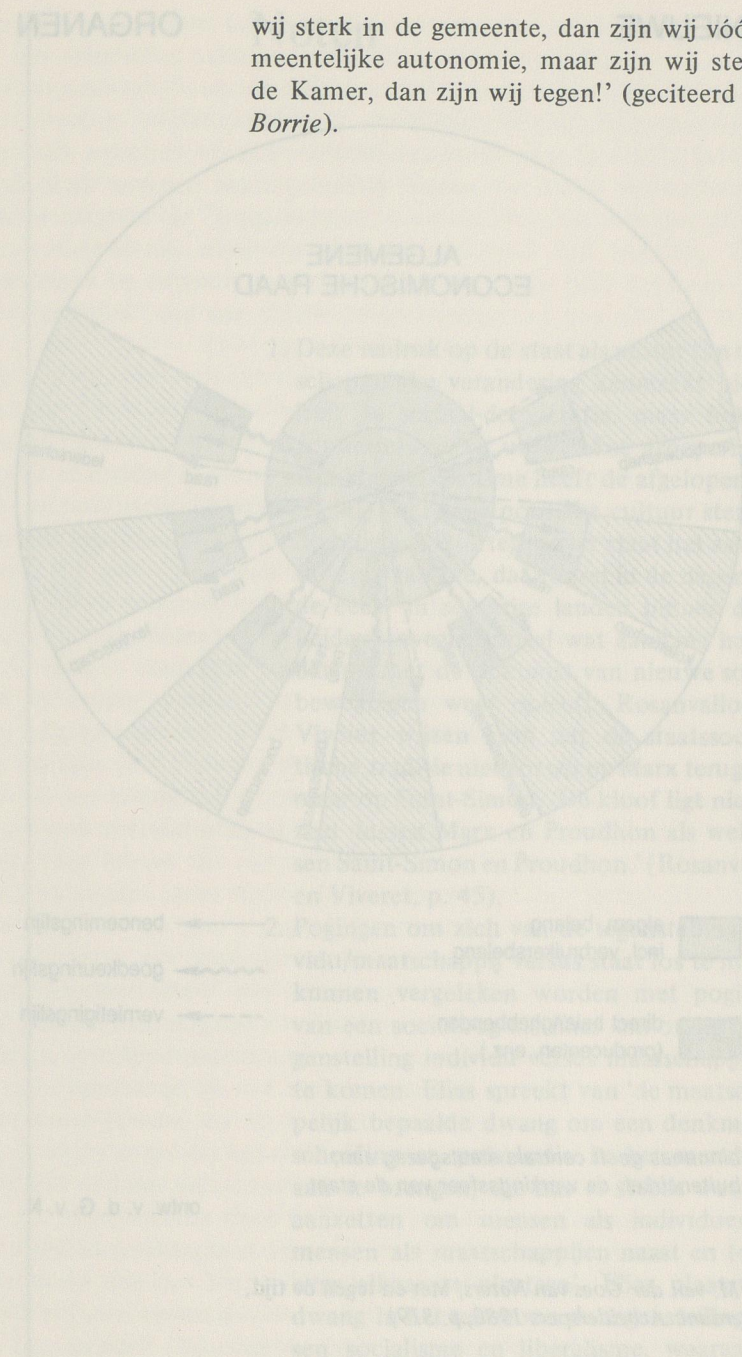
Socialisme heeft betrekking op de aard, de inhoud van de maatschappelijke conflicten die de democratie tracht te 'bemiddelen'. Het socialis-

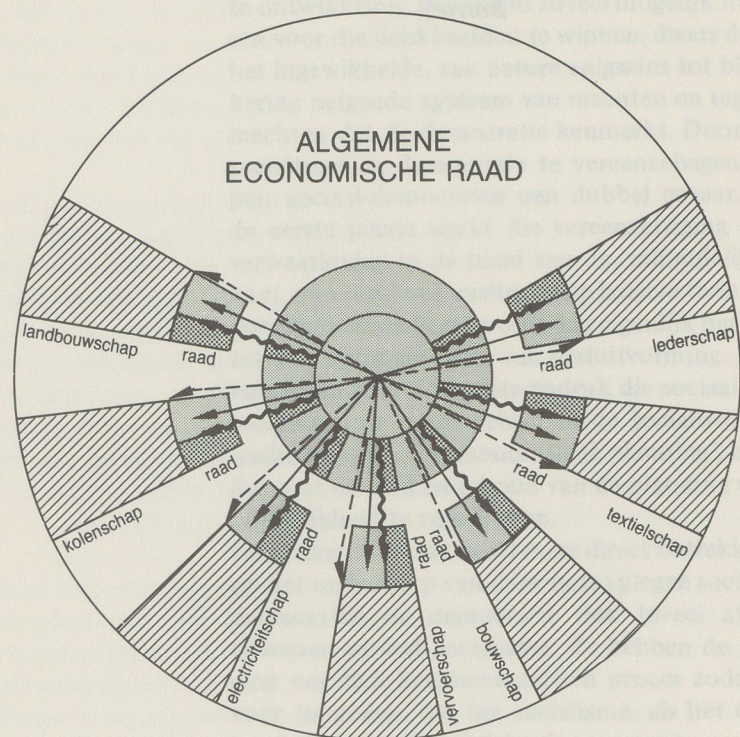
me ontwikkelt denkbeelden over de normen die de samenleving zichzelf dient te stellen, en over de richting waarin die samenleving zich dient te ontwikkelen. Het tracht zoveel mogelijk mensen voor die denkbeelden te winnen, dwars door het ingewikkelde, van nature enigszins tot blokkering neigende systeem van machten en tegenmachten dat de democratie kenmerkt. Door nu socialisme en democratie te vereenzelvigen lopen sociaal-democraten een dubbel gevaar. In de eerste plaats werkt die vereenzelving een verwaarlozing in de hand van de 'inhoudelijke' kant, van wat het socialisme (op langere termijn) voorstaat. Socialisme wordt dan eigenlijk herleid tot een optimale wijze van besluitvorming. Een voorbeeld vormt de grote nadruk die sociaal-democraten nu weer, geheel in de socialistische traditie, leggen op 'economische planning', zonder over de aard en inhoud van de planning veel duidelijkheid te verschaffen.

Omgekeerd (en dat heeft meer direct betrekking op het onderwerp van deze nota) plegen sociaal-democraten de democratie ook teveel af te stemmen op het socialisme. Ze hebben de neiging om zich het democratisch proces zodanig voor te stellen, dat het socialisme, als het eenmaal de 'meerderheid' heeft verworven, verder vrij spel heeft. Ze komen in de verleiding (en bezwijken er wel eens voor) om de democratie toe te buigen naar wat het socialisme, of liever gezegd: wat socialisten in voorkomende gevallen het beste uitkomt.

Daartegenover moet een duidelijk onderscheid worden bepleit tussen 'democratie' en 'socialisme'; tussen de wijze waarop mensen collectief vorm geven aan hun samenleving en die vorm zelf. Het is een probaat middel tegen het opportunisme waarvan sociaal-democraten in dit opzicht vaak blij hebben gegeven. Een opportuniste dat eens treffend is verwoord door Troelstra, toen hij de voorstanders van decentralisatie in de partij de volgende woorden toevoegde: 'Zijn

wij sterk in de gemeente, dan zijn wij vóór gemeentelijke autonomie, maar zijn wij sterk in de Kamer, dan zijn wij tegen!' (geciteerd door Borrie).





algem. belang  
incl. verbruikersbelang

direct belanghebbenden  
(producenten, enz.)

→ benoemingslijn  
 ~~~~~ goedkeuringslijn  
 - - - vernietigingslijn

binnenas geeft centrale staatsgezag aan;  
 buitencirkel: de werkingssfeer van de staat.

ontw. v. d. G. v. N.

(Uit: M. van der Goes van Naters, Met en tegen de tijd,  
 Amsterdam: Arbeiderspers 1980, p. 319)

1. Deze nadruk op de staat als motor van maatschappelijke verandering kenmerkt niet alleen de sociaal-democratie, maar ook het communisme en ultra-linkse groeperingen. Het staatsocialisme heeft de afgelopen vijftig jaar de linkse politieke cultuur sterk gedomineerd. Daartegenover staat het associatieve socialisme, dat vooral in de negentiende eeuw in sommige landen binnen de arbeidersbeweging nogal wat aanhang had en dat nu met de opkomst van nieuwe sociale bewegingen weer opleeft. Rosanvallon en Viveret wijzen erop dat de staatsocialistische traditie niet zozeer op Marx teruggaat, maar op Saint-Simon. 'De kloof ligt niet zozeer tussen Marx en Proudhon als wel tussen Saint-Simon en Proudhon.' (Rosanvallon en Viveret, p. 45).
2. Pogingen om zich van de tegenstelling individu/maatschappij versus staat los te maken kunnen vergeleken worden met pogingen van een socioloog als *Elias* om onder de tegenstelling individu versus maatschappij uit te komen. Elias spreekt van 'de maatschappelijk bepaalde dwang om een denkmatige scheiding en polarisatie in het mensbeeld aan te brengen, die ons er steeds weer toe aanzetten om mensen als individuen en mensen als maatschappijen naast en tegenover elkaar te plaatsen'. Elias plaatst die dwang in het teken van de tegenstelling tussen socialisme en liberalisme, waaraan in

deze nota een aantal malen wordt gerefereerd. 'Het gaat bij deze polarisatie van begrippen duidelijk om de afspiegeling van verschillende maatschappelijke geloofssystemen en idealen. Aan de ene kant staat een sociaal geloofssysteem waarvan de aanhangers de "maatschappij" als hoogste waarde in hun vaandel schrijven, aan de andere kant een geloofssysteem waarvan de aanhangers de hoogste waarde aan het "individu" toekennen'. (Elias, p. 144).

3. 'Maakbaarheid' hoeft dus niet, zoals in het idee van de 'democratische staat' gebeurt, vereenzelvigd te worden met 'bestuurbaarheid'. Sociaal-democraten hebben er moeite mee om maakbaarheid anders voor te stellen dan als besturing vanuit één centraal punt. Dat geldt niet alleen voor het nationaal, maar ook bijvoorbeeld voor het Europees niveau. Sociaal-democraten schikken zich in de huidige structuur van de EEG, maar zouden op den duur natuurlijk het liefst een echte Europese regering plus parlement geïnstalleerd zien. Dat niet elk bestuursniveau volgens het model van de centrale besturing ingericht hoeft te worden en dat afwijkingen van dit model soms zelfs wenselijk zijn, wordt maar zelden ingezien. Iets dergelijks geldt ook op wereldniveau. Traditionele pleidooien van goedwillende socialisten voor een 'wereldregering' moeten in verband worden gebracht met het hier bekritiseerde bestuurbaarheidsmodel. Men kan ook denken aan de opvattingen van de (linkervleugel van) de sociaal-democratie over vraagstukken van oorlog en vrede. De afwijking van de benadering van het 'afschrikkingsevenwicht' heeft waarschijnlijk niet alleen te maken met de angst voor de 'afschrikking' (de mogelijkheid van een atoomoorlog), maar ook met een huiver voor het 'evenwicht'. 'Machtsevenwicht', 'tegenmacht' en

dergelijke begrippen passen slecht in het model van centrale besturing.

4. Touraine geeft een voorbeeld dat betrekking heeft op de Derde Wereld. Hij meent dat bijvoorbeeld de greep naar de macht indertijd van *Fidel Castro* wel ieders instemming zal hebben, maar dat deze daarmee nog niet democratisch genoemd kan worden. 'Fidel Castro heeft zich een held betoond door Batista te verjagen en een eind te maken aan de Amerikaanse overheersing van Cuba; sindsdien is hij een verklaard tegenstander geworden van elke democratische beweging op het eiland. Het zou even dwaas zijn hem een democraat te noemen omdat hij Batista in naam van het volk verjoeg, als om hem volledig te veroordelen omdat hij geen democraat is.' (Touraine, p. 198).
5. Nadruk op het conflict als belangrijk kenmerk van samenlevingen als de onze wordt o.a. gelegd door auteurs die het centraal-rationele planningsbegrip willen kritiseren resp. nuanceren. Vgl. bijvoorbeeld *Gevers* en *In 't Veld*, p. 54: 'Planning wordt meer en meer een conflictorganiseringsproces. Verschijnselen als macht zijn hierbij belangrijke procesbepalende factoren'. Habermas 1979, p. 28 spreekt van de noodzaak voor individuen om met hun eigen conflicten om te gaan en gemeenschappelijke conflicten gemeenschappelijk, d.m.v. collectieve wilsvorming, op te lossen'.  
Voor de hier geschetste democratie-opvatting, die past in de traditie van de totalitarisme-kritiek in de politieke filosofie, wordt vooral verwezen naar het werk van Claude Lefort (naast het hier gebruikte artikel o.a. de bundel *L'invention démocratique*). Bergounioux en Manin spreken, verwijzend naar Lefort, van een opvatting waarin de essentie van de democratie gezocht wordt in 'het gespannen compromis, altijd instabiel en be-

dreigd, tussen de eenheid van een maatschappelijke formatie en het conflict dat haar verscheurt'. (Bergounioux en Manin, p. 47).

Overigens wil ik, om misverstanden te voorkomen, benadrukken dat ik in het open conflict als zodanig allerminst het ware gezicht van de democratie meen te zien. Het gaat om bemiddeld conflict, waarbij bijvoorbeeld integratie-ideologieën (klassensamenwerking, etc.) heel goed een rol kunnen spelen. En ik suggereer al helemaal niet dat mensen *van nature* geneigd zouden zijn tot (democratisch gereguleerd) conflict. Het tegendeel lijkt eerder het geval. Daarom is democratie ook zo moeilijk.

6. Lefort stelt dat van 'rechtsstaat' in eigenlijke zin pas gesproken kan worden vanaf het moment dat het recht zich los maakt van de persoon van de absolute vorst. Wat houdt de moderne 'politieke revolutie', die door de komst van de rechtsstaat veroorzaakt wordt, precies in? 'Niet de scheiding van macht en recht als zodanig, want die vormde al de grondslag van de absolutistische staat, maar een proces van desincorporatie van macht en recht dat gepaard ging met de verzwakking van het idee dat de koning de gemeenschap belichaamde en als medium voor de rechtvaardigheid fungeerde.' (Lefort, p. 22). Barret-Kriegel spreekt van de 'transcendentie' van de wet. (Barret-Kriegel, p. 52).
7. Vgl. bijvoorbeeld Lefort, die Marx verwijt zich te hebben overgegeven aan 'een ingebeelde reconstructie van het ontstaan van de moderne staat. Die staat maakt hij in feite tot complement van de burgerlijke maatschappij, om vervolgens het nieuwe systeem tegenover dat van het feodalisme te plaatsen'. Daarmee laat Marx echter de absolute monarchie geheel buiten beschouwing. Dat is ten onrechte omdat 'het niet de staat is die voortkomt uit een zich aan het feodalis-

me ontworstelende burgerlijke maatschappij, maar veeleer de vestiging van het koninklijk territorium, bijeengehouden door de gezamenlijke loyaliteit van de onderdanen aan de koning, en geleidelijk aan gelijkgeschakeld door de staatsmacht, de voorwaarden voor de macht van de bourgeoisie heeft geschapen'. (Lefort, p. 21).

8. Touraine zet de strijd voor democratisering door de arbeidersbeweging af tegen de revolutionaire strijd, d.w.z. het streven naar een radicale breuk in de maatschappelijke ontwikkeling via een (gewelddadige) verovering van het staatsapparaat. Revolutie en klassenstrijd worden, aldus Touraine, door radicale socialisten (maar ook door hun gematigde tegenstanders – PK) geheel ten onrechte vereenzelvigd. De klassenstrijd is reformistisch, niet revolutionair. 'Er is nooit sprake van een keuze tussen een revolutionaire klassenstrijd en een reformistisch democratiseringsproces. De klassenstrijd is niet revolutionair en haar normale, noodzakelijke metgezel is de democratie.' (Touraine, p. 194–195).
9. Vgl. Rosanvallon, p. 184: 'Voor Marx betekent praten over mensenrechten afzien van het universele. In zijn ogen leiden de mensenrechten ertoe dat de scheiding staat/maatschappij en de kloof tussen mens en burger herhaald en definitief vastgelegd wordt. Hij ziet in de Verklaring van de rechten van de mens van 1791 de meest vergaande formulering van die scheiding, die hij in zijn antwoord van 1843 op "Het joodse vraagstuk" van Bruno Bauer uitvoerig analyseert'.
10. Bergounioux en Manin wijzen erop, dat het onjuist is om de sociaal-democratie alleen als politieke macht te definiëren. 'Concentratie en macht van de vakbeweging zijn essentiële onderdelen van het sociaal-democratisch compromis. () Als de sociaal-democratie in staat is dit compromis met de bourgeoisie

af te sluiten, is dat omdat ze diep geworteld is in de arbeidersklasse. Daarom is het oppervlakkig om te denken, zoals men vaak doet, dat de sociaal-democratie vooral met het werken in het staatsapparaat geïdentificeerd moet worden.' (Bergounioux en Manin, p. 205–206).

Touraine gaat nog verder en ziet de traditionele sociaal-democratische partijen in de eerste plaats als verlengstuk van de vakbeweging. Het gaat daarbij om kapitalistische landen waar de (inmiddels geïnstitutionaliseerde) klassenstrijd sterk ontwikkeld is. 'Hoe sterker de arbeidersklasse, wat veronderstelt dat het kapitalisme ook sterk is, hoe zwakker het zuiver politieke element. De vakbonden zijn in dat geval de belangrijkste organisaties van de arbeidersklasse; zelfs de politieke leiders zijn vaak afkomstig uit de arbeidersklasse.' In landen daarentegen waar de klassenstrijd minder ontwikkeld is en waar 'de verdediging van bestaande privileges de overhand heeft op het streven naar vernieuwing en winst, overheerst het zuiver politieke element'. (Touraine, p. 38). Niet alleen de verovering van de staatsmacht staat daar centraal, maar ook wordt veel meer dan in de sociaal-democratische landen nadruk gelegd op de onteigening van het privé-bezit door de staat.

11. Een (negatieve) aanwijzing voor het verband tussen democratisering en de strijd voor nieuwe sociale rechten levert de studentenbeweging. Het is opvallend dat de democratiseringsbeweging aan de Nederlandse universiteiten sterk aan kracht verloor naarmate de studentenbeweging zich minder ging richten op inhoudelijke verandering van het hoger onderwijs en zich steeds meer concentreerde op een zuivere behartiging van studentenbelangen. Mogelijk heeft dat te maken met de gegroeide invloed in de studen-

tenbeweging van de CPN en van het traditionele socialistische denken in het algemeen. De studentenbeweging geldt daarin niet als een beweging met een geheel eigen problematiek, maar als een bondgenoot in de strijd van de arbeidersbeweging voor de verovering van de politieke macht resp. tegen rechtse regeringen (de strijd tegen 'Den Haag').

Touraine legt voor Frankrijk een dergelijk verband als hij het verval van de studentenbeweging mede veroorzaakt acht door de ideologie dat de universiteit een instrument is ten dienste van het kapitalisme. 'De studentenbeweging, die deel kan hebben aan een centraal conflict in een samenleving waar kennis inzet is van machtsconflicten, heeft zichzelf vernietigd door zich aan de socialistische ideologie te onderwerpen en de zingeving van de eigen strijd ver van huis te zoeken. Zelden zullen maatschappelijke actoren zo direct naar de ondergang gevoerd zijn door een dermate verkeerd beeld van zichzelf en van de betekenis van hun acties.' (Touraine, p. 79).

12. Een recent voorbeeld vormt het pleidooi van *Endenburg* c.s. voor een 'sociocratische' wijze van besluitvorming, die niet gebaseerd is op het meerderheidsbeginsel, maar op het zgn. 'consent'-beginsel, d.w.z. dat besluiten alleen met algemene stemmen worden genomen. (Vgl. *Endenburg*). Dergelijke benaderingen gaan eraan voorbij dat het meerderheidsprincipe minderheden dwingt om, in plaats van alleen hun vetomacht te laten gelden (zoals de sociocratische methode toelaat), zich tot de 'publieke opinie' te wenden en die voor hun standpunten te winnen. Ook wordt voorbijgegaan aan de schaduwzijden van het 'consent'-beginsel: een sterke sociale druk om eensgezind te zijn en de onmogelijkheid voor minderheden om een afwijkende mening te blijven verkondigen.

Het letterlijk nemen van het meerderheidsbeginsel, zoals in het idee van de 'democratische staat' gebeurt, brengt gevaren met zich mee die overeenkomen met wat Endenburg c.s. aanduiden als de 'dictatuur van de meerderheid'. Maar dat betekent niet dat we het meerderheidsbeginsel moeten afschaffen. Een eerdere formulering van het 'consentbeginsel' is te vinden bij de politicoloog Jef Suys. (Vgl. Van den Burg).

13. Volgens Rosanvallon staat de politieke theorie van Marx geheel in het teken van het liberalisme. De kritiek die Marx op *Hegel* uitoefent, is bij uitstek een liberale kritiek. 'De hele *Kritiek op de Hegeliaanse rechtsfilosofie* is gebaseerd op een rehabilitatie van de maatschappij tegenover de staat. En als Marx de burgerlijke maatschappij fel bekritiseert, is dat omdat het geen echte maatschappij is.' (Rosanvallon, p. 181).

De filosofie van Marx, aldus Rosanvallon, komt in een geheel nieuw licht te staan, als men bedenkt dat zij sterk de sporen draagt van wat de auteur het 'utopische liberalisme' noemt (o.a. *Godwin* en *Plaine*). Centraal in deze politieke filosofie, en ook bij Marx, staan het afsterven van de politiek en de kritiek op de rechten van de mens. 'In een echte democratie', zo citeert hij Marx, 'verdwijnt de politieke staat'. Rosanvallon: 'Hij gaat ervan uit dat na het afsterven van de staat, uitdrukking van de maatschappelijke arbeidsdeling (die hij met de klassenverdeling gelijkstelt), er bestuurlijke functies blijven bestaan. Maar die zijn niet meer politiek in eigenlijke zin; het zijn eenvoudige administratieve functies geworden.' (Rosanvallon, p. 183).

Overigens treffen we een dergelijke interpretatie van Marx' werk al bij Van der Goes van Naters aan. Deze stelt dat 'de beoordeling van de Staat bij Marx in menig opzicht

met die van het Engelse liberalisme uit het eind van de achttiende eeuw en met die van het individuele anarchisme samenvalt'. (Van der Goes van Naters 1937, p. 53-54).

14. Vgl. over dit onderwerp *François Furets* 'Penser la Révolution française'. Volgens Furet kan de Franse Revolutie gezien worden als het beginpunt van de moderne politieke cultuur. 'Eens komt de dag waarop de politieke ideeën die sinds twee eeuwen onze maatschappelijke discussies beheersen, even verbazingwekkend gevonden zullen worden als wij de enorme gewelddadigheid van de godsdienstoorlogen in Europa van de 15e tot de 17e eeuw vinden. Waarschijnlijk zal de moderne politiek zelf, zoals die sinds de Franse revolutie bestaat, beschouwd worden als een verklaringssysteem en een psychologisch verschijnsel van een andere wereld'. (Furet, p. 24).

Kenmerken van deze politieke cultuur zijn het idee van een identiteit van volk en macht, van staat en maatschappij en het idee dat alles kenbaar en veranderbaar is. De revolutie 'vestigt een wereld waarin elke maatschappelijke verandering kan worden toegeschreven aan bepaalde, herkenbare krachten. () Het streven naar maatschappelijke verandering stuit niet meer op obstakels of grenzen, maar slechts op tegenstanders, bij voorkeur verraders.' (Furet, p. 43).

15. *J. A. A. van Doorn* legt een algemeen verband tussen sociaal-democratie en technocratie. Dit verband wordt volgens hem al vroeg zichtbaar. Bij veel voormannen van de SDAP in de jaren twintig en dertig treft hij een sterk geloof aan in wetenschap en techniek en in de mogelijkheid van een rationele ordening van de produktie. Ook in het *Plan van de Arbeid* komt dit tot uitdrukking. Het juichte rationalisatie van de produktie toe, mits die rationalisatie maatschap-

pelijk gepland zou worden.

Van Doorn vergelijkt deze opvattingen met die van de vooroorlogse Amerikaanse technocratie, die de industrie boven het kapitaal, de techniek boven de markt en de ingenieur boven de zakenman verheven wilde zien. 'In de Verenigde Staten, waar het socialisme van ouds zwak was, kon de technocratische beweging in de jaren dertig, met hun massale werkloosheid en uitzichtsloosheid, een verzameling worden voor de critici van het kapitalisme, de technici voorop; in Europa lag de relatie veeleer omgekeerd: de sterke socialistische beweging, brandpunt van anti-kapitalistische krachten, herbergde vele progressieve technici die aan de plansocialistische formule een technocratische kleur gaven'. (Van Doorn, p. 142-143).

In deze nota wordt verder niet ingegaan op het bestuurbaarheidsmodel als ideologie van een opkomende 'klasse' van overheidsfunctionarissen. Vergelijk voor een suggestie in die richting *De Vree*, p. 64: 'Men kan zich () met recht afvragen of de gedachte van de bestuurbaarheid van het door de samenleving in handen nemen van het eigen lot, zoals dat ook wel wordt uitgedrukt, niet vooral een mythe is, die als alibi moet dienen voor een grote en steeds groeiende klasse van professionele bestuurders'.

16. Er valt in de publikaties van Van Thijn van de afgelopen jaren een verschuiving te constateren van een nadruk op het parlement als centrum van de besluitvorming naar de regering (ministerraad). In 1977 bepleit hij nadrukkelijk het 'primaat van het parlement'. 'De belangrijkste maatschappijhervorming van het overheidsapparaat waar wij voor staan is die van de reorganisatie van het overheidsapparaat zelf waarbinnen het primaat van het parlement dient te worden hersteld dan wel gevestigd. Het parlement op de eerste

plaats dus.' Noodzakelijk is 'een immense versterking van het parlement op elk denkbaar gebied'. (Van Thijn 1977b, p. 121-122).

Vier jaar later legt Van Thijn veel meer nadruk op de uitvoerende macht in eigenlijke zin, de regering. In een beschouwing over het Vonhoff-rapport komt het parlement nog maar zijdelings ter sprake. Het beginpunt van een fundamentele veranderingsstrategie ligt in een 'reorganisatie van de ministerraad'.

'Kernbezwaar is dat de ministerraad chaotisch opereert en slechts zelden toekomt aan het ontwikkelen van de grote lijnen van het algemeen regeringsbeleid op langere termijn.' Van essentiële betekenis is een homogeen regeerakkoord, dat als basis dient voor een 'samenhangend, gebaseerd beleidsplan (incl. een fasenplan voor de wetgeving)'. (Van Thijn 1981).

Deze verschuiving is op zichzelf niet inconsistent (een beter functionerende ministerraad kan ook de macht van het parlement versterken), maar toch wel opmerkelijk. Het is een verschuiving tussen de twee opvattingen die in de sociaal-democratie in dit opzicht steeds hebben bestaan. In de eerste, 'radicale' opvatting wordt het parlement als centrum van de centrale overheid en daarmee van maatschappelijke verandering gezien. De meest extreme uitwerking daarvan geeft Troelstra, wiens denkbeelden te interpreteren zijn als een pleidooi voor een 'dictatuur van het parlement'. (Vgl. *Wijmans*, p. 8).

De tweede opvatting is de meer traditionele. Daarin staat de regering centraal en krijgt het parlement vooral een controlerende functie toebedeeld. In beide opvattingen echter, de radicale en de traditionele (of 'technocratische') wordt het parlement gedefinieerd

door zijn verhouding tot de uitvoerende macht. Van een eigen identiteit van het parlement is in geen van beide opvattingen sprake. Zie hierover ook hoofdstuk 4.

17. Opvallend zijn ook de argumenten die bijvoorbeeld Meijer gebruikt ter verdediging van deze voorstellen. Meijer stelt dat de bestuurlijke opbouw van ons staatsbestel gekenmerkt wordt door een sterk centralisme. Hij bepleit een 'vergaande decentralisatie', een verschuiving van macht van de centrale overheid naar regio's en gemeenten. 'Niet met de bedoeling om de ene bureaucratie te vervangen door de andere, maar met de opdracht om maatschappelijk initiatief en verantwoordelijkheid voor de inrichting van de eigen woon- en leefomgeving door de burgers te stimuleren.'

En dan: 'Deze democratie op basisniveau betekent een aanval op centrale (staats- en particuliere) bureaucratische organen. De politieke betekenis daarvan is duidelijk. Op lange termijn betekent dit op een andere wijze een confrontatie met het kapitalisme. Het moderne industriële kapitalisme is op veel plaatsen een verbinding aangegaan met de sterk centraal geleide overheidsbureaucratie. () Om de toenemende verstrengeling aan de top tussen de staatsbureaucratie en de industriële bureaucratie terug te dringen is het noodzakelijk om de sociaal-economische besluitvorming in het algemeen naar een lager niveau over te brengen (bedrijf, bedrijfstak, gemeente). Hierdoor wordt een begin gemaakt met de gedecentraliseerde planeconomie, die de eigen weg van het democratisch socialisme in het sociaal-economisch beleid markeert.' (Meijer, p. 116).

Veel hiervan neemt Meijer echter terug als hij, conform het bestuurbaarheidsideaal, stelt dat op het centrale niveau de 'hoofdlijnen van het beleid' vastgesteld moeten

worden. Niet veel duidelijker wordt het als hij daaraan toevoegt: 'Er vindt een andere uitwerking en uitvoering plaats in de lokale bedrijfs- en politieke organen'. (Meijer, p. 116).

18. Met 'afhankelijkheid' wordt niet bedoeld dat de vrijheid van handelen van individuen en groepen beperkt zou zijn. Die vrijheid is juist de afgelopen decennia in een groot aantal opzichten enorm toegenomen. Juist daarin schuilt een deel van de complexiteit van de samenleving en van de genoemde afstemmingsproblemen. Socialisten zien hier vaak aan voorbij, geneigd als ze zijn om over maatschappij en maatschappijverandering te denken in termen van 'integratie' en 'homogeniteit' in plaats van 'differentiatie' en 'heterogeniteit' ('het kapitalistische systeem', 'de maatschappij', 'de staat', enz.). Ook dat zou verband kunnen houden met het aangehangen bestuurbaarheidsmodel.

19. In het algemeen zijn de gangbare verklaringen voor de vraag naar overheidsbeleid ('input') en voor de effectiviteit van het overheidsbeleid ('output') sterk psychologiserend of historiserend van aard. Vgl. Rosanvallon 1981. Volgens hem is een sociologische analyse noodzakelijk die de mechanismen blootlegt van de vraag naar overheids-optreden. Zo'n analyse is van zeer groot belang, omdat alleen op die manier de sociaal-democratie, en 'links' in het algemeen, haar zuiver defensieve positie m.b.t. de verworvenheden van de verzorgingsstaat kan overwinnen. Tegenstanders van 'monetaristische' crisisoplossingen à la *Thatcher* 'kunnen zich maatschappelijke vooruitgang alleen voorstellen in termen van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Daarom kan in hun ogen het stellen van grenzen aan die verzorgingsstaat alleen maar een regressieve, reactionaire, anti-maatschappelijke betekenis heb-

ben'. (p. 60).

20. De verontwaardiging van actievoerders en een deel van de publieke opinie bij gelegenheid dat de overheid middels de ME, enz. wèl tot ingrijpen (en dan meestal betrekkelijk beheerst) overgaat, vormt daar een bewijs voor. Overheidsgeweld is in ons land zo naar de achtergrond verdwenen, dat men er niet meer aan gewend is. Overigens is hiermee niets gezegd over de gerechtvaardigheid van dit politie-optreden; het gaat hier slechts om de vaak overdreven reacties op dat optreden zelf.

Genoemde terughoudendheid van de overheid compliceert de gebruikelijke definitie van de staat in een democratie als houder van het 'monopolie op geweldsuitoefening'.

21. Dat geldt al voor SDAP-rapporten als *Het staatkundig stelsel der sociaal-democratie*, waarin democratie vooral als een organisatieprobleem wordt voorgesteld. 'Als men 'the consent of the people' (als principe) aanvaardt, dan is de vraag teruggebracht tot die . . . van de beste organisatie der democratie'. (p. 57). De bezwaren die men tegen de democratie kan hebben, zijn 'slechts fouten in de organisatie van de democratie'. (p. 104). De voorgestelde functionele decentralisatie wordt voorgesteld als 'decentralisatie op zakelijke grondslag'. (p. 105).

Vergelijk de kritiek van Troelstra op een dergelijke benadering. Het in het begin van de jaren twintig opgestelde *Socialisatie-rapport* van de SDAP bejegende hij als volgt: 'De commissie ontluistert het politiek karakter van de socialisatie door haar als een vrijwel uitsluitend technisch proces op te vatten, dat zich binnen het raam van de bestaande wetgeving beweegt. () En dat terwijl de socialisatie afhankelijk is van de arbeiders en niet van de studie van experts; de partij is een politiek lichaam en niet een organisa-

tie van bedrijfskundigen'. (Geciteerd door *Hueting, De Jong Edz. en Neij*, p. 106).

22. Vgl. Van Gunsteren 1976, p. 100: 'We missen dat sturingscentra hele andere functies kunnen hebben — bijvoorbeeld het gemakkelijken, op elkaar afstemmen en integreren van veranderingen die in de periferie ontstaan'.

Op de sterk op het overheidsapparaat geconcentreerde benadering van de commissie-Vonhoff is hier en daar wel kritiek geuit. Vergelijk bijvoorbeeld de opmerkingen van WRR-voorzitter *Quené*, die de commissie verwijt in haar adviezen te weinig aandacht te besteden aan de wisselwerking tussen samenleving en overheid, zoals geanalyseerd in de voorstudie t.b.v. de commissie van *H. Tjeenk Willink*. *Quené*: '(In) de voorstellen ontbreekt nu het veelkleurig patroon van de samenleving doordat alle nadruk ligt op een rationalisering van het bestuur. Het rapport is mijns inziens veel te bestuursintern gedacht. Het ontwerpt als het ware een organisatie-model voor de B.V. Nederland, waarvan de te maken producten al vaststaan. De samenleving en grote delen van het politieke systeem — de politieke partijen en het parlement — blijven in het rapport te veel buiten de aandacht. Wanneer de overheid het moeilijk vindt een samenhangend beleid te voeren, ligt dit niet alleen aan een tekort aan coördinatie binnen het overheidsapparaat, maar veeleer aan de complexiteit van het maatschappelijk leven zelf en aan een onvoldoende selectie, afweging en urgentiebepaling van overheidstaken door politieke partijen, parlement, regering en individuele bewindslieden. Daarbij schieten naar mijn ervaring politieke partijen en parlement het meeste tekort'. (Vgl. *Quené*). *Tjeenk Willink* zelf heeft het in zijn deelstudie over een 'vlucht in de bestuurlijke organisatie'. (Vgl.

Tjeenk Willink).

Hoe juist deze kritiek ook is, zij wijkt enigszins af van de invalshoek die in deze nota gekozen wordt. Zowel Tjeenk Willink als Quené gaat uit van de noodzaak van centrale politiek-bestuurlijke integratie en leggen daarbij, anders dan de commissie-Vonhoff, meer nadruk op het politieke systeem dan op het strikt bestuurlijke systeem. In deze nota worden, in navolging van Van Gunsteren, de mogelijkheden voor politiek-bestuurlijke integratie als zodanig gerelativeerd. Vergelijk voor een verwant onderwerp 4.1.

23. Wat in dit opzicht voor de sociaal-democratie geldt, geldt in nog sterkere mate voor het marxisme. Vergelijk de analyse van Stuurman, naar wie we verwezen n.a.v. het stalinisme-debat, in zijn *Kapitalisme en burgerlijke staat*. Stuurman wijst erop, dat we het staatsapparaat niet als één geheel moeten zien, maar als een veelheid van apparaten. 'Het is wel bekend dat de verschillende staatsapparaten elkaar veelvuldig in de wielen rijden of langs elkaar heen werken. De klagen die in de pers van tijd tot tijd worden aangeheven over "verzelfstandiging van departementen", "bureaucratisering" en "de vierde macht" geven aan dat hier een probleem ligt'. In dit verband te wijzen op interne oorzaken voor deze problemen acht hij 'oppervlakkig'; dergelijke factoren spelen wel een rol, 'maar zijn er niet de oorzaak van'.

De werkelijke oorzaak is gelegen in de uiteenlopende, soms zelfs tegenstrijdige belangen van de verschillende kapitaalsgroepen, die elk voor zich relaties met (delen van) het overheidsapparaat onderhouden. '(De) verschillende onderdelen van het staatsapparaat zijn met uiteenlopende klassefracties verbonden, waardoor een effectieve coördinatie van het beleid als geheel niet tot stand

komt'. (Stuurman 1978, p. 105). De conclusie moet luiden, dat 'de planloosheid van de politiek als geheel een direct gevolg is van de planloosheid van de economie als geheel'. (p. 107).

In zijn poging om de maatschappelijke wortels van de staat bloot te leggen verwaarloost Stuurman de 'interne' oorzaken van de coördinatieproblemen binnen het overheidsapparaat. Primair zijn de economische tegenstellingen (binnen de bourgeoisie en tussen bourgeoisie en proletariaat). Daarmee suggereert hij dat in een niet-kapitalistische maatschappij dergelijke problemen niet zullen bestaan, althans van ondergeschikt belang zullen zijn. Op het laatste citaat volgt dan ook de zin: 'Men moet daarom alle vormen van "planning" die in het kapitalisme voorkomen — (cursivering PK), met een zekere scepsis bezien'. (p. 107).

Deze onmacht om de staat anders te analyseren dan als afspiegeling van de economische verhoudingen is kenmerkend. Stuurman, die op een aantal punten het marxistisch denken over de staat aanzienlijk nuanceert, kan niet verhullen dat het marxisme geen politieke theorie heeft, d.w.z. in staat is om de kenmerken en interne dynamiek van politieke processen te analyseren. Vergelijk ook de inhoudsloze wijze waarop hij het historisch proces definieert: 'Tegenover de conceptie van een actieve, dynamische "basis" en een passieve "bovenbouw" stellen we de conceptie van het historisch proces als een complexe structuur van relatief autonome deelprocessen. Deze deelprocessen bezitten ieder een eigen effectiviteit, een eigen interne logica. Ze kunnen daarom nooit tot elkaar gereduceerd worden; politiek is iets anders dan economie en cultuur is iets anders dan politiek'. (p. 219).

24. Bekend zijn vooral de pleidooien van de

Amerikaanse politicoloog *Huntington* om de druk op het politiek-bestuurlijke systeem te verminderen door de mogelijkheden voor participatie door de bevolking te verminderen. Hij behoort tot een stroming in de politicologie die in politieke apathie een voorwaarde ziet voor het goed functioneren van het politieke stelsel. (Vergelijk *Huntington*; zie voor een kritiek daarop *Van Gunsteren* 1979.)

Hoewel vanuit een geheel andere invalshoek, en bij lange na niet zo vergaand, worden ook in Nederland wel geluiden gehoord om participatiedemocratie e.d. wat kritischer te bezien met het oog op een grotere bestuurbaarheid van de samenleving. Zo fronst de commissie-Vonhoff de wenkbrauwen over de 'weerloosheid' van de overheid tegen externe invloed op de agendavorming, gevolg van de participatiedemocratie. Ook kritiseert ze 'ongecoördineerde decentralisatiemaatregelen' waardoor de rijksoverheid 'essentiële sturingsmogelijkheden verliest'. (p. 111 resp. 129). Wat ons eigenlijke onderwerp betreft kan men denken aan al aangehaalde suggesties en voorstellen binnen de PvdA om beroepsmogelijkheden bij de Kroon, het proces van wetgeving, enz. te 'stroomlijnen'. Kritiek op dergelijke ideeën betekent niet dat sommige procedures niet voor vereenvoudiging in aanmerking komen. Betoogd wordt slechts dat het gevaarlijk is om deze problematiek alleen maar uit een oogpunt van bestuurlijke efficiency te bezien.

25. Wie meent dat dergelijke problemen alleen door mensen met een zeer bepaalde politieke visie, door tegenstanders wel aangeduid als 'Nieuw Rechts' in de PvdA, aan de orde worden gesteld, vergist zich. Hetzelfde thema wordt bijvoorbeeld aangesneden in een artikel in 'Komma', een uitgave van het weten-

schappelijk bureau van de CPN. De auteurs, *Anders* en *Benschop*, wijzen in aansluiting op discussies in de Italiaanse communistische partij op het gevaar van een 'corporatisering' van de politiek. Buitenparlementaire bewegingen hebben huns inziens vaak een 'spontanistisch', 'corporatistisch' karakter. Daarom zal altijd de noodzaak blijven bestaan van algemeen geldende maatregelen, 'dat wil zeggen van beslissingen die in het "algemeen belang" — en niet in het bijzondere belang van bepaalde groepen — genomen en als zodanig gelegitimeerd dienen te worden'. (*Anders* en *Benschop*, p. 31).

26. Het begrip 'algemeen belang' is duidelijk verwant aan het idee van de 'democratische staat'. Het suggereert harmonie, homogeniteit van de samenleving en identiteit tussen staat en maatschappij. Het is een misleidend begrip, omdat het belangentegenstellingen verhult — althans de gradaties waarin de verschillende groepen bij een bepaald beleid belang hebben resp. voor de kosten van dat beleid opdraaien — uit het zicht doet verdwijnen.

Het 'algemeen belang' moet in de eerste plaats worden opgevat als een ideologie waarmee de staat (en de groepen die de staat beheersen) zijn toenemende interventie in het maatschappelijk leven legitimeert. Vergelijk *Van Gunsteren* 1976, p. 87: 'Woorden als "algemeen belang" lijken op het eerste gezicht een beperking op te leggen aan het bestuurlijk handelen, maar dienen nader inzien vooral om het bestuursapparaat de vrijheid te geven om beleid te voeren'.

27. De opvattingen van *Troelstra* over de staat (vergelijk *Hueting*, *De Jong Edz.* en *Neij*) zijn vooral uit dit oogpunt interessant. Zijn poging om syndicalistische elementen in het politiek systeem van de sociaal-democratie te verwerken, leiden tot een spanning tus-

sen sociale democratie (de 'Arbeidersraad', het economisch parlement) en politieke democratie (de 'Nationale Vergadering', het politiek parlement). Typerend genoeg werd juist deze spanning door zijn tegenstanders in de SDAP het meest aangevochten en opgeheven ten gunste van de politieke democratie. Dat werd vergemakkelijkt doordat Troelstra ook zelf in die richting neigde. Het is dus niet helemaal ten onrechte als de opstellers van het SDAP-rapport *Het staatkundig stelsel der sociaal-democratie* stellen, dat het Troelstra was die 'in grote lijnen de gedachte ontwikkelde die in het rapport "Nieuwe organen" en in dit rapport haar nadere uitwerking heeft gevonden'. (*Het staatkundig stelsel*, p. 114).

28. In het algemeen is het wenselijk om democratie te interpreteren in termen van 'openheid' (voor beïnvloeding en controle). Die openheid betreft dan niet alleen de interne structuur van een organisatie, maar vooral ook de relatie tot haar omgeving. Hierin schuilt o.a. de winst van een intersubjectief democratiebegrip. De traditionele democratie-opvatting maakt het uiterst moeilijk om de verhouding organisatie/omgeving anders dan in termen van (volledige) onderschikking dan wel (volledige) autonomie te definiëren. Het idee van de 'democratische staat' gaat van het eerste uit; anarchistische opvattingen over 'zelfbestuur' e.d. van het tweede.
29. Vgl. Barret-Kriegel, p. 120: 'Het zijn de vorsten die, teneinde hun macht te vergroten, de mechanismen op gang hebben gebracht die de belastingplichtigen bij die macht betrekken'.
30. Een voorbeeld daarvan is de arbeidstijdverkortening tot vijf uur per dag, die het partijbestuur van de PvdA o.a. langs de weg van onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers gerealiseerd wilde zien, maar

die het congres van februari 1981 tot een zaak van wetgeving verklaarde. Het partijbestuur stelde o.a.: 'We aanvaarden de vijfjarige werkdag weliswaar als doelstelling op wat langere termijn, maar we zien geen mogelijkheid dat op korte termijn (bij wet) te regelen'. En (een zelden gehoord argument in de PvdA): 'Wetgeving in arbeidsverhoudingen kan alleen een sluitstuk zijn van reeds in de praktijk gerealiseerde veranderingen'. (*Beschrijvingsbrief*, p. 13).

De officiële versie spreekt nu van 'wettelijk geregelde arbeidstijdverkorting per dag, waarbij het streven is naar een vijfjarige werkdag'. (*Weerwerk*, p. 8).

31. De twee hier onderscheiden vormen van 'legalisme' kunnen niet los van elkaar worden gezien. Zo zijn de overspannen verwachtingen m.b.t. wat nieuwe wetgeving vermag stellig van invloed op de overgevoeligheid voor overtreding van de bestaande wetgeving. Alleen zo kan worden verklaard waarom sociaal-democraten vaak feller ageren tegen acties, die enigszins op gespannen voet staan met de wet, dan mensen die politiek ter rechterzijde van de PvdA moeten worden geplaatst. Vergelijk een commentaar van *NRC/Handelsblad* op een blokkade door actiegroepen van de ultra-centrifugefabriek in Almelo. Het blad uit kritiek op een advertentie van de directie van de fabriek, waarin de acties als een vorm van geweld waren afgeschilderd. 'Geheel afgezien van het voor en tegen van uraniumverrijking', schrijft het blad, 'zou geconstateerd moeten worden dat de grens van het aanvaardbare niet wordt overschreden zolang acties gewelddoos blijven. De blokkade van UCN in Almelo bleef daarmee aan de goede kant van de streep. () Wonderlijker (dan de advertentie van de UCN-directie) is dat ook politieke voormannen als

Den Uyl blokkades als strijdmiddel zo onge-  
nuanceerd hebben afgewezen'. (*NRC/Han-  
delsblad* van 20 juni 1981). Den Uyl had de  
blokkade 'ten stelligste' afgewezen.

32. De opstelling van Marx tegenover de rechten  
van de mens is al aan de orde geweest (vgl.  
noot 9). Barret-Kriegel plaatst het marxis-  
tisch rechtsbegrip in algemene zin in de tra-  
ditie van de zgn. historische school, gewor-  
teld in de Romantiek. De historische school  
kant zich tegen het constitutionalisme en  
ziet het recht als immanent aan het volk (en  
zijn gewoonten, tradities, enz.). Aldus ver-  
dwijnen echter volgens Barret-Kriegel alle  
problemen die de verhouding tussen indivi-  
duen en gemeenschap kenmerken (representa-  
tie, delegatie enz.) onder tafel. (Vgl. Bar-  
ret-Kriegel, p. 182).

De 'anti-juridische' opstelling van Marx  
loopt volgens Barret-Kriegel uit op een dub-  
bele liquidatie van het recht. Hiermee is niet  
gezegd dat het marxisme geen bijdrage levert  
aan de analyse van de maatschappelijke wor-  
tels van het recht. Wel dat het marxisme niets  
te zeggen heeft over de positieve functies van  
het recht in een democratische maatschap-  
pij.

33. De verwaarlozing van de meningsvorming als  
essentieel onderdeel van het democratisch  
proces ligt ten grondslag aan het 'electora-  
lisme' van de sociaal-democratie. Deze term  
wordt hier niet gebruikt als het scheldwoord  
dat links-radicalen klaar hadden liggen voor  
wie als partij aan de 'burgerlijke' verkiezingen  
mee wilde doen. Er wordt de neiging  
mee aangeduid om de verkiezingen los te  
maken van het proces van meningsvorming  
in zijn geheel en de meningsvormende acti-  
viteiten van de partij vrijwel tot de verkie-  
zingscampagne te beperken. Zie verder 5.2.  
Het proces van meningsvorming omvat overigens  
veel meer dan het publiek debat, d.w.z.

een open, rationele discussie. Niet-rationele  
elementen (gewoontevorming, het gezag van  
opinieleiders, enz.) spelen in dit proces een  
zeer belangrijke rol. In het idee van de 'de-  
mocratische staat' blijft dit geheel buiten  
beschouwing. Uitgangspunt vormt de ratio-  
nele kiezer die, net als de rationele consu-  
ment, heel goed zijn belangen kent en die,  
afgezien van informatie over hetgeen hem  
aangeboden wordt, geen communicatie no-  
dig heeft. Dat die rationele burger wel eens  
niet-rationeel zou kunnen handelen is hele-  
maal uitgesloten. Juist het inzicht echter in  
de niet-rationele kanten van het besluit- en  
meningsvormingsproces maakt duidelijk dat  
er hier een probleem ligt en dat het noodza-  
kelijk is om na te denken over de voorwaar-  
den waaronder de rationaliteit in debat en  
besluitvorming een zo groot mogelijke kans  
krijgt.

34. *Strukturwandel der Öffentlichkeit* werd ge-  
schreven in een periode waarin het moderne  
activisme nog niet de kop had opgestoken  
en in een sterk gedepolitiseerde sfeer grote  
organisaties (staat, vakbonden, werkgevers-  
organisaties) voor een zeer groot deel de  
openbaarheid monopoliseerden. De waarde  
van het werk van Habermas op dit gebied  
ligt waarschijnlijk niet zozeer in zijn nadruk  
op de directe manipulatie van de openbaar-  
heid door grote organisaties, hoezeer die  
openbaarheid daar ook de sporen van draagt;  
zij ligt vooral in zijn analyse van de invloed  
van deze grote organisaties op de wijze waar-  
op in die openbaarheid maatschappelijke  
problemen worden benaderd. Deze benade-  
ring is sterk beleidsmatig georiënteerd en  
sterk doortrokken van het geloof in tech-  
nische deskundigheid. Zij is te vinden bij  
kleine en grote organisaties, technocraten  
en activisten.

R. Görtzen vat de opvattingen van Haber-

mas hierover als volgt samen. Een centraal begrippenpaar in diens werk vormen 'arbeid' en 'interactie'. 'Arbeid' verwijst naar instrumenteel of strategisch handelen; 'interactie' heeft betrekking op de verhouding tussen individuen die wederzijds verplichtingen (normen) met elkaar delen. Görtzen: 'Met dit fundamentele begrippenpaar correspondeert het onderscheid tussen 'technische' en 'praktische' problemen. Technische problemen betreffen een doelrationele organisatie van middelen bij gegeven doeleinden. Bij praktische problemen gaat het om het accepteren of afwijzen van normen voor menselijk samenleven.

Een belangrijk onderdeel van de maatschappijkritiek van Habermas richt zich op het feit, dat het dualisme van arbeid en interactie steeds meer in het bewustzijn van de mens op de achtergrond raakt en dat – daarmee samenhangend – praktische problemen uit het gezichtsveld verdwijnen of als technische problemen worden behandeld. () (Zo'n) eliminatie van praktische problemen (heeft) tot gevolg dat de politieke openbaarheid aan betekenis inboet. Voor het huidige, door de staat geleide kapitalisme zijn de technische problemen van groter belang, omdat een oplossing van deze problemen garanties geeft voor de stabiliteit van het systeem. In dit verband introduceert Habermas de term 'technocratisch bewustzijn'; daarmee doelt hij op dat bewustzijn dat het democratisch proces van besluitvorming ten aanzien van praktische vragen, dus de communicatie over doeleinden van de maatschappelijke praxis, schuil doet gaan achter of uitschakelt ten behoeve van een uitbreiding van het vermogen tot technische beheersing'. (Görtzen, p. 38). Vgl. voor het desbetreffende werk van Habermas zelf o.a. *Technik und Wissenschaft als 'Ideologie'*.

35. Vergelijk bijvoorbeeld ook de uitspraak van A. Van der Zwan in *de Haagse Post* van 28 juni 1980: 'Een andere beleidsvariant ligt meer voor de hand. Daarbij richt je je niet tot een hele bedrijfstak, maar probeer je door het oprichten van sleutelbedrijven initiatieven in de gehele bedrijfstak uit te lokken. Je zult modelbedrijven moeten oprichten'.

36. Een uitspraak als van Van den Berg vormt een weerspiegeling van een situatie waarin de PvdA haar identiteit uitsluitend ontleent aan regeringsdeelname en aan de wijze waarop zij in die regering opereert. In die situatie wordt het doen en laten van PvdA-ministers een halszaak. Vergelijk ook de zgn. strategiedebatten in de PvdA, die altijd betrekking hebben op de coalitiepartners (anti-KVP-resolutie, eventuele samenwerking op langere termijn met de VVD, enz.), op de voorwaarden waaronder aan een kabinet wordt deelgenomen (de zgn. meerderheidsstrategie), enz.

In de hier bepleite functie-opvatting van de PvdA zou regeringsdeelname een minder overheersende plaats in het partijleven innemen en zouden overspannen en uit een oogpunt van goed bestuur bedenkelijke eisen aan PvdA-ministers niet meer gesteld hoeven worden.

37. 'De staat moet de vrede handhaven en het land voorbereiden op de toekomst'. Sociaaldemocraten reageren op dit soort uitspraken meestal met te wijzen op het gevaar van 'technocratie'. Als de staat (d.w.z. het ambtenarenapparaat en adviserende deskundigen) een te grote vrijheid wordt gelaten, komt de democratie in gevaar. Hier wordt er daarentegen van uitgegaan dat de controle op de technocratie wel eens verbeterd zou kunnen worden door haar een zekere speelruimte te laten (en haar voor haar daden

verantwoording te laten afleggen). Wat dat betreft verdient het 'institutionele' deel van het WRR-rapport over de herstructurering van de Nederlandse industrie meer waardering dan het in de PvdA ondervonden heeft. In het algemeen zou men kunnen zeggen, dat in de huidige situatie niet zozeer het delen als wel het scheiden van verantwoordelijkheden de democratie goed doet. Vergelijk ook wat in 4.2 wordt gesteld t.a.v. de democratisering van instellingen en bedrijven.

38. De gang van zaken rond de abortuswet is een voorbeeld van de wijze, waarop de verbondenheid van het parlement en regering, van wetgevende en uitvoerende macht, het wetgevend proces kan frustreren. De politieke samenstelling van de regering heeft een zeer belangrijke rol gespeeld bij wat er met de verschillende wetsontwerpen is gebeurd. De abortusproblematiek is overigens in het algemeen leerzaam waar het het onderkennen van de 'problemen der democratie' betreft. Zo blijkt uit de behandeling van deze problematiek door staat en partijen hoezeer het politiek-bestuurlijk systeem is ingesteld op technisch geïnterpreteerde beleidsvraagstukken en hoeveel moeite het heeft met de behandeling van onderwerpen met een sterk ethische lading. Van een werkelijk publiek debat over de abortusproblematiek is ook eigenlijk geen sprake geweest.
39. Met nadruk zij er overigens op gewezen dat een verschuiving van de politieke naar de sociale democratie niet automatisch *decentralisatie* hoeft in te houden. De sociale democratie kan zeer wel haar zwaartepunt vinden op nationaal niveau (bijv. onderhandelingen tussen ondernemers en vakbonden).

## Literatuur

- K. Anders en A. Benschop, 'De CPN en de democratische weg naar het socialisme', in: *Komma*, 1e jaargang nr. 1, 1980, p. 24–43.
- B. Barret-Kriegel, *L'état et les esclaves*, Paris, Calman-Lévy, 1979.
- PvdA-beginselprogramma, in: *PK, ledenblad van de Partij van de Arbeid*, 9e jaargang nr. 10, mei 1978.
- G. van Benthem van den Bergh, 'Intern kolonialisme of alleenheerschappij', in: *De Gids*, 142ste jaargang nr. 9/10, 1979, p. 604–607.
- G. van Benthem van den Bergh, 'Het verval van een politieke partij', in: *Socialisme en Democratie*, jaargang 38 februari 1981, p. 57–68.
- E. Berg, 'Beperk de macht van de overheidsorganisaties', in: *Democratisch socialisme in Nederland*, Amsterdam, Wiardi Beckman Stichting, 1977.
- J. Th. J. van den Berg, 'Parlementaire democratie en stagnerende economische groei', in: *Parlementaire controle en democratie in de verzorgingsstaat*, Utrecht, Ars Aequi, 1980 (serie Staats- en bestuursrecht nr. 3).
- A. Bergounioux en B. Manin, *La social-démocratie ou le compromis*, Paris, Presses Universitaires Françaises, 1979.
- Beschrijvingsbrief buitengewoon congres 26, 27 en 28 februari 1981, in: *Voorwaarts*, 23 december 1980.
- G. W. Borrie, 'De gemeentepolitiek van de SDAP', in: *Socialisme en Democratie*, jaar-

- gang 38, juli/augustus 1981.
- F. van den Burg, 'Een linkse non-conformist in de Koude Oorlog. Het denken van Jef Suys', in: J. Bank, M. Ros en B. Tromp (red.), *Het eerste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1980, p. 213-255.
  - Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Commissie-Vonhoff), *Elk kent de laan die derwaarts gaat*. Onderzoeksresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.
  - H. Daudt, 'Verzorgingsstaat, democratie en socialisme', in: J. Bank, M. Ros en B. Tromp (red.), *Het eerste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1979, p. 14-40.
  - J. A. A. van Doorn, 'Corporatisme en technocratie. Een verwaarloosde polariteit in de Nederlandse politiek', in: *Beleid en Maatschappij*, jaargang VIII nr. 5, mei 1981, p. 134-149.
  - N. Elias, *Wat is sociologie?*, Utrecht/Antwerpen, Het Spectrum, 1971 (1970).
  - L. J. Emmerij e.a., *Groei en werk*, Den Haag, Werkgroep 'De rode draad', 1980.
  - G. Endenburg, *Sociocratie*, Alphen aan den Rijn/Brussel, Samsom, 1981.
  - F. Furet, *Penser la révolution française*, Paris, Gallimard, 1978.
  - M. Gauchet, 'Les droits de l'homme ne sont pas une politique', in: *Le débat*, nr. 3, juillet/août 1980, p. 3-21.
  - M. van der Goes van Naters, *Het staatsbeeld der sociaal-democratie*, Leiden, 1930.
  - M. van der Goes van Naters, *Socialistische staatsvernieuwing*, Arnhem, Van Loghum Slaterus, 1937.
  - R. Görtzen, 'Inleiding', in: J. Habermas, *Marxisme en filosofie*, Meppel/Amsterdam, Boom, 1981, p. 7-71.
  - A. Gorz, *Adieux au prolétariat*, Paris, Ed.

- Galilée, 1980.
- H. R. van Gunsteren, *The quest for control. A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, London/New York/Sydney/Toronto, John Wiley and Sons, 1976.
- H. R. van Gunsteren, 'Overbelaste overheden: politieke reacties op complexiteit', in: *Civis Mundi*, jaargang 18 nr. 2, maart 1979, p. 48-56.
- H. R. van Gunsteren, 'Planning in de verzorgingsstaat. Van chaotisch naar systematisch falen', in: J. K. M. Gevers en R. J. in 't Veld (red.), *Planning als maatschappelijke vormgeving*, Deventer: Van Loghum Slaterus, 1980, p. 15-32.
- J. Habermas, *Technik und Wissenschaft als 'Ideologie'*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1970.
- J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Neuwied/Berlin, Luchterhand, 1971 (1962).
- J. Habermas, 'Einleitung', in: *Stichworte zur 'Geistigen Situation der Zeit'*, 1. Band: *Nation und Republik*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1979.
- E. Hueting, F. de Jong Edz., R. Neij, *Troelstra en het model van de nieuwe staat*, Assen, Van Gorcum, 1980.
- S. Huntington, 'The United States', in: M. Crozier e.a. (red.), *The crisis of democracy*, New York, New York University Press, 1975.
- *De kleine stappen van het kabinet-Den Uyl. Gesprekken met PvdA-bewindslieden*, Deventer, Kluwer, 1978 (WBS-serie Achtergronden).
- K. Koch, 'De onheilspellende paradox van de verzorgingsstaat', in: J. Bank, M. Ros en B. Tromp (red.), *Het eerste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1979, p. 72-108.
- C. Lefort, 'Droits de l'homme et politique', in: *Libre*, nr. 7, Paris, Payot, 1980, p. 3-42.

- C. Lefort, *L'invention démocratique. Les limites de la domination totalitaire*, Paris, Fayard, 1981.
- F. Leijnse, 'Plannen door onderhandelen', in: *Socialisme en Democratie*, jaargang 37 oktober 1980, p. 463–468.
- K. Marx, *Klassieke teksten*, Den Haag, Boucher, z.j.
- W. Meijer, 'Democratie en macht', in: *Democratisch socialisme in Nederland*, Amsterdam, Wiardi Beckman Stichting, 1977, p. 98–118.
- R. Pans, 'Staat en burger. Een terreinverkenning', in: *Socialisme en Democratie*, jaargang 35 maart 1978, p. 134–151.
- *Partij, parlement, activisme*, Deventer, Kluwer, 1978 (rapport van de Wiardi Beckman Stichting).
- B. Peper en W. Wolters, *De lastige universiteit. Over democratisering en politisering van onderwijs en wetenschap*, Rotterdam, Universitaire Pers Rotterdam, 1970.
- Th. Quené, *Toekomstverkenning – mensenwerk*. Toespraak tijdens het symposium 'Techniek – mensenwerk' van de Technische Hogeschool Eindhoven op 11 mei 1981.
- P. Rosanvallon, *Le capitalisme utopique. Critique de l'idéologie économique*, Paris, Seuil, 1979.
- P. Rosanvallon, 'Etat-providence et société solidaire', in: *Esprit*, no. 55–56, juillet-août 1981, p. 57–75.
- P. Rosanvallon en P. Viveret, *Pour une nouvelle culture politique*, Paris, Seuil, 1977.
- M. Salvadori, *Karl Kautsky and the socialist revolution 1880–1938*, London, NLB, 1979.
- G. Sartori, *Democratic theory*, Detroit, Wayne State University Press, 1962 (Bologna, 1958).
- C. J. M. Schuyt, 'De fragmentering van bestuur en beleid in de verzorgingsstaat', in: J. K. M. Gevers en R. J. in 't Veld (red.), *Planning als maatschappelijke vormgeving*, Deven-

- ter, Van Loghum Slaterus, 1980, p. 33–45.
- *Het staatkundigstelsel der sociaal-democratie*, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1935 (rapport van de Commissie tot vergelijkend onderzoek van politieke systemen van de SDAP).
- S. Stuurman, *Kapitalisme en burgerlijke staat. Een inleiding in de marxistische politieke theorie*, Amsterdam, SUA, 1978.
- S. Stuurman, *Het reëel bestaande en het noodzakelijke socialisme*, Amsterdam, Van Genep, 1980.
- P. Thibaud, 'Droit et politique', in: *Esprit*, no. 39, mars 1980a, p. 3–21.
- P. Thibaud, 'Drogues et société', in: *Esprit*, no. 47, novembre 1980b.
- E. van Thijn, 'Overleeft de parlementaire democratie 1984?', in: *Socialisme en Democratie*, jaargang 33 maart 1976, p. 103–113.
- E. van Thijn, 'Democratisering van het bestuur', in: *Socialisme en Democratie*, jaargang 34 mei 1977a, p. 195–293.
- E. van Thijn, 'Het parlement op de eerste plaats', in: *Democratisch socialisme in Nederland*, Amsterdam, Wiardi Beckman Stichting, 1977b, p. 119–124.
- E. van Thijn, 'Een ding staat vast: het kabinet-Den Uyl is er geweest', in: *De kleine stappen van het kabinet-Den Uyl*, Deventer, Kluwer, 1978, (WBS-serie Achtergronden).
- E. van Thijn, 'Macht en mentaliteit', in: *Socialisme en Democratie*, jaargang 36 maart 1979, p. 98–112.
- E. van Thijn, 'De democratie verkeert in levensgevaar', in: *NRC/Handelsblad* van 15 januari 1981.
- H. D. Tjeenk Willink, *Regeren in een dubbelrol. Rapport over een studie naar de marges voor een samenhangend overheidsbeleid*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1980 (Achtergrondstudie nr. 1, uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst).
- A. Touraine, *L'après-socialisme*, Paris, Grasset,

1980.

- B. Tromp, 'Socialisme, organisatie en democratie', in: *Socialisme en Democratie*, jaargang 33 april 1976, p. 155–172.
- B. Tromp, *De samenleving als oplichterij. Opstellen over sociologie en politiek*, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1981.
- B. Tromp, 'De nieuwe politieke elite vreemdt zich van de maatschappij', in: *De Groene Amsterdammer* van 27 mei 1981.
- J. M. den Uyl, 'De smalle marges van democratische politiek', in: *Socialisme en Democratie*, jaargang 27 augustus 1970, p. 299–320.
- J. M. den Uyl, 'Die tijd komt nooit meer terug', in: *Socialisme en Democratie*, jaargang 34 juni 1977, p. 265–276.
- J. M. den Uyl, 'De urgentie van een nieuw beleid', in: *Socialisme en Democratie*, jaargang 37 september 1980, p. 384–391.
- R. J. in 't Veld, 'Decentralisatie van onderaf bezien', in: B. Peper en L. Welters (red.), *Spreiding van beleid. Over decentralisatie van welzijnsbeleid*, Meppel/Amsterdam, Boom, 1980, p. 51–68.
- J. K. de Vree, 'De bestuurbaarheid van de samenleving: een mythe?', in: *Beleid en Maatschappij*, jaargang VII nr. 2, februari 1980, p. 60–64.
- *Weerwerk*, PvdA-verkiezingsprogramma 1981–1985, bijlage bij *Voorwaarts*, z.d.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Beleidsgerichte toekomstverkenning. Deel I: Een poging tot uitlokking*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980a.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980b.
- L. de Wolff, 'Sociaal-democratie en neo-corporatisme', in: J. Bank, M. Ros en B. Tromp (red.), *Het eerste jaarboek voor het democra-*

*tisch socialisme*, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1979, p. 41–71.

- L. Wijmans, 'Het Grote dilemma. Over socialisten binnen de sociaal-democratie in Nederland', in: *Socialistisch Perspectief*, 3e jaargang nr. 1, november 1980.

## Commentaar

### A. B. Ringeling

De taak van een criticus is het meest dankbaar als hij op een voortreffelijk stuk mag reageren. Bij produkten van minder allooi vergaat maar al te gemakkelijk de lust om commentaar te leveren: het oordeel is geveld en het loont de moeite niet dat nog eens omstandig uit de doeken te doen. Kalma's discussienota behoort wat dat betreft tot de dankbare objecten voor kritiek.

Er is nog een tweede reden voor dat oordeel. Die reden moet worden ontleend aan het onderwerp van zijn beschouwing. Politiek bestaat bij de gratie van denkbeelden, voorwerpen van rotsvaste overtuiging en diep doorvoeld geloof. Binnen een politieke gemeenschap kunnen tijdenlang bepaalde overtuigingen overheersen en rust op andere, daarmee strijdige opvattingen bijna een taboe. In democratieën is de ruimte voor conflicterende opvattingen geschapen zonder dat overigens alle opvattingen in beginsel toelaatbaar zijn en onderwerp van discussie kunnen vormen. De gelijkgestemden treffen elkaar in facties, verenigingen en politieke partijen. Deze organisaties vormen beschutte plaatsen tegen wilde ideologische stormen. Niet steeds en niet langdurig, dat weten sociaal-democraten maar al te goed. Zeker de opvattingen over de betekenis van de begrippen 'staat' en 'democratie' behoorden de laatste decennia tot die plekken van betrekkelijke ideologische windstilte. Wie daarover originele opvattingen ten beste wil geven, behoort tot de vermetelen. Hij scheidt on-

rust over wat zo vast leek, doet wankelen wat op de rotsen was gebouwd.

In het algemeen gesproken dreigen in een discussie over dergelijke fundamentele inzichten drie gevaren.

De eerste is dat het resultaat van de discussie de discussianten in opperste verwarring en onderlinge verkettering achterlaat. Een ieder zoekt zijn eigen vluchthaven om te bekomen van de schrik. Behalve tot veel vijandigheid en sectarisme leidt de discussie in dat geval tot niets.

Het tweede gevaar is dat het resultaat er een is van een dominante onverschilligheid. De discussianten concluderen dat alles relatief is, dat iedereen een beetje gelijk heeft — een overigens niet ten allen tijde onjuist standpunt — om zich vervolgens meer aan praktische zaken te wijden. Er staan immers belangrijker zaken op de agenda: er moeten rechten worden verdedigd, of juist aangetast. Op basis van welke dieperliggende overwegingen die praktische beslissingen worden gestuurd, is in dat geval onduidelijk.

Het derde potentiële gevaar is dat de ene ideologische eenzijdigheid wordt ingeruild voor de andere. De discussianten gaan er na tijdenlang 'Mussert' te hebben geroepen toe over in het vervolg 'Moskou' te volgen. Voor dialectici is het waarschijnlijk een genoegen om dat te constateren, al was het maar omdat weer een bevestiging van de theorie kan worden gesprokkeld. Ik beschouw een dergelijke ontwikkeling als een gevaar en daaruit moge mijn voorkeur voor gelijkmatiger ontwikkelingen, zeker als het gedachten betreft, blijken. Ik wil daarmee niet zeggen dat de waarheid in het midden ligt al is er ook geen reden uit te sluiten dat ze daar ligt.

Ik laat de eerste twee gevaren maar even voor wat ze zijn. Aan het gevaar van eenzijdigheid hebben wij onze handen vol. Mijn stelling luidt, dat het niveau van analyse dat Kalma kiest zich gemakkelijk voor eenzijdige beschouwingen

leent en die eenzijdigheid in een aantal opzichten zelfs in de hand werkt.

Om die stelling toe te lichten is het nodig in te gaan op een belangrijke functie van ideologieën voor politieke groeperingen. Zijn die groeperingen gericht op concrete bestuurlijke activiteiten, dan bestaat er behoefte aan een ideologie die tevens de eigenschappen heeft van een empirisch-analytische theorie of daarmee een intensieve relatie vertoont. De uitdrukking 'het wetenschappelijke socialisme' herinnert daaraan. In een dergelijke theorie zijn oorzaken en gevolgen met elkaar in verband gebracht op een wijze die wordt ondersteund door wetenschappelijk onderzoek. De theorie vormt de basis voor het handelen in de praktijk en geeft antwoord op Lenins befaamde vraag 'Wat te doen?'

Er zijn meer functies van ideologieën voor politieke organisaties. Ik laat ze hier onbesproken: de koppeling van reflexie en actie heeft onze interesse.

Wij dienen ons ook te realiseren op welk onderwerp de analyse van Kalma betrekking heeft. Het gaat hem over staten en hoe zij gevormd en misvormd zijn, over 'de democratische staat' en het complex van verwachtingen die daar rondom bestaat, 'de parlementaire democratie'. In het bijzonder macro-sociologische beschouwingen vormen de kern van zijn betoog. Zijn analyse betreft begrippen en verschijnselen waarvan ik, bij introductie, de neiging heb te zeggen 'Komt u binnen, maar spaar de deur als u wilt'. Het gaat om wat wel aangeduid is al 'container-begrippen'. Voorts worden in een dergelijke analyse kloeke lijnen geschetst, stellingen betrokken en uitspraken van een grote reikwijdte gedaan. Op tal van plaatsen, het dient te worden toegevoegd, wordt, als het gaat over staatsorganisaties, de analyse naar het meso-niveau verplaatst en de processen die zich daarbinnen afspelen. Maar de analyse van het macro-niveau overheerst.

Laten wij ons vervolgens verdiepen in de combinatie van beide hiervoor genoemde elementen. Bestaan er bruikbare analytisch-empirische theorieën gericht op vraagstukken van macro-niveau en wat is het karakter van die theorieën? Men kan zich van die vraag afmaken door de inspanningen van Kalma als bevestigend bewijs aan te voeren. Zou de vragensteller nog niet tevreden zijn, dan kan gewezen worden op de geschriften van bijvoorbeeld Elias, Touraine en Habermas. Beperken wij ons tot Kalma. Analytisch is zijn studie zeker en de analyse is volgens mij in een aantal opzichten ijzersterk. Maar is zijn studie ook empirisch?

Voor de beantwoording van die vraag kan men verschillende wegen inslaan. Een weg is om bij elke stelling uit het betoog van Kalma te informeren naar het empirisch onderzoek dat er aan ten grondslag ligt. In dat opzicht is zijn verhandeling minder rijk, niet in het minst omdat de auteurs waardoor Kalma zich heeft laten inspireren met die empirische traditie weinig op hebben.\* Het is ook mogelijk minder ver te gaan en te vragen naar empirische referenties voor wat naar voren wordt gebracht.

Nemen wij als voorbeeld de rol van planning in de democratische staat en de bestuurbaarheid van die staat (vgl. Kalma, hoofdstuk 3). Is die samenleving wel planbaar, c.q. bestuurbaar, vraagt de auteur zich af (voor democratisch-socialisten is dat overigens een vraag om een rood hoofd van te krijgen). Hij zet zich, en terecht, af tegen wat vanuit conservatief-liberale hoek over planning door de overheid naar voren is gebracht. Dat was echter een discussie over een bepaald type planning: planning namelijk van een integraal karakter, gericht op de centrale organisatie en sturing van een volkshuishouding.

\* Zulks in tegenstelling tot K. Marx die zijn opvattingen wenste te onderwerpen aan de strenge wetten van de empirische bewijsvoering.

Voor wie het concreter wil, planning van het sowjet-type in de jaren dertig. Termen als 'slavernij' en 'dictatuur' komen wanneer men die historische situatie in aanmerking neemt, in een wat ander daglicht te staan.

Maar planning is een fenomeen met vele gezichten. Het begrip slaat niet alleen op centraal geleide volkshuishoudingen, maar vindt toepassing in zowel de private als de publieke sfeer. Beperken wij ons tot het laatste dan zien wij, om wat te noemen, toepassingen op budgettair terrein, in de ruimtelijke ordening, bij de droge en natte waterstaat en zelfs op politiebureaus hangen vandaag de dag planningsborden. In allerlei vormen, met heel verschillende reikwijdte wordt planning gebruikt als instrument voor besturing. En met heel uiteenlopende resultaten. Er waren planningsrampen bij, maar andere activiteiten waren heel succesrijk. Globaal, zou je kunnen zeggen, waren de resultaten van planning beter naarmate de termijn waarvoor werd gepland korter, de reikwijdte geringer en de onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen kleiner was. Deze uitspraak is nog heel ongenueanceerd. Maar inmiddels zijn wij af van het spreken met behulp van een container-begrip 'planning'. De bruikbaarheid van planning als besturingsinstrument blijkt te verschillen van geval tot geval. (Mogelijk is dat een nuttig inzicht voor politici als zij beleidsvoornemens in de vorm van planning formuleren).

Ik geef een ander voorbeeld. § 4.4. van de discussienota van Kalma behelst een heel goede verhandeling over de betekenis van wetgeving in het actuele staatstype. Zouden we, vat ik zijn betoog samen, niet een eindje terug moeten op de weg die van wetgeving van een codificerend karakter naar wetgeving met een modificerend karakter heeft geleid? Is er een ontwikkeling geweest van codificerende naar modificerende

wetgeving? Natuurlijk, Koopmans schreef erover<sup>1</sup> en het is in alle mogelijke toonaarden herhaald. Is het ook waar en in welke mate heeft zich die ontwikkeling voorgedaan?

Laten wij eens proberen de begrippen toe te passen. Is de recent aangenomen abortuswet een voorbeeld van codificatie of van modificatie? En het Nieuwe Burgerlijk Wetboek, een codificatie bij uitnemendheid? En de wijzigingen op de Wet op de Ruimtelijke Ordening: modificerend en wie of wat wordt dan gemodificeerd? Als met modificatie bedoeld wordt het induceren door de overheid van veranderingen in het gedrag van rechtsgenoten, dan is de vraag of we daar interne modificatie, binnen het overheidsbestel, ook toe moeten rekenen. Met Koopmans kunnen we voorts vaststellen dat elke regelgevende activiteit modificerende zowel als codificerende aspecten heeft. Nemen wij ook in ogenschouw dat de regelgevende activiteit zo aanzienlijk in omvang is toegenomen dat van een normenvloed wordt gesproken, dan is het mogelijk dat codificering zowel als modificering aan gewicht hebben gewonnen. De vraag is vervolgens hoe de onderlinge gewichten van deze aspecten in de loop der tijd zijn veranderd. De vraagstelling wordt nog gecompliceerder doordat een aspect als het symbolisch karakter van regelgeving veld kan hebben gewonnen. In hoeverre deze veronderstellingen juist zijn, kan niet beantwoord worden. Bovendien, onze aanvangstelling had de aantrekkelijkheid van eenvoud, een eenvoud die bij doorvragen helaas verloren gaat.

Wat ik gaf, zijn twee voorbeelden van wat ik bedoel te zeggen. Om de brug tussen denken en doen te kunnen slaan, is het nodig over een theorie te beschikken die de daarvoor geschikte

1. T. Koopmans, 'De rol van de wetgever', in: *Honderd jaar rechtsleven*, Deventer 1970, p. 221-235.

eigenschappen heeft. Zo'n theorie duid ik aan als een analytisch-empirische theorie. De behoefte aan een dergelijke theorie is groter naarmate men meer op handelen, op actie is gericht. Maar de eisen waaraan de theorie moet voldoen, blijken zwaarder naarmate zij op een hoger analyse of abstractieniveau wordt geformuleerd. Deze problemen ontmoet ieder individu of elke organisatie die tot handelen wil besluiten.

Voor politieke groeperingen spelen nog bijzondere omstandigheden een rol. In de eerste plaats worden politieke theorieën veelal op macro-niveau geformuleerd, terwijl het handelen zich vooral op micro en meso-niveau afspeelt. Afdaling van het macro naar lagere niveaus kan worden opgevat als de overgang van abstract naar concreet. Maar zo simpel is dat niet: juist op het concrete vlak van handelen ervaart men de nuances in de werkelijkheid die bij het abstractieproces verloren gingen. De uitspraak dat een bepaald type planning faalde, botst op de ervaring van iemand die er toch heel aardig mee uit de voeten kon.

In de tweede plaats krijgen binnen politieke groeperingen inzichten ontleend aan welke rudimentaire theorie dan ook snel het karakter van harde waarheden die verdediging verdienen tegen de waarheden van anderen. De betrekkelijke waarheden van het macro-niveau worden de eigenschappen van een geloofsartikel toegekend. Zij worden verdedigd tot zij geheel onhoudbaar blijken en zelfs dan. Van heilsverwachtingen stap men niet gemakkelijk af: ze worden niet ingeruild als oude kleren voor nieuwe. Veranderingen van opvattingen gaan met horten en stoten en op onevenwichtige wijze, juist omdat de empirische onderbouwing van de actietheorie zo moeilijk is.

Men kan van een politieke partij moeilijk eisen van heilsverwachtingen af te zien. Mogelijk is ook een sterke relativering van de eigen over-

tuiging teveel gevraagd. De rechtvaardiging van het handelen ligt niet in dat handelen zelf, maar wordt ontleend aan ideologische waarden van abstractere aard dan het handelingsniveau. Het gaat niet aan onverschilligheid te ontwikkelen ten aanzien van die waarden, maar absolutering ervan vormt een constante bedreiging voor het voortbestaan van een politieke groepering met de wil tot handelen. Een overtuiging dat de staat alle maatschappelijke problemen op kan lossen dient niet te worden ingeruild voor de visie dat de overheid tot niets in staat is. Juist politieke groeperingen zouden belangstelling dienen te hebben voor empirische studies naar de grenzen van publieke besturing opdat verwachtingen en vermogens beter op elkaar aansluiten.

*A. B. Ringeling* is hoogleraar politicologie en beleidsanalyse aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

## Commentaar J. van Putten

Inderdaad, sociaal-democraten hebben meer dan een eeuw lang hun vertrouwen gesteld op de staat, als mogelijke oplosser van allerlei economische en sociale problemen. Heden ten dage taant dat vertrouwen en gaan stemmen op, de staat van een deel van zijn taken te ontdoen.

In de vorige eeuw was het, bij Marx c.s. althans grondige bestudering van de maatschappij, die voedsel gaf aan het streven naar staatsbemoeienis-in-socialistische-zin. Vandaag ontbreekt zo'r analyse in tal van verhandelingen vrijwel geheel. De maatschappij wordt, zo lijkt het wel, als gegeven aanvaard, en slechts het functioneren van de staat wordt enigermate geanalyseerd, met veronachtzaming dikwijls van de aard van de relaties tussen de staat en zijn omgeving.<sup>1</sup>

De problematisering van de staatstaak mag niet worden losgemaakt van de problemen van de maatschappij. Het was het streven naar een verzorgingsstaat, in antwoord op maatschappelijke problemen, dat leidde tot opeenhoping van taken bij met name de centrale overheid. Deze raakte daardoor dusdanig belast dat de behartiging van haar vele taken in bureaucratisering en het ontbreken van coördinatie dreigt te stranden. Alleen tegen deze achtergrond mag de paradox 'democratie contra de democratische staat' worden gesitueerd. De economische crisis schiep nieuwe problemen: de alverzorgster raakt in toenemende mate in geldnood. Maar waarom zou men al deze problemen nu op de staat moeten verhalen, terwijl sociaal-democraten bij vo-

rige crises een oplossing in geheel andere richtingen zochten?

De verzorgingsstaat van vandaag is, laten wij het niet vergeten, een compromis, in de termen van C. J. M. Schuyt een ideologisch compromis tussen een socialistisch en een liberaal waardenstelsel.<sup>2</sup>

In de meeste omschrijvingen van het begrip verzorgingsstaat staan, aldus *P. den Hoed*, de volgende drie elementen centraal:

1. De bevordering van een hoogontwikkelde economie door overheidsingrijpen met instandhouding van het stelsel van ondernemingsgewijze produktie en een ten opzichte van de individuele sfeer terughoudende opstelling van de overheid.
2. Een op democratische leest geschoeid stelsel van overheidszorg, dat zich het collectieve sociale welzijn van de bevolking ten doel stelt.
3. De inschakeling bij (de organisatie van) de uitvoering van beide doelstellingen van relatief autonome intermediaire structuren die zich hebben ontwikkeld uit of zijn ingesteld met het oog op de samenwerking c.q. solidariteit van maatschappelijke groepen.<sup>3</sup>

Het derde punt dat Den Hoed noemt wekt de indruk dat in het compromis dat de verzorgingsstaat is ook een christen-democratische inbreng valt te onderkennen. Juist christen-democraten plegen immers aan te dringen op de structuren die onder dat punt zijn aangeduid.

Naarmate sociaal-democraten het marxisme inruilden voor reformisme, stonden zij meer open voor compromissen. Veelal konden zij ook niet anders. Marx' verwachtingen ten aanzien van het industriële kapitalisme werden door de feitelijke ontwikkelingen gelogenstraft. In bijna geen enkel land behaalden sociaal-democraten een parlementaire meerderheid. Het compromis hield bovendien beloften voor de arbeidersklasse in,

en daarmee voor de sociaal-democratische partijen. Die beloften kwamen wèl uit: Willem Drees werd voor velen 'vader Drees', dank zij zijn bijdrage aan de ontwikkeling van de verzorgingsstaat.

Er wàs kritiek, niet alleen van doctrinair socialis-tische zijde, maar in hoeverre werd ernaar ge-luisterd?

De huidige verzorgingsstaat in West-Europa, al-dus de socioloog *F. van Heek* in 1971, is laat-kapitalistisch wat de eigendomsverhoudingen bij het gebruik der produktiemiddelen betreft. Eén van de grootste structurele zwakheden van de verzorgingsstaat blijft, dat investeringsbeslis-singen nog steeds voor het overgrote deel geno-men worden op basis van het prijsmechanisme. Van Heek beschouwde het als een van de ver-diensten van de kritische sociologie dat zij de ge-volgen van deze zwakheden heeft geanalyseerd en bestreden.<sup>4</sup> De kritiek van die zijde loog er niet om: 'Von einem "Staat kollektiver Daseins-vorsorge" und allgemeiner Wohlfart kann nicht die Rede sein, solange die Intervention im allge-meinen Interesse einer der gesellschaftlichen Auseinandersetzung verhafteten Vorsorge be-stimmter gesellschaftlicher Kollektive zu verdan-ken ist und deren Durchsetzung weiterhin an den Sonderinteressen ökonomisch-sozialer Macht-gebilde (d.h. an den Profitinteressen der privat-wirtschaftlichen Grossunternehmen und Unter-nehmungszusammenschlüsse) ihre Grenzen fin-det und daher notwendig im Partikularen und also leicht Reversiblen stecken bleiben muss.'<sup>5</sup> En inderdaad, dit is misschien wel het meest we-zenlijke aspect van de situatie waarin wij ons thans bevinden: de verzorgingsstaat dreigt ten onder te gaan niet aan zijn étatisme, maar aan zijn kapitalisme.

De verzorgingsstaat dreigt aan het vigerende produktiestelsel ten onder te gaan. Het kost niet veel moeite, deze stelling te staven.

Zeer veel overheidsbemoeyenis heeft tot doel ge-had — en in veel opzichten nog tot doel — de voor de burgers nadelige gevolgen van de kapi-talistische produktiewijze op te vangen. Tal van ondernemers vonden en vinden slechts één as-pect van de mens relevant: het vermogen om door lichamelijke of geestelijke arbeid bij te dra-gen tot winstgevende produktie. Deze vermo-gens worden verhandeld op een markt, de ar-beidsmarkt. En voor het overige is voor de on-dernemers de mens niet of nauwelijks interes-sant.

Juist deze eenzijdigheid heeft een enorme over-heidsbemoeyenis noodzakelijk gemaakt. Wie het étatisme te lijf wil gaan, dient dus eerst de nog overgebleven menonwaardige aspecten van het kapitalistisch produktiestelsel (waarbinnen velen nog altijd lichamelijk en geestelijk worden uit-gebuït om vervolgens als 'arbeidsongeschikten' of werklozen ten laste van de gemeenschap te worden gebracht) uit te bannen.

De urgentie hiervan neemt toe in de huidige economische crisis. Maar wat zien we in plaats daarvan? Dat de collectieve sector het moet ont-gelden. Natuurlijk, niet geheel ten onrechte wordt van verschillende kanten naar voren ge-bracht dat de collectieve sector drijft op wat dan als de marktsector wordt aangeduid. Maar bij het altijd nog sterk kapitalistische karakter van die marktsector is het wel in strijd met alle logica, de collectieve sector juist te beperken in een periode, waarin haar belangrijkste generator, de marktsector, voornamelijk weer problemen en nauwelijks nog winsten maakt. Men bestrijdt dan gevolgen in plaats van oorzaken. Meer voor de hand ligt dat dan eerst de marktsector gron-dig van zijn kapitalistische trekken wordt ont-daan.

Daarvoor is nog meer reden nu we zien dat niet alleen de staat, maar ook de 'partners' in de marktsector duidelijk aan het eind van hun latijn zijn. Veel spiralen eindigen als een cirkel. Wie

boven is, kan nog slechts in een kringetje ronddraaien. In die situatie verkeren momenteel de 'spelende elites'.<sup>6</sup> De vakbeweging kan niet nog hogere lonen bedingen; steeds meer ondernemers bereiken de grenzen van hun winstcapaciteiten; en mede daardoor kan de overheid, tenzij ze taken afstoot, nog slechts het ene gat met het andere stoppen. Desondanks staan alle partners erop, hun 'natuurlijke rollen' te blijven spelen: contractvrijheid voor de vakbeweging, winstmogelijkheden voor de ondernemers en financiële armslag voor de overheid. Dat kan natuurlijk niet.

Juist nu doet zich het compromiskarakter van de verzorgingsstaat knellend voelen. Zolang de nationale inkomens toenamen, konden de nadelen van het kapitalistische produktiestelsel met een overvloed aan overheidszorg worden bemaateld. Nu kan dat niet meer. Het kapitalisme wordt nu als het ware weer op zijn grenzen teruggeworpen en toont zijn intrinsieke gebreken weer voluit.

Goed, de werking van het parlementaire stelsel met zijn tegen elkaar opbiedende politieke partijen is mede verantwoordelijk voor het uitdijen van de staatstaken. Maar is dit de keus, waarvoor wij staan, die tussen het parlement en tussen het stelsel van particuliere ondernemingswijze produktie?

De vraag stellen is haar beantwoorden: waar het allereerst op aankomt is, de structurele zwakte van de verzorgingsstaat, voorzover die is gelegen in het produktiestelsel, weg te nemen. Dat betekent: invoering van werknemerszelfbestuur. Daarmee slaan we vele vliegen in één klap.

Betrokkenheid hetzij van de staat, hetzij van de werknemers, bij de investerings- en andere produktiebeslissingen is in socialistische kring altijd terecht gezien als noodzakelijke voorwaarde om de werkende mens tot zijn of haar recht te laten komen. Staatszeggenschap ligt in de hui-

dige situatie niet het eerst voor de hand (waarmee overigens niet gezegd wil zijn dat de staat zich volstrekt afzijdig zou moeten houden). Werknemerszelfbestuur is meer vanzelfsprekend, zeker nu tal van werknemers in kritische situaties er herhaaldelijk blij van hebben gegeven, mondig genoeg te zijn om zelf verantwoordelijkheid te dragen voor het ondernemingsgebeuren.

Van werknemerszelfbestuur (kort en duidelijk gezegd: 'afschaffing' van de werkgevers) kunnen veel heilzame gevolgen worden verwacht, onder meer op het gebied van werkgelegenheid, ziekteverzuim, arbeidskosten en menselijk welzijn meer in het algemeen.<sup>7</sup> Voor de staatstaak kan dit het volgende betekenen. Primair zullen allerlei overheidstaken die tot doel hebben, de werknemer tegen de werkgever te beschermen kunnen worden beperkt. Breder beschouwd kunnen de taken die dienen tot compensatie van het onwelzijn in de werksituatie op de duur worden afgestoten, omdat verwacht mag worden dat de arbeidsgenoten de verantwoordelijkheid daarvoor zelf op zich nemen. Nog meer in het algemeen kan worden gesteld dat door socialisering van de ondernemingen een nieuw collectief draagvlak ontstaat (naast de draagvlakken van de verschillende overheden).<sup>8</sup> Dergelijke draagvlakken buiten de overheidsfeer ontbreken momenteel vrijwel geheel.

Daarnaast zijn nog tal van andere mogelijkheden tot bestrijding van het 'étatisme' denkbaar.<sup>9</sup> Maar voor een fundamentele aanpak van de problemen van de verzorgingsstaat dient invoering van werknemerszelfbestuur voorop te staan.

Kalma schrijft: 'Het predikaat "democratisch" wordt vaak misbruikt, maar op een samenleving als de onze kan het, althans op het ogenblik, zonder veel bezwaar worden toegepast'. Met alle waardering voor zijn beschouwing moet toch worden opgemerkt dat dit slechts de halve waar-

heid is. Het overheidsbestuur is in niet onbevredigende mate gedemocratiseerd, maar met de democratie in het bedrijfsleven (de kurk waarop de collectieve sector drijft!) is het nog uiterst be-droevend gesteld.

Wie op een zinvolle manier staatstaken wil beperken, dient zich allereerst af te vragen, hoe die taken zijn ontstaan. Zeer veel staatstaken vinden hun grond in de ondergeschiktheid van de werknemers. Die ondergeschiktheid dient dus allereerst te verdwijnen.

J. van Putten is hoogleraar politicologie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

#### Noten

1. Niet alleen Kalma's verhandeling *De illusie van de 'democratische staat'* gaat hieraan mank, maar ook bijvoorbeeld de produkten van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (de commissie-Vonhoff).
2. C. J. M. Schuyt, 'Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat', in: J. A. A. van Doorn en C. J. M. Schuyt, *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel, 1978.
3. P. den Hoed, 'Problemen in de verzorgingsstaat: een literatuurverkenning', in: J. Kooiman, red., *De verzorgingsstaat, bestuurlijk een chaos?* Alphen aan den Rijn, 1980, blz. 33.
4. F. van Heek, 'De technocratische verzorgingsstaat in het geding', in: *Van hoogkapitalisme naar verzorgingsstaat*, Meppel, 1973, blz. 59 en 62.
5. Jörg Kammler, 'Das sozialstaatliche Modell öffentlicher Herrschaft', in: Wolfgang Abendroth en Kurt Lenk, red., *Einführung in die politische Wissenschaft*, München, 1968, blz. 97.
6. De uitdrukking is ontleend aan Joop Ra-

mond, *Spelende elites*, Een essay over continuïteit en verandering in de Nederlandse arbeidsverhoudingen, Alphen aan den Rijn, 1980.

7. Onderzoeksresultaten waaruit dergelijke gevolgen blijken zijn te vinden in P. Blumberg, *Democratie in het bedrijfsleven*, Sociologie van de medezeggenschap, Utrecht/Antwerpen, 1971, blz. 157 e.v.; A. Walravens, *Veld-experimenten met industriële democratie*, Assen, 1977, blz. 268 en 228; en H. J. van Zuthem, *Spanningsvelden rondom bedrijfsdemocratie*, Baarn, 1978, blz. 61, 62 en 121. Zie ook het verslag uit de eerste hand van R. Breman, 'De medezeggenschap van medewerkers in het bestuur van de onderneming', in: W. G. J. van Doorn en J. van Putten, red., *Democratie, mogelijkheden en suggesties*, 's-Gravenhage, 1980, blz. 48-55.
8. Zonder het regime te willen prijzen kan in dit verband toch wel naar een communistisch geregeerd land als de DDR worden verwezen.
9. Men zie bijvoorbeeld wat Gunnar Myrdal, zeker geen bestrijder van de verzorgingsstaat, daarover al in 1960, in zijn *Beyond the Welfare State* heeft geschreven. Nederlandse vertaling: *De toekomst van de welvaartsstaat*, Amsterdam, 1963.

## Commentaar

### J. A. Peters

In navolging van vele schrijvers tegenwoordig wijst Kalma op de overspannen verwachtingen die sociaal-democraten van de staat hebben. De overbelasting van die staat zelve vormt daarom voor vele socialisten een groot probleem en vandaar het enthousiasme van vele 'planners' voor voorstellen (bijv. commissie-Vonhoff) om die staat efficiënter te laten werken, zodat ze weer meer aan kan. Kalma zoekt het duidelijk aan de andere kant: meer democratie. Hij bekritiseert de preoccupatie van de sociaal-democraten met de bestuurbaarheid van de samenleving, de economische planning en het centralisme in het heilige geloof dat wij eens de meerderheid zullen behalen. Van daaruit verder gedacht, is het niet meer dan logisch dat men uitkomt bij het 'primaat van de politieke democratie': de samenleving wordt uiteindelijk vanuit één centraal punt gestuurd.

De groei van de vierde en vijfde macht is niet anders dan het logische gevolg van de verstrengeling van het denkbeeld van centrale sturing met de democratie. Waartoe de groei van het centrale sturingsmechanisme heeft geleid is langzamerhand iedereen bekend: een geweldige bureaucratie, een ongebreideld organisme dat de burger dreigt in te kapselen en een gevoel van afhankelijkheid en bevoogding van velen. Kortom geen echte emancipatie van de mens, hooguit emancipatie van organisaties. Nu schets ik het maar even heel somber maar bij velen eindigt het in deze teneur en ook Kalma ontkomt

daar niet geheel aan. De kracht van zijn bijdrage, waaruit ik een paar hoofdlijnen genomen heb, die mij belangrijk leken, ligt in de analyse van de spanning die er bestaat, altijd heeft bestaan en m.i. ook moet blijven bestaan, tussen het socialisme (gelijkheidsidee) en de democratie (vrijheidsidee). Het eerste zou je, om het wat eenvoudig te stellen, kunnen identificeren met een sterke overheid, die schaarse goederen (her)verdeelt, een centraal sturingsmechanisme en als gevolg daarvan een enorme bureaucratie. Vraag blijft dan of de uiteindelijke resultaten opwegen tegen al dat streven, ofwel ontstaat er meer gelijkheid door?

Nu lijkt het erop dat bij alle geschriften over de 'crisis in de verzorgingsstaat' de negatieve aspecten ervan overheersen. In steeds somberder bevoordingen wordt ons de bureaucratie voorgeschilderd, de macht van de professionele welzijnsverzorgers, het aanbod dat de vraag oproept in plaats van omgekeerd en uiteindelijk de grote afhankelijkheid van de mens te midden van deze 'ziekenfondsmentaliteit' van verzorging, het individu dat langzamerhand een patiënt is geworden van deze maatschappij. Die relatie wordt vooral gekenmerkt door verzorging en bevoogding.

Ik wil aan dit plaatje, dat ons door velen wordt voorgehouden niets tekort doen, want er is veel waars op te zien en daarom gaat het er ook zo goed in. Conclusie zou kunnen zijn dat de negatieve effecten van ons 'gelijkheidsstreven' niet opwegen tegen de resultaten van meer gelijkheid. Zijn de machtsrelaties, want daar gaat het bij gelijkheid toch om, werkelijk anders komen te liggen dankzij de 'verzorgingsstaat' of heeft de zorging alleen maar versluisd gewerkt t.a.v. het doorzien van de machtsrelaties?

Vragen die makkelijker zijn gesteld dan beantwoord. Toch moeten deze vragen ons bezighouden want om de machtsverhoudingen is het uit-

eindelijk allemaal begonnen en ik denk dat we teveel geneigd zijn die uit het oog te verliezen. Te weinig is een relatie gelegd tussen de verandering van machtsrelaties met de te nemen verzorgingsmaatregelen. Ik vrees dat die verhouding nu zoek is en dat we wel gedwongen zullen zijn zoveel mogelijk verzorging overeind te houden in deze crisis van verzorging omdat de machtsrelaties niet zoveel veranderd zijn. Herverdelingsmaatregelen hebben dan gewerkt als symptoombestrijders die weliswaar de ongelijkheden aanvaardbaarder hebben gemaakt maar de oorzaken daarvan niet hebben weggenomen. Zonder verzorging zijn de 'zwakkeren' nog even zwak, nu ze uitsluitend beschermd lijken door een dun schild van verzorgingsmaatregelen. Ik denk dat daarom deze crisis zo hard aankomt bij sociaal-democraten vanwege onze vereenzelviging met verzorging en verwaarlozing van het machtsaspect.

Toch is er ook een andere kant van het plaatje, een kant die verwaarloosd dreigt te worden, ook in Kalma's bijdrage. Met alle verzorging heeft de burger meer vrijheid gekregen, zowel ideële vrijheid als materiële vrijheid, die vertaald zou kunnen worden in een stuk gelijkheid. De toegenomen overheidsbemoeiing heeft in de westerse wereld niet, ondanks sommige voorstellingen, geleid tot minder vrijheden. Dit is wat de klassieke vrijheidsrechten betreft aantoonbaar niet het geval. Eerder het omgekeerde is waar. De toegang tot informatie is vergroot, burgers zijn mondiger geworden en hebben meer rechtsbescherming verkregen. Daarnaast hebben de burgers het materieel steeds beter gekregen, alhoewel in dat laatste nu juist de klad dreigt te komen. Het streven naar gelijkheid is niet ten koste van de vrijheid gegaan; het zou goed zijn wanneer deze fabel de wereld uit werd geholpen. Het voortdurend in het licht plaatsen van de negatieve effecten van de verzorgingsstaat lijkt de positieve te gaan overheersen.

Het is waar dat de positieve effecten voor een deel gepaard zijn gegaan met een gevoel voor afhankelijkheid en bevoogding. Maar de 'machtelozen' zijn altijd afhankelijk geweest, hooguit kan men stellen dat de oude afhankelijkheden, bijv. gezin, dorpsgemeenschap, werkgever, kerk, vervangen zijn door nieuwe afhankelijkheden zoals overheid, opvangcentrum, sociale uitkering, enz. Deze hebben deels bevrijdend gewerkt, deels ook door het onpersoonlijk karakter vervreemdend. Te weinig is de verzorging gericht geweest op de verzelfstandiging van de burger maar daarmee is nog niet bewezen dat die burger meer afhankelijk is geworden.

Zoals reeds opgemerkt zoekt Kalma de remedie in meer 'democratie'. Hij bepleit hiervoor het zgn. 'afstandsmodel' in plaats van het harmonie-model van de 'participatie-democratie'. Nu is het flauw iemand al te hard aan te vallen over zijn gekozen definities. Maar bij Kalma vloeien zijn conclusies wel al te gemakkelijk voort uit de door hem gekozen definities. Hij noemt de democratische staat een contradictio in terminis. Democratie zou samenvallen met de maatschappij en hij doet het voorkomen of de democratie per definitie zich slecht verhoudt tot de staat. De democratie zou zich dan vooral kenmerken door het sociaal conflict. Met meer democratie zouden dus ook de sociale conflicten toenemen. Vraag is nu of iedereen wel zo gesteld is op conflicten, of iedereen wel even conflictbestendig is en of ook zwakkeren niet beschermd moeten worden tegenover conflicten? Evenmin als we de participatiebereidheid van de burger moeten overschatten, moeten we dat doen met de bereidheid om conflicten aan te gaan. Ik denk dat Kalma deze fout enigszins maakt. Bovendien wordt democratie evenzeer gekenmerkt door de bereidheid compromissen aan te gaan (tolerantie) en de mogelijkheid van beïnvloeding, zeggenschap. Wanneer we uitgaan van het laatste kenmerk dan is de 'democratische staat' niet

per se een contradictie. Staat en maatschappij staan tenslotte niet los van elkaar en men spreekt tenslotte niet voor niets over de vermaatschappelijking van de staat of misschien is het beter te spreken over de verstatelijking van de maatschappij. Ook is de definitie 'democratische staat' zinvol als onderscheiding van andere staatsvormen, bijv. de totalitaire en als nastrevenswaardig doel. Niet alleen de maatschappelijke conflicten onderscheiden de democratie van de totalitaire samenleving maar ook de mogelijkheden tot vreedzame beïnvloeding middels publiek debat of demonstraties.

Dit neemt niet weg dat tussen beide een natuurlijke spanning bestaat, maar om ze als onverzoenlijk tegenover elkaar te stellen lijkt me onjuist en ook niet zonder gevaar. Waartoe een doorbreking van die spanning leidt is onvoorspelbaar, het kan leiden tot een autoritaire staat met opoffering van de democratie of tot een samenleving die dan wel democratisch heet te zijn maar een materiële voorwaarde daartoe, gelijkheid, mist. Het gaat hierbij niet om een detail maar om de stelling (zie de titel) waarop Kalma zijn hele analyse laat berusten. Uit oogpunt van verheldering van het spanningsveld werkt dit zeer stimulerend maar wanneer hij hiermee het noodzakelijke spanningsveld tussen gelijkheid en democratie wil doorbreken miskent hij een aantal waarden, zoals het streven naar gelijkheid en daarmee doorbreking van bestaande machtsrelaties, die, naar ik hoop, sociaal-democraten dierbaar blijven.

Op één punt zou ik het betoog van Kalma nog willen ondersteunen, wanneer hij bepleit het parlement zijn eigenlijke rol van wetgever terug te geven. Dat wil zeggen het vastleggen van een aantal rechtsbeginselen in wetgeving en het vastleggen van procedures voor het beslechten van maatschappelijke conflicten. Te veel heil blijken de sociaal-democraten te verwachten van

het recht, wetgeving als instrument van verandering. Men sla er de verkiezingsprogramma's maar op na, die zich het best laten samenvatten onder het motto 'er moet een wet komen ter bestrijding van al het onrecht'. Probleem vormt nu eerder het teveel aan wetten; deze overvloed bedreigt zelfs de rechtsstaat.

Oorspronkelijk werd het begrip rechtsstaat opgevat als gebondenheid aan de wet. Dit formele criterium blijkt een onvoldoende garantie daar het wettenrecht groot onrecht kan opleveren (bijv. nazi-regime). Derhalve dient de rechtsstaat garant te staan voor een aantal materiële criteria zoals een scheiding van machten, onafhankelijke rechterlijke macht, rechtsbescherming, rechtszekerheid en grondrechten. Het idee rechtsstaat heeft een materiële inhoud gekregen. Door de toename van wetgeving dreigt de rechtszekerheid op de tocht te komen staan. De fictie 'ieder wordt geacht de wet te kennen' wordt steeds problematischer. De haast van wetgeving verlaagt doorgaans de kwaliteit ervan en de duidelijkheid.

Een goed voorbeeld hiervan vormt de leegstandswet, onder grote politieke druk tot stand gekomen. Over de uitvoerbaarheid van de wet maakt men zich pas zorgen nadat de wet tot stand is gekomen. Onvoldoende rekening is gehouden met de middelen van toepassing. Zonder voldoende middelen beschikbaar te stellen kunnen regels niet worden afgedwongen. Als instrument van verandering functioneren ze dan niet meer, hooguit vervullen ze nog symbolische waarde. Een zekere mate van niet nakoming van wetgeving moet voor lief worden genomen maar het massaal niet nakomen verhoogt het respect voor de wet niet. Toepassing van de wet wordt dan willekeurig. De verveelvoudiging van rechtsregels hangt enerzijds samen met de toegenomen complexiteit van de samenleving (daar schijnt nu eenmaal alles mee samen te hangen), maar anderzijds ook met de overspannen verwachtingen

gen van het recht als instrument. Daarbij komt nog dat de rechtsregel op zichzelf voortbrenger is van 'disfunctions' die op hun beurt nieuwe rechtsregels vragen. De groei van rechtsregels is oneindig, terwijl de middelen ter uitvoering dat niet zijn. Dit kan tot gevolg hebben het verlangen naar een sterkere staat, die de regels wel zou kunnen handhaven of een ineensstorting van de rechtsstaat. De waarden van de rechtsstaat worden nu ook onmiddellijk bedreigd door de willekeur van rechtshandhaving en door rechtsonzekerheid. De burgers kennen het recht en hun rechten niet meer. Ze worden steeds meer afhankelijk van rechtshulpverleners waarnaar de vraag ook oneindig zal blijven stijgen.

Kortom, wetgeving die ongelijkheid bestrijdt creëert nieuwe afhankelijkheden en ongelijkheden tussen hen die de wet wel kennen en daar dan soms ook de voordelen uit weten te behalen en zij die de weg (wet) niet kennen. Doordat de wet voornamelijk tot symboolfunctie verwordt bekreunt men zich te weinig om de effecten.

Iemand die voor zijn woonrecht afhankelijk is van individuele huursubsidie, is al afhankelijk van een deskundige die hem uitlegt of hij er voor in aanmerking komt, nu zelfs de voorlichtingsfolder hierover voor velen te moeilijk is. Dan spreek ik nog maar geeneens over de ingewikkeldheid van de wetgeving t.a.v. woonruimte. Toch gaat het hierbij om een essentieel recht. Een roep kortom om minder wetgeving. Wetgeving dient in de eerste plaats normering te zijn zoals Kalma terecht opmerkt.

De strijd van de sociaal-democraten, voortgekomen uit de klassenstrijd, is van aanvang af een strijd geweest voor burgerrechten, bijv. het algemeen kiesrecht en de achturige werkdag. Taak zal het zijn om het valnet van verzorgingsmaatregelen die we nu kennen meer te vertalen naar burgerrechten. Het kenmerk van burgerrechten

is de afdwingbaarheid. Rechten zijn gericht op machtsdoorbreking doordat ze opeisbaar zijn, doordat de overheid garant dient te staan. Ze dragen het kenmerk van autonomie van de burger en niet van afhankelijkheid. Een recht is iets anders dan een gunst. Die aspecten van verzorging, die gericht zijn op machtsdoorbreking en essentieel zijn voor de vrijheid van de burger, zowel ideëel als materieel, moeten verdedigd worden als burgerrechten die de burger als van nature toekomen en hem niet zonder meer bij een economische recessie ontnomen kunnen worden.

Om ook met een aanbeveling te eindigen: ik denk dat de taak van de sociaal-democraten naast meer 'democratie', zoals Kalma bepleit moet bestaan uit het formuleren van burgerrechten. Zoals de 'verzorging' wordt geïdentificeerd met afhankelijkheid, bevoogding en medelijden voor de zwakkeren, zo worden burgerrechten geïdentificeerd met autonomie, macht en strijd.

Het opnemen van sociale grondrechten in de nieuwe grondwet kan dan als een stap in de goede richting worden beschouwd. Het tragische is dat dit net gebeurt nu een aantal sociale zekerheden op de tocht komen te staan. Het vastleggen van burgerrechten moet meer zijn dan een instructie voor de overheid, het moet een aanspraak geven op een recht. Met de strijd voor rechten hebben de sociaal-democraten ervaring opgedaan. Het is niet hetzelfde als een ontdekkingsreis langs zwakkere groepen, die het etiket 'zielig' op te plakken en vervolgens bij te zetten in een kast, genaamd 'zorgen voor', of 'bevoogding'. Het heeft wel alles te maken met machtsverhoudingen. Het conserveren van de verzorging maakt dan plaats voor de progressie van burgerrechten, al zal dit nogal eens samen vallen. Dit is een aspect dat bij Kalma m.i. op de achtergrond dreigt te geraken.

J. A. Peters is wetenschappelijk hoofdmedewerker staats- en administratiefrecht aan het Juridisch Instituut van de Rijksuniversiteit van Leiden.

## Commentaar P. J. G. Kapteyn

Met verve, en naar ik meen op verschillende punten met succes, haalt Paul Kalma een aantal fundamentele staatkundige vooronderstellingen onderuit, waarmee wij sociaal-democraten plegen te werken, zonder ons daarvan steeds ten volle bewust te zijn. Hij spoort tegenstrijdigheden in ons denken over de staat op, en toont ons welke onaanvaardbare gevolgen verbonden zijn aan de opvatting van de 'democratische staat' als een soort meet- en regelapparatuur waarmee de samenleving zich zelf bestuurt, een opvatting die in dat denken vaak ongemerkt besloten ligt.

Soms onderschat hij, dunkt me, wat de staat kan, mag en moet doen. Niettemin acht ik zijn betoog een waardevolle aansporing tot een kritische herbezinning op de mate waarin wij de staat de samenleving *kunnen* en *mogen* laten ordenen en sturen. Want dat we de grenzen van dit kunnen en mogen scherper en bewuster moeten trekken, zal niemand na lezing van zijn opstel nog kunnen betwisten. Het gerechtvaardigd streven naar hervorming van de maatschappij in sociaal-democratische zin zou anders niet alleen steeds meer teleurstellingen gaan opleveren — de grenzen aan het kunnen van de staat — maar ook — de grenzen aan het mogen — van de weeromstuit kunnen leiden tot het ter beschikking stellen van steeds meer machtsmiddelen aan de staat om de gewenste hervormingen af te dwingen. Dat lijkt mij de meest klemmende waarschuwing die in Paul Kalma's betoog besloten ligt.

Mijn kritisch commentaar beperk ik tot twee hoofdpunten. In de eerste plaats het onbeantwoord blijven van de vraag wat nu eigenlijk de staat voor een verschijnsel is. In de tweede plaats het ontbreken van een internationale dimensie in de analyse van wat de staat kan en niet kan, wel en niet mag.

Wij zijn geneigd ons bij woorden als 'staat' een 'ding' of zelfs een gepersonificeerd 'iets' voor te stellen waarnaar zo'n woord verwijst. Maar de staat is in de werkelijkheid verre van een 'ding' of mystieke 'persoon'. Het is een woord waarmee wij een bepaalde zin, een bepaalde betekenis verlenen aan het handelen van een specifiek soort organisatie. Een organisatie, d.w.z. een werkverband van mensen (functionarissen) op basis van een taakverdeling en van coördinatie van de verdeelde taken met het oog op het bereiken van bepaalde doelstellingen, ten behoeve waarvan het werkverband met instrumenten is uitgerust.

De staat is bepaald geen vereniging van volksgenoten met de nationaliteit als bewijs van lidmaatschap, zoals nationalistische bewegingen het om begrijpelijke redenen maar al te graag plegen voor te stellen. Het zou een vreemd soort vereniging zijn. Aan het lidmaatschap kan je je niet onttrekken. Als je je paspoort verscheurt en van je nationaliteit afstand doet, blijf je toch onderworpen aan de Nederlandse staat zolang je op zijn grondgebied vertoeft. En zo je er al in slaagt zonder paspoort een andere staat binnen te komen, dan ben je daar toch weer onderworpen aan diens regels en bevelen.

Het is goed dat te beseffen, omdat het ons brengt op het spoor van de kenmerken die de staat als organisatie onderscheiden van andere organisaties. En ook omdat wij weleens geneigd zijn (de door Paul Kalma gesignaleerde identificatie van maatschappij en staat) over de staat in termen van verenigingsmodel te denken: als wij maar

de meerderheid in het 'verenigingsbestuur' zouden hebben, dan . . . ! We vergeten dan maar de problemen met de minderheid, die het 'lidmaatschap' niet kan opzeggen en die er aan de andere kant door ons ook niet kan worden uitgezet.

De staat onderscheidt zich van andere organisaties door zijn veelomvattende doelstellingen, door het gezag waarover hij beschikt om die doelstellingen te verwezenlijken, en door de machtsmiddelen die hij kan inzetten tegen degenen die zich niet aan zijn gezagsuitingen willen onderwerpen. De staat heeft de pretentie het gehele maatschappelijke leven op zijn grondgebied te ordenen en te besturen. Die pretentie kan de staat waarmaken door zijn gezag dat in de samenleving in brede kring als het hoogste in wereldlijke zaken pleegt te worden erkend. De bevolking zal bereid zijn de door de staat gestelde regels en uitgevaardigde bevelen na te leven, de door hem opgelegde belastingen en heffingen te betalen, en zich te schikken in de door hem voorgeschreven procedures, ook al komt dit de mensen persoonlijk lang niet altijd goed uit. Tot deze bereidheid draagt in onze westerse democratie in hoge mate bij, dat de gezagsuitoefening door ons kan worden beïnvloed (verkiezingen, openbaarheid), gebonden is aan bepaalde spelregels (meerderheidsbeginsel, ministeriële verantwoordelijkheid) en aan rechtsregels is onderworpen (rechterlijk toezicht).

Natuurlijk, de staat beschikt ook over machtsmiddelen: de deurwaarder, de politie en desnoods de krijgsmacht. Maar als een staat bevreemdend functioneert, dan behoort het aanwenden van deze middelen marginaal te zijn en beperkt te blijven tot het in het gareel brengen van individuele of kleine groepen wetsovertreders en het daarmee ook tijdig tot inkeer brengen van potentiële wetsovertreders. Geen staat kan anders dan door middel van grove intimidatie en gebruik van dwang en geweld op grote schaal aanzienlijke aantallen burgers tot gehoorzaamheid

dwingen aan alle door hem uitgevaardigde regels, bevelen en procedures, of zelfs maar een belangrijk deel daarvan, indien dezen niet uit zich zelf bereid zijn zich daaraan te houden.

Een staat, zoals sociaal-democraten, en gelukkig niet alleen zij, die graag willen zien, is een organisatie die functioneert bij de gratie van het krediet dat aan zijn gezag in de samenleving wordt toegekend. Trekt de staat een te grote wissel op dit krediet door de aard en de omvang van zijn ingreep in het dagelijks leven, dan moet hij zich òf neerleggen bij wetsovertreding op grote schaal, òf de weg inslaan die op den duur naar de politiestaat leidt. Als we dat onderkennen, zien we ook duidelijk de grenzen die zijn gesteld aan het bij meerderheidsbesluit van bovenaf decreteren van maatschappijhervormingen. Het meerderheidsbeginsel verschaft onvoldoende legitimatie om dergelijke hervormingen te bewerkstelligen tegen de zin van grote groepen in de samenleving. Dat geldt overigens evenzeer voor het botweg weigeren door een meerderheid om tegemoet te komen aan de grieven van de minderheid tegen handhaving van bestaande, door hen als al te knellend ervaren regelingen.

Reeds deze vluchtige en onvoldragen bespiegelingen tonen aan hoezeer beschouwingen over 'de sociale verschijningsvorm van de staat' (zie Logemann, *Over de theorie van een stellig staatsrecht*, Leiden 1948, p. 66-67; vgl. ook zijn bespreking van Van der Hoevens dissertatie in *Socialisme en Democratie* 1958, p. 417-540) zouden kunnen bijdragen tot een verdere verdieping en hechtere fundering van Paul Kalma's belangwekkende poging om tot een beter begrip te komen van wat sociaal-democraten kunnen en mogen verwachten van de staat.

Voor zo'n beter begrip is het evenzeer nodig dat we ons rekenschap geven van het feit dat de staat niet in isolement functioneert, maar in

een wereld vol staten. Ook dat stelt grenzen aan wat de staat vermag, zowel intern als extern. Het is jammer dat Paul Kalma aan dit aspect geen aandacht heeft kunnen besteden.

De mate van beheersbaarheid van maatschappelijke ontwikkelingen in de nationale samenleving wordt in belangrijke mate mede bepaald door de mate van openheid van die samenleving in haar relaties met de buitenwereld. Het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en investeringen legt beperkingen op aan de mogelijkheid tot ordening en besturing van de nationale samenleving. Elke economische en sociale planner zal deze externe factoren als storend ervaren, zeker in een land als het onze, dat in zo sterke mate economisch afhankelijk is van het buitenland. Hij zal ermee moeten leren leven. Naarmate echter de planning een dwingender en omvattender karakter krijgt, en zeker wanneer het de doelstelling van het beleid wordt om drastische maatschappelijke hervormingen door te voeren, zal de behoefte tot uitschakeling van deze externe factoren toenemen. Daarbij zou een land als Nederland allerlei verdragsrechtelijke verplichtingen, met name, maar niet alleen, in EEG-verband, op zijn weg vinden. Bovendien treedt al gauw een sneeuwbal-effect op, vooral indien het afgrendelen van storend verkeer met de buitenwereld ingaat tegen bestaande tradities en verworvenheden aantast. Steeds strengere en ingrijpender maatregelen zullen noodzakelijk zijn om ontduikingen tegen te gaan. Zou daarenboven een dergelijke afgrendeling tot een lagere levensstandaard leiden dan wel verwachtingen omtrent een verhoging daarvan beschamen, of de beoogde maatschappelijke hervormingen niet in brede lagen van de bevolking worden ondersteund, dan bestaat het gevaar dat men van kwaad tot erger vervalt ('Berlijnse muur'). Zelfs het vrije verkeer van personen en de vrije uitwisseling van ideeën en feitelijke informatie ('de verlokkingen van het kapitalisme') zullen

dan immers als storend worden ervaren en aan banden worden gelegd.

De internationale omgeving waarin de staat functioneert, stelt grenzen aan zijn vermogen de eigen samenleving te ordenen en te sturen. Zij stelt dergelijke grenzen ook aan zijn vermogen internationale politieke, economische en sociale processen te beïnvloeden. Als er één milieu is waar de door Paul Kalma gepropageerde horizontale coördinatie hoogtij viert, dan is het wel de internationale samenleving. In deze samenleving van staten treffen we nauwelijks verticale coördinatie, overdracht van beslissingsbevoegdheden aan centrale instanties aan. Procedures die acties, onderhandelingen en uiteindelijk compromissen mogelijk maken, normen waaraan de strijdende partijen zich kunnen oriënteren, en plaatsen waar over de inzet van de conflicten en over de interpretatie van de normen met enige distantie kan worden gediscussieerd, zijn er te kust en te keur. Maar enigerlei centraal gezag ontbreekt dat knopen kan doorhakken, het volgen van procedures tot beslechting van geschillen dwingend kan voorschrijven, randvoorwaarden kan stellen voor oplossingen ten einde mogelijk nadelige effecten daarvan voor andere staten te voorkomen, en dat zwakkeren tegen sterkeren in bescherming kan nemen.

De gevolgen van deze situatie voor het streven naar vrede en gerechtigheid zijn vaak rampzalig. Moet ons dat ook niet tot voorzichtigheid manen om ons al te enthousiast en drastisch binnenslands in de horizontale coördinatie van belangentegenstellingen te storten? De vergelijking is uiteraard niet helemaal billijk. Anders dan binnenslands, is er internationaal nauwelijks een politieke cultuur tot ontwikkeling gekomen die aan het ongebreidelde en egoïstisch machtsstreven bij de behartiging van groepsbelangen paal en perk stelt. Bovendien garandeert het geweldsmonopolie van de staat binnen de nationale samenleving tot in hoge mate de vreedzame oplos-

sing van conflicten. Bij internationale conflicten is de dreiging van geweldgebruik op kleinere of grotere schaal zelden geheel afwezig, alle internationale verboden ten spijt. Wat dat betreft vormt de statensamenleving *binnen* Westeuropes en Atlantisch verband een oase waarvan wij de waarde, door gewinning sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog, weleens te weinig beseffen. In de rest van de wereld is dreiging met, of gebruik van geweld een bijna dagelijkse realiteit. Het binnenstaats geweldsmonopolie vindt in de internationale samenleving geen parallel. De poging in 1949 zo'n monopolie in handen van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties te leggen, heeft het niet verder dan een blauwdruk gebracht.

Hoe dit ook zij, veranderingen in de internationale samenleving kunnen alleen worden bewerkstelligd door staten, indien zij over de nodige macht beschikken. Nederland, vooral als het alleen opereert, heeft weinig macht. Zeker, men mag de invloed niet te laag aanslaan die een klein land kan uitoefenen door het prestige ontleend aan de wijze waarop het zijn eigen zaken regelt, door de kundigheid van zijn vertegenwoordigers, en door de aantrekkingskracht van de ideeën die het verkondigt.

Maar het omzetten van die ideeën in regels en instituten vereist veel geduld en in laatste instantie bijna altijd de mobilisatie en inzet van macht. Nederlandse sociaal-democraten bruisen van ideeën over een rechtvaardiger en vreedzamer wereldorde en lopen niet over van geduld. Zij dienen zich echter te hoeden tegen het wekken van overspannen verwachtingen over de rol van de Nederlandse staat in een samenleving waarin machtsrelaties in zo sterke mate de ontwikkelingen bepalen.

Juist bij het overdenken van de beperkingen die de internationale dimensie aan het functioneren van de staat zowel intern als extern oplegt, komt de vraag op, of sociaal-democraten niet

meer aandacht zouden moeten besteden aan het scheppen van voorwaarden voor het ontstaan van internationale gezagsstructuren waarin zij op den duur met gezamenlijke krachten in breder dan nationaal verband hun ideeën over de meest wenselijke eigen maatschappijvorm en de meest wenselijke internationale orde naderbij kunnen brengen. Zij zouden dan wat minder hun hoop moeten stellen op de staat als middel en doel van hun streven.

De aanzet voor zo'n gezagsstructuur is in West-Europa reeds aanwezig. De naoorlogse liefde voor de Europese Gemeenschappen is in de PvdA aanzienlijk bekoeld. De uit het lidmaatschap voortvloeiende verplichtingen worden vaak als lastig ervaren bij onze binnenlandse hervormingsdrang en bij onze pogingen een rechtvaardiger wereldorde tot stand te brengen. Toch zou de verdere uitbouw en verdieping van de Gemeenschappen en de daarmee gepaard gaande ontmanteling van de staten die eraan deelnemen, weleens een van de weinige wegen kunnen zijn die kunnen leiden tot een meer effectieve beheersing van maatschappelijke ontwikkelingen binnen de Westeuropese samenleving en tot het leveren van een meer effectieve bijdrage aan de totstandkoming van rechtvaardiger internationale verhoudingen. Dat vereist wel inventiviteit, mobilisatie van politieke en maatschappelijke krachten, en vooral ook veel geduld, omdat we tezamen met anderen het huis eerst moeten afbouwen alvorens het politieke gevecht te kunnen aangaan om het naar onze eigen smaak te kunnen gaan inrichten.

*P. J. G. Kapteyn* is lid van de Raad van State.

In en rond de Partij van de Arbeid klinkt sinds enkele jaren de roep om een 'socialistische staatstheorie', om een 'politiek systeem der sociaal-democratie'. In dit boek wordt duidelijk gemaakt dat daarvoor eerst het gangbare denken in de PvdA over staat en democratie geheel herzien moet worden. Tot de dag van vandaag stellen sociaal-democraten een zeer groot vertrouwen in de centrale overheid. Maar juist centrale 'sturing', 'ordening' en 'planning', zo luidt de provocerende stelling van dit boek, draagt bij tot het ontstaan van problemen waarover ook de PvdA zich zo'n zorgen maakt: overbelasting van de overheid, het uiteenvallen van de samenleving in deelbelangen, uitholling van de rechtsstaat. Als 'bestuurderspartij' dreigt de PvdA voorop te lopen bij een verdere technocratisering van het politiek handelen.

De schrijver, Paul Kalma, is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Wiardi Beckman Stichting, het wetenschappelijk bureau van de PvdA.