

Rondom een eerste lustrum*

JAN VIS**

Ruud Lubbers heeft zijn eerste lustrum als minister-president erop zitten. Reden om eens te kijken hoe het optreden van zijn beide kabinetten zich verhoudt tot datgene wat D66 zo bezig houdt: de geleidelijke, maar onmiskenbare degeneratie van bestuurlijke en politieke omgangsvormen en het verlangen daaraan iets te doen.

Drie elementen

Bij de behandeling van het thema van dit artikel dienen drie elementen voorop te worden gesteld:

- Het eerste is de erkenning dat de degeneratie van politieke en bestuurlijke omgangsvormen niet speciaal dit kabinet valt aan te rekenen;
- Het tweede is de overtuiging dat de behoefte aan verbetering niet voortkomt uit een politiek schoonheidsverlangen, maar uit het besef dat de eerstkomende decennia voor de parlementair-democratische regeringsvormen wel eens bijzonder moeilijk zouden kunnen worden;
- Het derde element is het bij ons niet weg te rationaliseren vermoeden dat speciaal dit kabinet van drukke doeners en potige managers bezinning op de toekomstkansen van de democratie in zijn hart toch eigenlijk kletspraat van de oppositie vindt.

Het eerste element

Democratie is wel eens genoemd 'government by consent'. Na een gedachtenwisseling met hoor en wederhoor wordt een besluit genomen dat vervolgens wordt uitgevoerd.

Dat 'consent' is nog terug te vinden in de parlementaire procedure, maar het is niet veel meer dan een relikwie. In werkelijkheid maken de partijen verkiezingsprogramma's, maakt vervolgens de kleinst mogelijke parlementaire meerderheid in alle beslotenheid een regeerakkoord dat vervolgens door middel van bevelen uit de commandotoren moet worden gerealiseerd. In het Torentje zit de regeringsleider, de baas van het geheel. Het probleem zit niet zozeer in de kwaliteit van de commandant in het Torentje maar in de kwaliteit van de bevelen. Ze hebben vaak nog maar weinig te maken met de werkelijkheid waar ze voor bedoeld zijn. Die werkelijkheid gaat dan ook in veel opzichten zijn eigen gang via een grijs en een zwart circuit.

Dat zulks eigenlijk niet de bedoeling is interesseert de werkelijkheid nog maar weinig, want met het bedenken en de tot standkoming van de commando's heeft die werkelijkheid heel weinig te maken gehad. Soms wordt in het Torentje geklaagd over afnemend normbesef, maar die klacht is onjuist want de commando's zijn geen normen, geen opvattingen van mensen in de samenleving over hoe je je moet gedragen met en tegenover elkaar.

Die commando's zijn heel iets anders: het zijn regels waarvan de enige overtuigingskracht bestaat uit het feit dat ze van de baas afkomstig zijn en die overtuigingskracht is, zoals alle bazen intussen weten, nog maar buitengewoon gering. Omdat de baas dat ook wel weet, verzint hij steeds nieuwe regels om de ondergeschikten te dwingen zich aan die andere regels te houden en de baas doet dan alsof het normen zijn. De ondergeschikten zijn ook niet op hun achterhoofd gevallen en maken zelf allerlei constructies om buiten bereik van de baas te blijven. Kortom: er ligt een groot verschil tussen de bedoeling en het maatschappelijk effect van een regel. Toen de Wet op de Studiefinanciering inging liep het aantal vrijkomende studentenkamers snel terug want het was van buitengewoon grote financiële betekenis om een eigen kamer te hebben, ook al woonde je er helemaal niet. We zullen dus binnenkort worden geconfronteerd met een groot tekort aan studentenkamers, waarbij het nauwelijks een vraag is of dat tekort in de huisvesting ligt dan wel in de gekozen juridische constructie. De constructie begint bij de overheid: daarna maakt men in de samenleving tegen-constructies. Als de overheid daarover klaagt is zij het beginpunt vergeten en lijdt zij aan gebrek aan zelfkritiek.

Er komt in universiteitssteden een proces op gang dat te vergelijken is met de zgn. Antillenroute: je huurt een voordeur met brievenbus als officiële woonplaats. Ik heb me laten vertellen dat er al voordeuren zijn met alleen maar een kast er achter en verder niets. Je kunt er dus niet eens wonen, al zou je willen. Zoals Potemkin zijn dorpen creëerde, maakt minister Deetman zijn deuren, de Deetman-deuren.

Dat proces van regels die tot constructies leiden, die weer tot nieuwe regels en tot weer nieuwe constructies leiden is ouder dan dit kabinet. We hebben er allemaal aan meegedaan. Het heeft te maken met een forse overschatting van de doeltreffendheid van papieren regels die op weinig instemming van de samenleving kunnen rekenen en dus geen normen zijn. Zo'n overschatting leidt tot degeneratie van de relatie tussen burgers en bestuur.

** De auteur is voorzitter van de D66-fractie in de Eerste Kamer.



Het tweede element: de zorgelijke toekomst van de parlementair democratische regeringsvorm

Je moet wel blind zijn om niet te zien dat er een verband bestaat tussen welvaart en democratie. Waar de welvaart verdween liep het af met de democratie, bijvoorbeeld in de dertiger jaren van deze eeuw. Waar de welvaart behouden bleef, bleef ook de democratie overeind. De grootste verdienste van Roosevelt is niet dat hij de basis legde voor een verzorgingsstaat maar dat hij *daardoor* de democratie overeind hield en voorkwam dat in Amerika zoiets gebeurde als in de Weimar-republiek.

Er zijn in onze dagen indicaties voor een zekere kwetsbaarheid van onze welvaart. De recente beurskrach is volgens sommigen alleen maar een kortstondige en beperkte financiële crisis, maar volgens anderen (zoals Galbraith en Witteveen) mogelijk het begin van een economische crisis. Tot dusver kon de vervreemding tussen overheid en samenleving, als gevolg van de verkeerde regelgeving, worden toege- dekt door een ruim budget en door consumptieve welvaart. Bij een verslechtering van de economische situatie is het echter heel goed denkbaar dat de verhoudingen zich verscherpen en dat er werkelijk verzet komt tegen de overheid.

Er is dus een gegronde reden om de kwaliteit van onze relaties, van onze democratie te verbeteren. Het is helemaal niet zo vanzelfsprekend dat datgene wat we nu als democratie hebben vanzelf intact blijft. Zolang de leden van een samenleving het gevoel hebben dat ze iets met elkaar te maken hebben, dat ze van elkaar afhankelijk zijn en dat overheidsdiensten ook inderdaad diensten zijn van de overheid aan de samenleving wordt aan een belangrijke voorwaarde voldaan. Dat gevoel en dus die voorwaarde is aan het verdwijnen. Het moet een regering toch iets zeggen als 25 tot 40 procent van de docenten in basis- en voortgezet onderwijs een toenemende weerzin tegen het eigen werk heeft. Grootste klacht: de druk van de overheid op de school.

Het derde element: ons vermoeden omtrent de diepere gedachten van het kabinet

Dat vermoeden komt voort uit de constatering dat het kabinet zich nauwelijks enige moeite getroost om een heleboel maatschappelijke ontwikkelingen te extrapoleren en niet verder komt dan de extrapolatie van de financiële gevolgen van het gevoerde beleid: de extrapolatie van het financieringstekort. Wij hebben de indruk dat de minister van Financiën de enige is die extrapoleert: tot een heel eind in de 21ste eeuw.

Wij hebben verder de indruk dat alle andere ministers zo half en half het voortduren van de status-quo veronderstellen.

Natuurlijk hebben we geen enkel bezwaar tegen een extrapolerende minister van Financiën. Hij zou tekort schieten als hij het niet deed, het koninkrijk heeft hem daarvoor ingehuurd. Het vervelende is echter dat hij in die werkzaamheid een soort monopolist is geworden, omdat de anderen het extrapoleren nalaten en dus in het kielzog van de minister van Financiën terecht komen. De maatschappelijke problemen stapelen zich in ijtempo op maar onze politieke cultuur verschaalt tot een financieel-economische cultuur.

Zo gaat het beleid steeds meer lijken op het beheren van de kluis: ontoegankelijk voor de buitenwereld, achter dikke muren en ondergronds, beschenen door kunstlicht, niet open te breken door de cliëntèle en voorzien van ondoordringbare veiligheidsconstructies. Er schijnen banken te zijn die meedenken met de klanten, maar in dit geval hebben de meedenkers ongeveer het niveau van de portier aan de ingang.

Een aanzienlijk deel van de cliëntèle is er dan ook toe overgegaan zijn eigen zaakjes te regelen volgens een eigen, ondergronds, zwart circuit en bovengronds gaat de werkelijkheid verder. De verkeersfiles worden langer, de ontbladering komt op gang, de overbemesting kruipt naar het grondwater, de politie begint te mokken en justitie verliest wederom een paar dossiers.

De Zondvloed?

Zoals ik misschien al heb duidelijk gemaakt: het echte probleem is niet een financieel probleem, maar een bestuurlijk probleem, een omgangsprobleem. Hoe gaat de overheid met de burger om in zaken als het milieu, het onderwijs, belastingen en bijstand, kunst en cultuur? Af en toe zien we hoe slecht die omgang is: zoals bij de Wet Studiefinanciering: de Titanic onder de bestuurlijke rampen. Het is geen incident, maar een symptoom van de achteloosheid waarmee het schip langs de ijsbergen wordt gestuurd.

Wij ontkennen niet de betekenis van nieuwe concepten als overheid op afstand, deregulering en afslanking, maar ze dienen niet voort te komen uit bezuinigingsoverwegingen, want dan versterken ze de negatieve effecten van de bezuiniging. Ze dienen voort te komen uit bezinning op de relatie overheid-burger en uit een weloverwogen beeld van de toekomst.

Je kunt trouwens zonder moeite drie onderwerpen opnoemen waar de overheid helemaal niet op afstand moet blijven: het milieu, de informatiemaatschappij en de verzorging van de rechtsstaat. De tragiek van het milieubeleid kon wel eens worden dat het zich afspeelt in een fase waarin het marktprincipe vrij hoog staat aangeschreven en het collectieve belang vrij laag. Toch moet de regering van het volk machtiger zijn dan het bedrijfsleven, willen we het grootste probleem van het volk, het milieuvraagstuk, oplossen. Wat we op dat gebied te doen hebben is belangrijker dan afslanking, deregulering, decentralisatie en overheid op afstand brengen.

Hoe belangrijk het in de ogen van de samenleving is blijkt intussen uit de stormachtige groei van organisaties die zich bezig houden met de bescherming en de verbetering van het milieu; politieke partijen kunnen jaloers zijn op het ledental van organisaties als Greenpeace en Milieudefensie.

In het regeringsbeleid zitten veel elementen van: na ons de zondvloed en niet eens een schone. Ter oplossing van ons verkeersprobleem denkt men nog steeds serieus over het wegnemen van knelpunten, het bouwen van nieuwe stukken weg en tunnels. Het effect daarvan wordt vrij zeker dat we wat sneller kunnen doorrijden naar het volgende knelpunt. Wordt het nu echt geen tijd het openbaar vervoer wat serieuzer te nemen? Nederland heeft nog steeds ongeveer hetzelfde spoorwegnet als ongeveer honderd jaar geleden. De treinen rijden sneller, er kunnen meer passagiers in, maar de lijnen liggen nog grotendeels op dezelfde plaatsen een kwart eeuw geleden ongeveer 3200 kilometer en nu ruim 2800 kilometer. In diezelfde periode groeiden de autosnelwegen van 700 kilometer tot ruim 2300 kilometer. Infrastructureel bezien is ons spoorwegwezen een museum. Je kunt vernieuwing natuurlijk wel tegenhouden met het argument dat de begroting het niet toelaat, maar er komt een moment dat zoiets pennywise and poundfoolish is. Ik denk dat een werkelijke nationale inspanning op dit gebied meer aanhang verkrijgt dan de regering op dit moment voor mogelijk houdt, meer ook dan de aanleg van een supersnelle trein waar de doorsnee consument bepaald niet op zit te wachten.

De Computer

De computer kan de mens niet vervangen, we weten het allemaal. Hij kan ons wel een heleboel vervelend werk uit handen nemen en dus werkgelegenheid opsouperen. De computer is absoluut geen goedkope oplossing voor knelpunten in organisaties. Je kunt er wel iets mee oplossen, maar dat vereist een programma, een soft-

ware die speciaal voor dat ene knelpunt is ontworpen en dat serieus is getest en gecorrigeerd.

Omdat de meeste politici en bestuurders zelf veel te weinig van computers weten worden de mogelijkheden geweldig overschat. De computer is geen deus ex machina. In het bedrijfsleven wordt die overschatting afgestraft met omzet, marktverlies en teloorgang van de concurrentiepositie. In de collectieve sfeer ontbreekt het aan concurrentie en worden de tekortkomingen in laatste instantie verhaald op de burger die in voorkomende gevallen maar moet zien hoe hij de slag met de verkeerd geprogrammeerde computer moet winnen, dan wel op de effectiviteit van het apparaat zelf. Het is toch te dol om los te lopen dat het centrale opsporingsregister van de politie onbruikbaar is vanwege, zoals dat heet, een fout in het computerprogramma. Zo'n fout is wel een fout in het programma, maar niet van het programma. Het is geen mechanisch gebrek zoals een verstopte carburateur; het is een logische fout, gemaakt door een programmeur die òf zijn verstand niet bij elkaar had toen hij het programma maakte, òf er te weinig tijd voor had, òf het systeem dat hij moest programmeren niet voldoende analyseerde. Een programma-fout is een menselijke fout. In de introductie-fase zijn dat soort fouten vrijwel onvermijdelijk. Ze kosten tijd en geld: lesgeld. Daarom is het verkeerd beleid om computers in te voeren met de primaire bedoeling om menskracht overbodig te maken in een periode waarin afslanking hoofddoelstelling is. Onlangs beschreef een rechter in opleiding de introductie van de computer bij een rechtbank: er was niemand, letterlijk niemand die met zo'n ding overweg kon.

Er is geen data-communicatieplan voor de gehele overheid, er zijn geen eenduidige normen en standaarden. Als we niet uitkijken komen we terecht in de spoorwegsituatie van de vorige eeuw, ieder land zijn eigen spoorbreedte en de passagiers maar overstappen. Er is geen coördinatie: de VNG vreest dat binnenkort ieder departement, ieder dienstonderdeel zijn eigen terminal bij de gemeenten heeft neergezet. Als het doorgaat zoals het nu vaak gaat kunnen we over een paar jaar een volgende parlementaire enquête verwachten: die naar het automatiseringsbeleid. Een onoverzichtelijke en slecht geleide bureaucratie die met computers aan de gang gaat roept de vergelijking op met apen die scheermessen te pakken hebben gekregen: er komt meestal weinig goeds van terecht.

De Rechtsstaat

Er zijn een paar dingen die ons dwars zitten. In de eerste plaats de gevaarlijke stelling van de minister van

Justitie dat het procesrecht aanpassing behoeft omdat we tegenwoordig te maken hebben met een gevaarlijke maffia. Velen zijn al over hem heen gevallen en ik kan er dus kort over zijn: de aanwezigheid van georganiseerde misdaad is absoluut geen argument om de rechten van iedere verdachte in te korten. We zullen de voorstellen van de minister van Justitie, waar ook heel wat leden van het OM slecht over te spreken zijn, afwachten en kijken wat ze inhouden. Intussen blijven we hopen dat er geen justitiedossiers meer omvallen in goederenliften zodat ze na kantoor tijd door de schoonmaakdienst bij het oud-papier worden gezet.

Er is nog iets dat ons dwars zit; het gedrag van de minister van Binnenlandse Zaken die er onlangs op uit was het grondwettelijk voorschrift inzake de paspoortwetgeving aan zijn laars te lappen. Dat voorschrift is niet zomaar een grondwettelijk voorschrift zonder veel diepere betekenis, maar de garantie van een grondrecht, sinds 1983 uitdrukkelijk in de Grondwet opgenomen. De regering is gehouden die garantie na te komen. De redenering van de minister dat de uitvoeringswetgeving nog wel even kon wachten omdat de rechter de oude en binnenkort grondwettelijk ontoreikende wetgeving toch niet aan de Grondwet mag toetsen getuigt van een gevaarlijke opvatting: het mag eigenlijk niet, maar we doen het toch maar want niemand kan ons wat maken. Zoiets is gewoon: de arrogantie van de macht.

Spanningen

Tenslotte iets dat in de afgelopen weken juist in deze vergaderzaal aan het licht is gekomen: de grote spanning tussen de wil van de wetgever en de wil van de bestuurder. Op tal van manieren en door vele getuigen is het ons intussen uiteengezet. Als je subsidieregels maakt loop je gevaar je positie als marktpartij te verliezen; als je geen regels maakt, maar naar omstandigheden handelt kan dat leiden tot willekeur. Het is het probleem van de verzorgingsstaat, meer of minder welsprekend onder woorden gebracht door mensen als Gruyters, van Dam en Brokx en van commentaar voorzien door vele geleerden. De subsidiërende overheid beweegt zich op dit gebied tussen de devil and the deep blue sea. Wat in het probleem opvalt is de dubbelzinnige positie van het parlement. In de voorbereidingsfase en de gedachtenwisseling over de stichtingskosten en de stadsvernieuwingshuren dringt het parlement aan op meer bouwen. Hoe dat moet worden bereikt doet er eigenlijk nauwelijks toe, maar na afloop, jaren later, ondervraagt datzelfde parlement ambtenaren en bestuurders omdat de regels niet zijn nageleefd. Controle dus in de vorm van geschiedschrij-

ving. De vraag die blijft liggen is de vraag over de positie van het parlement toen het allemaal gebeurde.

De vraag over het regeren door de regering en het controleren door het parlement; de vraag dus over de machtenscheiding is één van de fundamentele principes van de rechtsstaat. Waarom was het niet mogelijk om indertijd verantwoording te vragen, waarom liet het parlement na wat het nu met terugwerkende kracht alsnog probeert te doen, maar dan vooral ten koste van menige reputatie en niet in een evenwichtig debat? Ik denk dat het komt doordat het parlement zijn zelfstandige positie heeft verloren en als het ware is 'ge-gouvernementaliseerd'. Door regeerakkoorden en sterke bindingen met het kabinet is het parlement niet meer het orgaan waar die spanning tussen de wil van de wetgever en de wil van de bestuurder kan worden opgelost.

Misschien heeft de regering een andere visie op dit probleem. Hoe denkt zij met dit vraagstuk om te gaan: met het probleem dus van de regering die èn marktpartij is èn regels heeft gesteld waaraan zij zich moet houden.

Ideaal

De minister-president heeft zijn eerste lustrum er op zitten, maar er is niet veel reden tot vrolijkheid. Het kabinet is sterk in bezuinigingen die vaak noodzakelijk, maar ook pijnlijk zijn.

De gevolgen van die bezuinigingen dringen nu door in de samenleving. Ze worden pijnlijker dan nodig is omdat er zich in het bestuur een zekere achteloosheid manifesteert. Dat leidt tot afkeer bij sommigen en tot onverschilligheid bij velen en onverschilligheid is de stiefmoeder van de democratie.

Het regeerakkoord, niet meer de uitdrukking van een duidelijke meerderheidswens, garandeert de regering nog een aantal overwinningen in de discussie met het parlement, maar als er een UEFA zou zijn voor regeringen, zouden heel wat van die overwinningen worden omgezet in reglementaire nederlagen.

We missen iets in het gedrag van de regering: de aanwezigheid van welk ideaal dan ook!

* Dit artikel is een bewerkte versie van de algemene beschouwingen die Jan Vis in zijn hoedanigheid van voorzitter van de D66-Eerste Kamerfractie hield ter gelegenheid van de behandeling van de begroting voor 1988.