

# Politieke voorkeur voor sociale zeggenschap

Sociaal-democraten zijn dol op zeggenschap. Maar waarom eigenlijk? De kunst is het onderscheid te maken met keuzevrijheid of eigen verantwoordelijkheid.

**MEIKE BOKHORST**

*Redacteur S&D*

De PvdA ziet verheffing, ontplooiing, emancipatie, zeggenschap en zelforganisatie van burgers als een doorlopende opgave.<sup>1</sup> Zo stelt het meest recente verkiezingsprogramma: 'Macht over je eigen leven is een krachtig tegenwicht voor de onzekerheden in de samenleving die van buiten komen, van internationale trends en ongrijpbare besluitvormingsstructuren.'<sup>2</sup> Met dat streven naar zeggenschap wil de PvdA meer nadruk leggen op het burgerschap in plaats van de consumentenrol: 'Wij vinden dat in deze tijd burgers meer dan ooit het recht op initiatief en zeggenschap moeten krijgen in het economisch systeem, in het politieke systeem en in maatschappelijke verbanden zoals op het werk, in het onderwijs, de zorg en het wonen.'<sup>3</sup> En in de zomer van 2016 presenteerde de PvdA samen met de ChristenUnie een initiatief nota *De herovering van de publieke samenleving. Naar coöperatief overheidsbestuur*. Het idee daarachter was dat meer zeggenschap van burgers via coöperatief bestuur bijdraagt aan een democratische en verbonden samenleving.

Dit type denken is sterk geworteld in de geschiedenis van de sociaal-democratie, met de strijd voor onderwijs en cultuur voor ieder-

een, voor medezeggenschap en de ondernemingsraad, voor 'De weg naar vrijheid', 'Een leven lang leren', 'Baas in eigen buik' en 'Bouwen voor de buurt'. Vaak vindt die strijd voor individuele zeggenschap plaats binnen een sociale beweging van mensen die onderling solidair met elkaar zijn, zoals de vakbond, de vrouwenbeweging, onderwijsverenigingen, sociale verzekeringen en coöperaties. Individuele zeggenschap van burgers is binnen de sociaal-democratie onlosmakelijk verbonden met sociale zeggenschap van organisaties. Deze sociale strijd is in de loop der tijd steeds meer een politieke strijd geworden gericht op het verwerven van collectieve zeggenschap.

Maar tegenwoordig streven alle politieke stromingen in het aangezicht van de geëmancipeerde burger naar meer zeggenschap van burgers en organisaties. Als het niet is omdat het ze de burger meer ruimte gunnen, dan wel omdat ze de overheid minder ruimte gunnen. Zo streven liberalen vooral naar individuele zeggenschap van consumenten en ondernemers. En christendemocraten naar sociale zeggenschap van maatschappelijke organisaties en sociale verbanden. Ook zijn steeds meer

Meike Bokhorst *Politieke voorkeur voor sociale zeggenschap*

partijen gericht op enkelvoudige burgerbelangen zoals leefbaarheid, lokaal belang, belangen van ouderen of migranten. De populistische bewegingen ontlenen hun steun onder 10 tot 20% van de bevolking vooral aan fel verzet tegen elites en gezagsdragers, zoals 'Brusselse bureaucraten', rechters, politieke elites of media. Ze richten zich ook op het organiseren van tegenmacht en directe democratie, zoals referenda, meldpunten en maatschappelijke actie. Ze behartigen de individuele belangen van 'gewone mensen' en bewaken nationale tradities en gewoonten tegenover ongewenste economische, culturele of religieuze invloeden van buiten. Ze presenteren zich als antipolitieke held van de 'gewone burger' en pleiten voor directe zeggenschap zonder tussenkomst van instituties.

## Het pleidooi voor zeggenschap is geen vrijbrief voor de overheid om verantwoordelijkheden bij burgers over de schutting te gooien

Maar in de praktijk blijkt keer op keer dat het streven naar zeggenschap niet politiek-neutraal uitpakt, dat niet alle groepen burgers in gelijke mate in staat zijn om zeggenschap uit te oefenen en deel te nemen aan coöperatief bestuur. Er doet zich bij burgerparticipatie een matteüeffect voor waarbij de mensen die zichzelf al goed kunnen organiseren de zaken voor hun groep nog beter kunnen regelen.<sup>4</sup> Veel sociaal-democraten zijn in de praktijk dan ook terughoudend om zeggenschap te stimuleren en verantwoordelijkheid over te dragen. Dat komt omdat zij niet alleen streven naar decentrale machtsspreiding, maar ook vasthouden aan sterke centrale instituties als

hoeders van de verdelende rechtvaardigheid. In het streven naar zeggenschap gaat het niet alleen om vrijheid, maar ook om gelijkheid en solidariteit. Om sociale ongelijkheid tegen te gaan, gelijke kansen te bieden en kwetsbare groepen te beschermen, blijven collectieve voorzieningen en bestuursvormen cruciaal. Het pleidooi voor zeggenschap is geen vrijbrief voor de overheid om verantwoordelijkheden bij burgers over de schutting te gooien.

Door deze innerlijke gespletenheid komt zeggenschap als verkiezingsthema in contrast met andere partijen niet goed uit de verf en delft het ook in het politieke bestuur snel het onderspit. Dat vraagt om reflectie op de gewenste verhouding tussen collectief en coöperatief bestuur. Wat is op papier en in de praktijk het onderscheidende, sociaal-democratische verhaal? Kan zeggenschap van burgers weer losgeweekt worden van het neoliberale pleidooi voor eigen verantwoordelijkheid?

### *Tegen machtsconcentratie*

Het ideaal van zeggenschap is in de sociaal-democratische beginselprogramma's op verschillende manieren vormgegeven: directe wetgeving door het volk met behulp van volksinitiatief en referendum (1882), de verovering van de politieke macht door het proletariaat in de klassenstrijd (1912), de gedeeltelijke overdracht van de staatstaak aan niet-territoriale lichamen (1937), de instelling van bedrijfsschappen als zelfbesturende organen (1947), een zo breed mogelijk spreiding van verantwoordelijkheid (1959), het toekennen van bestuurlijke bevoegdheden aan het dichtst bij de burger staande bestuursniveau (1977), het streven naar zo lokaal mogelijk bestuur (2005).<sup>5</sup>

Het pleidooi voor zeggenschap komt voort uit de kritiek op machtsconcentratie. Zo had het kabinet-Den Uyl (1973-1977) als motto de spreiding van kennis, macht en inkomen. Het kabinet streefde naar een 'fundamentele verandering van onze samenleving, gericht op spreiding van inkomen, bezit, macht, kennis

Meike Bokhorst *Politieke voorkeur voor sociale zeggenschap*

en zeggenschap'.<sup>6</sup> Daarbij ging het onder meer om democratisering van de werksituatie binnen de onderneming, controle op economische machtsvorming en actieve deelname aan maatschappelijke veranderingsprocessen. Het streven naar decentralisatie diende volgens de troonrede van 1976 ook tot 'versterking van de zeggenschap van de burgers'.<sup>7</sup>

Aanvankelijk wantrouwen de sociaal-democraten de nachtwakersstaat als bolwerk van de economische elite, maar vervolgens omarmden ze de staat als instrument voor sociale doelen. Uiteindelijk werd de sociaal-democratie haast vereenzelvigd met het project van de verzorgingsstaat en kwam de vraag op of die staat niet te zeer was doorgesloten. Op een partijcongres in 1991 sprak Wim Kok voor het eerst over de participatiesamenleving: 'Wij zitten nu in een overgangsfase: van een verzorgingsstaat naar een werkzame, naar een participatiesamenleving'.<sup>8</sup> Het is niet vreemd dat in de transitie van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving sociaal-democraten weer op zoek gaan naar sociale vormen van zeggenschap, zoals coöperatief bestuur. Zeker nu zeggenschap vooral neoliberal uitpakt en is verworden tot eigen verantwoordelijkheid.

### ***Keuzevrijheid is geen zeggenschap***

In de loop van de twintigste eeuw ontdekten uiteenlopende partijen de staat als instrument voor het realiseren van sociaaleconomische doelstellingen. Vanaf de jaren zeventig van de twintigste eeuw groeide de kritiek op de gulzige staat bij vrijwel alle politieke partijen. Tijdens de oliecrisis werd de keerzijde van de successen van de verzorgingsstaat zichtbaar. Overheden kampten met uit de hand gelopen financiën en een flink uitgedijd regelbestand. Vanaf eind jaren zeventig werd de verzorgingsstaat ingedamd door liberaal beleid van uiteenlopende politieke partijen gericht op deregulering, privatisering en marktwerking. En vanaf de jaren negentig domineerde het

New Public Management gericht op subsidiariteit, marktregulering, eigen verantwoordelijkheid, keuzevrijheid en consumentenwelvaart als alternatief voor gedetailleerde en centrale overheidsregulering.

De maatschappij moest weer meer ruimte krijgen om zichzelf te besturen. Onder het motto 'sturen in plaats van roeien' werkten Osborne en Gaebler in *Reinventing government* (1992) principes uit voor een efficiëntere en hernieuwde overheid. Zo moet de overheid private partijen en maatschappelijke organisaties in staat stellen om zo veel mogelijk zichzelf te reguleren door hen meer autonomie en verantwoordelijkheid te geven. Wat decentraal kan, moet ook decentraal geregeld worden. Organisaties moeten zo veel mogelijk klantgericht werken en worden door de overheid afgerekend op basis van concrete resultaten. De overheid stimuleert marktwerking en concurrentie tussen organisaties.<sup>9</sup>

Het SCP heeft aan de hand van casuïstiek onderzoek laten zien dat de Nederlandse overheid de afgelopen twintig jaar in het merendeel van de onderzochte beleidsvelden een groter beroep is gaan doen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers als oplossing voor maatschappelijke problemen.<sup>10</sup> Deze toegenomen eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid voor de consument heeft echter niet of nauwelijks geleid tot meer zeggenschap van burgers. Markten zijn competitiever geworden waardoor ook nieuwe machtsconcentraties zijn ontstaan. Grote spelers zoals banken, verzekeraars en semipublieke instellingen hebben meer macht gekregen, waardoor de informatieasymmetrie met burgers steeds moeilijker valt te overbruggen.

Door deregulering, privatisering en marktwerking is de afstand tussen burgers en de staatsmacht eerder vergroot dan verkleind, aldus Frans van Waarden: 'Niet alleen is de hiërarchie langer. Er wordt ook een ander mechanisme tussengevoegd, dat van de aanbesteding, transactie en contract, het mechanisme dat de afstand creëert, en de gescheiden verantwoor-

Meike Bokhorst *Politieke voorkeur voor sociale zeggenschap*

delijkheden.<sup>11</sup> De Eerste Kamercommissie die onderzoek deed naar privatisering en verzelfstandiging problematiseerde die afstand en riep op tot nieuwe sociale binding. Maar over hoe die binding eruit moet zien, bleef onduidelijk.<sup>12</sup>

## Hoe lager het politiek vertrouwen hoe sterker de behoefte aan directe democratie

Sociale binding valt of staat met het vermogen van mensen om zich in verbanden, groepen, netwerken of gemeenschappen te organiseren. Maar net als politieke organisaties hebben veel maatschappelijke organisaties zoals vakbonden, branche- en beroepsorganisaties, het moeilijk om hun achterban goed te vertegenwoordigen. De aansluitingsgraad van een deel van de traditionele organisaties vermindert en als mensen wel lid worden of blijven, bestaat hun betrokkenheid en inbreng vooral uit een financiële transactie. Ook in de semi-publieke sector heeft de vervanging van verenigingen door stichtingen en van ledenraden door raden van toezicht de leerlingen, cliënten en andere dienstafnemers op grote afstand geplaatst. Om de afstand tussen overheid, burgers en organisaties weer te verkleinen, is meer inzicht nodig in de maatschappelijke voorkeuren voor zeggenschap.

Politieke voorkeuren voor zeggenschap construeren en weerspiegelen de maatschappelijke voorkeuren en omgekeerd. Maar de roep om meer zeggenschap komt niet bij alle groepen burgers vandaan. Hoger opgeleiden zijn relatief vaker betrokken bij participatieve vormen van democratie, zoals medezeggenschap, burgerinitiatieven en coöperaties. Praktijkopgeleiden hebben juist een sterkere

behoefte aan directe democratie, zoals referenda. Hoe lager het politiek vertrouwen hoe sterker de behoefte aan directe democratie.<sup>13</sup>

De voorkeur voor meer eigen verantwoordelijkheid blijkt ook samen te hangen met vertrouwen. Mensen met weinig zelfvertrouwen, weinig vertrouwen in de hulpbereidheid van anderen, weinig politiek vertrouwen hebben veel minder voorkeur voor eigen verantwoordelijkheid dan mensen met veel zelfvertrouwen, vertrouwen in de hulpbereidheid van anderen en politiek vertrouwen. Veel burgers willen dat zowel de overheid als medeburgers meer verantwoordelijkheden gaan dragen.<sup>14</sup> Hoewel er in het algemeen veel steun is voor het principe van eigen verantwoordelijkheid, geldt dat niet voor alle groepen burgers. De uitwerking van dat algemene principe kan bij concrete beleidsdossiers heel anders worden gewaardeerd. Van alle verschillen tussen groepen zijn de electorale verschillen het grootst. De ethiek van de eigen verantwoordelijkheid blijkt sterk de ethiek van politiek-rechts (VVD-stemmers), krijgt ook aanzienlijke steun van het politieke midden (CDA- en D66-stemmers), maar geniet helemaal niet de voorkeur van politiek-links.<sup>15</sup>

Voorstanders van een sterke overheid oordelen ook vaker negatief over privatisering en verzelfstandiging. Het SCP onderzocht hoe burgers privatisering en verzelfstandiging waarderen. Daaruit blijkt dat 38% de privatisering van staatsbedrijven geen goede zaak vindt, 23% vindt privatisering wel een goede zaak en de rest oordeelt neutraal of weet het niet. De onderzoekers: 'Voor veel mensen geldt: hoe het geregeld is maakt niet uit, als het maar werkt. De overheid moet een actieve rol spelen om te zorgen dat het werkt door diensten ofwel zelf goed uit te voeren, ofwel te zorgen voor duidelijke afspraken met en toezicht op verzelfstandigde of geprivatiseerde diensten.'<sup>16</sup> Overigens volgt 56% van de ondervraagden het nieuws over deze onderwerpen niet of nauwelijks en kunnen ze ook geen onderscheid maken tussen privatisering, verzelf-

Meike Bokhorst *Politieke voorkeur voor sociale zeggenschap*

standing en marktwerking. Het beeld dat mensen van privatisering hebben blijkt sterk bepaald te zijn door grote organisaties, zoals de NS.

Om de afstand tot burgers te verkleinen en publieke en private machtsconcentraties tegen te gaan, kan de politiek werken aan decentrale machtsspreiding. Het politieke idee van machtsspreiding is onder andere uitgewerkt door Montesquieu (machtsevenwicht in de *trias politica*), Arendt (republikeins burgerschap), Lefort (lege stoel van de macht), Van Gunsteren (maatschappelijke veerkracht) en Rosanvallon (tegendemocratie). Geen macht mag de andere macht domineren of totalitair worden. Zeggenschap van burgers en organisaties kan zowel dienen om maatschappelijke veerkracht te versterken als om tegendemocratie te organiseren tegen machtsconcentraties.

Een pleidooi voor meer sociale zeggenschap via maatschappelijke veerkracht is uitgewerkt door Herman van Gunsteren. Zo gaf hij in *The Quest of Control* kritiek op de *rational-central-rule approach*, het idee dat de samenleving vanuit een politiek centrum met regels te besturen is.<sup>17</sup> Hiërarchie, organisatie, regels en gehoorzaamheid zijn verticale noties die tegengaan dat een samenleving voldoende leert en veerkracht ontwikkelt om goed te reageren op verandering. Een samenleving is stabiel en effectiever als die werkt als een flexibel netwerk van subeenheden.<sup>18</sup> Burgers kunnen zelf politieke verantwoordelijkheid nemen door zich minder afhankelijk op te stellen van een centraal regisserende overheid.

Verantwoordelijkheid overdragen is volgens Van Gunsteren niet het overdragen van een ding, maar het veranderen van relaties tussen mensen. In de praktijk blijkt dat het parlement en kabinet na het overdragen van verantwoordelijkheden zich nog steeds verantwoordelijk voelen en bij misstanden opnieuw ingrijpen. We brengen verantwoordelijkheid *juist* daar in het geding waar we controle dreigen te verliezen of verloren heb-

ben. Juist daar waar onze controle over het dagelijks politieke leven tekortschiet, proberen we volgens Van Gunsteren door verantwoordelijkheidsconstructies onze beheersingsmacht te vergroten.<sup>19</sup> Niet het bestuurlijk handelen van de overheid zou centraal moeten staan, maar de mogelijkheden voor burgerschap en maatschappelijke veerkracht.<sup>20</sup>

Een pleidooi voor meer collectieve zeggenschap via tegendemocratie is uitgewerkt door de Franse denker Pierre Rosanvallon, die in de jaren zeventig vanuit de vakbond betrokken was bij het doordenken van het arbeiderszelfbestuur. In het boek *Counter-democracy* stelt hij dat het principe van representatie nooit zo kan werken dat de volksvertegenwoordiging precies in overeenstemming met de volkswil handelt.<sup>21</sup> Burgers of burgerlijke organisaties hebben ook tussentijds mogelijkheden nodig om controle uit te oefenen op de volksvertegenwoordigers. In een democratie is er een permanente zoektocht naar tegenmacht (contrademocratie) in aanvulling op de episodische democratie van de verkiezing van vertegenwoordigers. Als voornaamste tegenkrachten noemt hij het houden van toezicht, preventie en beoordeling. Een waakzame pers, klokkenluiders en onderzoekers kunnen hindermacht vormen.

In het boek *Democratic legitimacy* schetst Rosanvallon de beperkte mogelijkheden om nog nieuwe democratische legitimiteit op te wekken. Democratie steunt volgens hem op drie waarden: onpartijdigheid, reflexiviteit en nabijheid. Onpartijdigheid kan worden versterkt, maar dan moeten deskundigen een nog grotere rol spelen dan ze nu al spelen. Reflexiviteit uit zich vooral in de vorm van deliberatie waarbij vooral degenen die toch al betrokken zijn nog meer betrokken raken. Nabijheid richt zich op het directe persoonlijke contact tussen kiezer en gekozene, maar dat contact laat zich op het niveau van de democratie moeilijk organiseren.<sup>22</sup> Vormen van contrademocratie kunnen ook in die democratische waarden voorzien. Burgerorgani-

Meike Bokhorst *Politieke voorkeur voor sociale zeggenschap*

saties kunnen met kritiek en met de scherpe blik van de buitenstaander zwakke plekken in het functioneren en presteren van de overheid blootleggen. In tijden van sociale media is het organiseren van tegendemocratie via petities, collectieve acties, onderzoeksjournalistiek en burgertoezicht steeds eenvoudiger.

### **Eigen idealen**

Een politiek-historische analyse laat zien dat de politieke voorkeur voor zeggenschap zich niet alleen laat beïnvloeden door ideologie, maar vooral ook door de tijdgeest. Het dominante streven naar individuele zeggenschap heeft sinds de jaren negentig op allerlei beleidsterreinen geleid tot meer eigen verantwoordelijkheid en toegenomen afstand tussen burgers en overheid. Maar overheidsverantwoordelijkheid en eigen verantwoordelijkheid zijn in de ogen van veel burgers geen communicerende vaten. Maatschappelijke voorkeuren voor verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, maatschappij en burgers blijken sterk politiek bepaald. Linkse kiezers willen geen verschuiving van verantwoordelijkheden van overheid naar burgers.

Daarom dienen sociaal-democraten na te denken over de uitwerking van de eigen idealen van zeggenschap. Die idealen zijn altijd verbonden met een dienstbare rol van overheden, die onwenselijke verschillen in de toegang tot macht en het vermogen tot zeggenschap kunnen verminderen. Meer zeggenschap voor burgers en organisaties betekent dus niet minder, maar een andere verantwoordelijkheid voor overheden. Goede voorbeelden van maatschappelijke veerkracht zijn de vele energie- en zorgcoöperaties van sociale ondernemers en burgers of de schoonmaak- en buurtzorgorganisaties van zelfstandigen en werknemers. Zij fungeren ook als luis in de pels tegen commerciële aanbieders en bureaucratische instellingen. Overheden kunnen deze coöperatieve organisaties steunen, contracteren of met reguliere instellingen laten samenwerken. Door meer coöperatief bestuur als voorwaarde voor publieke financiering en taakuitvoering te stellen kan de overheid zorgen dat instellingen en gezagsdragers zich verbinden met burgers en belanghebbenden. Want zonder zeggenschap geen gezag.

### **Noten**

- 1 Dit artikel is mede gebaseerd op het proefschrift Bokhorst, A.M. (2014), *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- 2 PvdA (2015) *Verkiezingsprogramma Een verbonden samenleving*, p. 10.
- 3 PvdA (2015) idem, p. 10.
- 4 Bokhorst, A.M. (2015) 'Participatiesamenleving: weinig zeggenschap voor burgers' *S&D* 2015/5.
- 5 Tromp, B. (2002) *Het sociaal-democratisch programma. De*

- beginselprogramma's van SDB, SDAP, en PvdA, 1878-1977*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker. PvdA (2005) *Beginselmanifest van de PvdA*, Vastgesteld door het congres van de Partij van de Arbeid, 29 januari 2005.
- 6 [www.nrc.nl/nieuws/1998/05/28/het-taaie-gevecht-om-de-spreiding-van-inkomen-kennis-7400795-a744492](http://www.nrc.nl/nieuws/1998/05/28/het-taaie-gevecht-om-de-spreiding-van-inkomen-kennis-7400795-a744492)
  - 7 [www.troonredes.nl/troonrede-21-september-1976-2/comment-page-1/](http://www.troonredes.nl/troonrede-21-september-1976-2/comment-page-1/)
  - 8 Hurenkamp, M., 'Meer samenleving voor minder geld', *S&D* 2013/5, p54-58
  - 9 Osborne, D. en T. Gaebler (1992), *Reinventing govern-*

- ment*, Reading (MA): Addison-Wesley Publishing Company.
- 10 SCP (2012), *Op afstand gezet: een onderzoek naar de publieke opinie op verzoek van de Parlementaire Onderzoekscommissie 'Privatisering en verzelfstandiging'*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 317.
  - 11 Waarden, van F. (2012), *Was privatisering van het publieke domein wel in het publieke belang? Een kritische beschouwing over het Nederlandse privatiseringsbeleid van de afgelopen decennia*, Utrecht: Universiteit Utrecht, p. 42.

Meike Bokhorst *Politieke voorkeur voor sociale zeggenschap*

- 12 De Ridder, Josje en Paul Dekker (2015), *Meer democratie, minder politiek?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 13 De Ridder, Josje en Paul Dekker (2015), *Meer democratie, minder politiek?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 14 SCP (2012), *Op afstand gezet: een onderzoek naar de publieke opinie op verzoek van de Parlementaire Onderzoekscommissie 'Privatisering en verzelfstandiging'*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 312.
- 15 SCP (2012) idem, p. 297.
- 16 SCP (2012) idem, p. 10.
- 17 Gunsteren, H. van (1976), *Quest of Control. A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, Londen: John Wiley & Sons, p. 152.
- 18 Gunsteren, H. van (1976) idem, p. 154.
- 19 Gunsteren, H. van (1974) *Denken over politieke verantwoordelijkheid*, Alphen aan den Rijn: Samson, p. 23.
- 20 Gunsteren, H. van (2006), *Vertrouwen in democratie. Over principes van zelforganisatie*, Amsterdam: Van Gennep.
- 21 Rosanvallon, P. (2008), *Counter-democracy: politics in an age of distrust*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 22 Rosanvallon, P. (2011) *Democratic legitimacy. Impartiality, reflexivity, proximity*, Princeton & Oxford: Princeton University Press.