Ed. van Thijn

Democratisering van het bestuur

Het kabinet-*den Uyl* is tot stand gekomen op het hoogtepunt van de vernieuwingsjaren. Na de 'omwenteling' van 1966 stond de Nederlandse politiek bol van de democratiseringsdrift. Inspraak, zeggenschap, participatie lag een ieder op de mond bestorven. Demonstratievrijheid, openbaarheid van bestuur, staatkundige vernieuwing, democratisering van de universiteit, macht aan de wijken, bedrijvenwerk waren centrale strijdpunten.
Keerpunt '72 constateerde juichend dat met de val van het kabinet-*Biesheuvel* een periode werd afgesloten. Een periode van bestuur 'buiten de mensen om', gekenmerkt door een 'grote vervreemding tussen burger en politiek'. 'Het is een signaal dat het getij van de opkomende democratisering, de doorbreking van de bestaande machtsverhoudingen, niet meer kan worden gekeerd.'
Nu, vier jaar later, is er alle reden om iets minder hoog van de toren te blazen. De participatiedemocratie waarvan wij droomden heeft zich nog niet aangediend. Het *Sociaal en Cultureel Rapport 1976* komt in een poging tot evaluatie tot de conclusie dat de deelname aan het bestuur nog steeds niet omvangrijk is, niet gelijkmatig over de verschillende categorieën van burgers is gespreid, de effecten op het beleid nauwelijks zichtbaar zijn en er geen sprake is van veranderingen in de machtsverhoudingen. 'De huidige participatie heeft de realisering van het vernieuwde democratieconcept slechts betrekkelijk dichtbij gebracht. De maatschappelijke en bestuurlijke voorwaarden zijn kennelijk niet in voldoende mate aanwezig.' (p. 177).
Men kan voor deze wat tegenvallende ontwikkeling verschillende oorzaken aanwijzen.

Allereerst blijken, tijdens het eten van de pudding, de maatschappelijke en bestuurlijke structuren weerbarstiger te zijn dan we toch al gedacht hadden. De wil van velen om zeggenschap te verwerven, blijkt in de praktijk vaak niet opgewassen tegen de bezieling van enkelingen om hun machtsposities te behouden. Als iets kenmerkend is geweest voor deze kabinetsperiode dan is het wel het georganiseerd verzet van mensen in machtsposities tegen elke poging tot maatschappijvernieuwing.
Het meest spectaculair is natuurlijk het werkgeversverzet tegen de diverse hervormingsvoorstellen, maar het verschijnsel is waarneembaar in alle sectoren van de samenleving waar de machtsverhoudingen ter discussie zijn gesteld (bijv. onderwijs,

welzijnssector). Ook de overheid zélf wordt bevangen door een zekere logheid als er structuurveranderingen op til zijn. Men denke slechts aan de martelgang met de bestuurlijke reorganisatie waarbij de rijksoverheid ook niet bezielend voorop is gegaan, gezien de schraperigheid bij het afstoten van taken naar lagere bestuurlijke organen.

Een tweede oorzaak is het feit dat het beleid niet altijd eenduidig op democratisering gericht is geweest. Zeker, er zijn door vrijwel alle bewindslieden belangrijke bewegingen in gang gezet. Om maar een aantal voorbeelden te noemen, zonder zucht naar volledigheid:
er is een wetsontwerp op de openbaarheid ingediend en door de Tweede Kamer behandeld. De inspraak in het ruimtelijk beleid is bevorderd (o.a. bij de Planologische Kernbeslissing). De besluitvorming betreffende sociaal-culturele voorzieningen is gedecentraliseerd. De positie van de huurders is versterkt o.a. in de nieuw te vormen Huurcommissies. De ombudsman heeft zich aangediend in de persoon van de Commissaris Onderzoek. Het militaire straf- en tuchtrecht is behoorlijk uitgewied. De positie van gemeenteraden is versterkt.
Daar staat tegenover dat er ook tegendraadse ontwikkelingen zijn geweest, deels door toedoen van het kabinet zelf, deels doordat het parlement de noodrem hanteerde. De staatkundige vernieuwing werd onderuit gehaald in de Tweede Kamer. De liberalisatie van de abortus sneuvelde in de Eerste Kamer. Het kabinet kreeg het aan de stok met de gemeentebesturen bij tal van concrete maatregelen omdat zij te weinig oog zou hebben voor de wenselijkheid van decentralisatie. Zij trotseerde diverse malen de sociale partners door in te grijpen in de onderhandelingsvrijheid. Bij benoemingen werd nog al eens voorbij gegaan aan de resultaten van de – gebrekkige – inspraakprocedures.

Een derde oorzaak is een zekere mate van vermoeidheid die zich, als het om de democratisering gaat, in de samenleving zelf heeft aangediend. Het heilig vuur van het vernieuwingselan lijkt een beetje te zijn uitgewoed. De politieke vernieuwingsbewegingen hebben zich genesteld in bestuurlijke posities. De voorhoedefunctie van diverse maatschappelijke bewegingen (bijv. het studentenprotest) is afgevlakt. De wetenschap draagt weinig vernieuwende gedachten meer aan. Doorslaggevend lijkt het feit dat de belangstelling voor het vraagstuk van de democratisering geheel overwoekerd is door de scherpte van de sociaal-economische problematiek. De zorgen over werkloosheid en inflatie slorpen een groot deel van de publieke belangstelling op. De resultaten van het overheidsbeleid tellen meer dan de vraag welke invloed men er op uit zou kunnen oefenen.

Dit alles heeft ertoe geleid dat er hier en daar tekenen waarneembaar zijn die er op zouden kunnen duiden dat het getij

der democratisering niet alleen wordt afgeremd, maar zelfs dreigt te worden gekeerd. Tal van vanzelfsprekendheden uit de zestiger jaren worden nu plotseling weer ter discussie gesteld of als 'modieus' terzijde gesteld. In sommige kringen wordt het bestuur weer een doel op zichzelf. Het verschijnsel van de restauratie steekt de kop op.
Naar mijn mening mag de PvdA hieraan niet toegeven. Er is op het punt van de politieke democratisering nog te weinig bereikt om nu al het hoofd in de schoot te leggen. De vernieuwing van ons staatkundig en bestuurlijk bestel is een noodzakelijke voorwaarde om tot maatschappijvernieuwing te komen en daaraan ook inhoud te kunnen geven.

Het democratisch-socialisme staat of valt met de vraag of mensen geactiveerd kunnen worden tot deelneming aan het bestuur van hun samenleving op alle niveaus en in alle sectoren van het maatschappelijk leven. Het socialisme moge dan vele gedaanteverwisselingen hebben ondergaan, de kringloop van onze maatschappijbeschouwing is dezelfde gebleven. Onze samenleving wordt beheerst door ongelijkheid van economische macht. Door de verovering van politieke macht (via het algemeen kiesrecht) kunnen de machtelozen een greep verwerven op de economische beslissingscentra teneinde deze te democratiseren, mits die politieke macht en zeggenschap ook gelijk is verdeeld. Daaraan ontbreekt in feite nog veel. Onze democratie is een formele, geen sociale democratie. Ons kiesrecht is algemeen, niet effectief.
Het is onzinnig om de noodzaak van democratisering in de ijskast te zetten omdat het vraagstuk van de werkloosheidsbestrijding nu alle aandacht opeist. Onze kringloopgedachte is actueler dan ooit. De schaalvergroting, technologische vernieuwing en uitstoot van arbeid bedreigen de mensen in toenemende mate in hun bestaanszekerheid. De economie drijft steeds verder van de mensen weg. Het economisch proces moet vanuit de politiek beheersbaar worden gemaakt om de bestaanszekerheid van de mensen te kunnen garanderen. Dat vraagt om gemeenschapsinvloed op de economische beslissingen, een doorbreking van het dogma van de ondernemersvrijheid dat thans een effectief werkgelegenheidsbeleid in de weg staat. Maar gemeenschapsinvloed is iets heel anders dan de introductie van nieuwe vormen van staatsbureaucratie. Het veronderstelt democratisering van de ondernemingen, maar ook van de overheid zelf. Meer invloed van de mensen op het economisch gebeuren op lokaal en regionaal niveau. Waar economische schaalvergroting tot steeds minder arbeidsplaatsen leidt, zal veel accent moeten worden gelegd op de stimulering van kleinschaliger ontwikkelingen binnen het bereik van de mensen zelf.

Participatie en werkloosheidsbestrijding hangen ten nauwste samen. Deelneming aan het arbeidsproces is nog altijd één van de belangrijkste voorwaarden tot zelfontplooiing. Niet voor niets spitst de emancipatiestrijd van de vrouw zich in belangrijke mate toe op de verovering van een gelijkwaardige plaats op de arbeidsmarkt. Daarbij gaat het niet om behoud van geestdodende vormen van arbeid, maar om de humanisering van bestaande en het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen, afgestemd op de mogelijkheden van mensen om verantwoordelijkheid te dragen.
Wij moeten ons hierbij vooral niet laten misleiden door standaarddefinities, die de werkelijkheid vertekenen: produktief vs. non-produktief, actief vs. niet-actief, enz. Bezien vanuit het belang van participatie zijn deze onderscheiden weinigzeggend. Het feit dat een steeds groter deel van de beroepsbevolking buiten het arbeidsproces in eigenlijke zin wordt geplaatst is geen vrijbrief om hen het etiket niet-actief op te plakken. Bovendien, de arbeidstijdverkorting brengt met zich mee dat ook de werkenden een steeds groter deel van de tijd niet werken (een relativering die door stimulering van deeltijdarbeid nog versterkt zal worden), wat niet betekent dat zij in hun vrije tijd geen activiteiten verrichten die als maatschappelijk uiterst nuttig moeten worden beschouwd. Eén van die zgn. vrijetijdsbestedingen is het bezig zijn met de publieke zaak. Maar waarom moet die activiteit gezien worden als vrijetijdsbesteding bij uitstek?
Wanneer mensen in hun werksituatie werkelijk verantwoordelijkheid krijgen te dragen en niet bij voorbaat monddood worden gemaakt, worden zij vanzelf ook langs allerlei wegen bij maatschappelijke afwegingsprocessen betrokken. Het is juist de verstrengeling van activiteiten: op het werk, in de buurten, op scholen, in de verenigingen, dwars door de geijkte schotjes heen, die kenmerkend zijn voor de participatiedemocratie naar democratisch-socialistisch model. Het actief zijn bevordert het zelfvertrouwen en het maatschappelijk bewustzijn. De ene activiteit roept de ander op.

De mondigheid van de mensen is voor ons uitgangspunt, waar zij ook actief zijn. Dat plaatst ons tegenover andere maatschappijbeschouwingen. Maatschappijbeschouwingen die de overheid niet beschouwen als een afgeleide van de mensen maar als een institutie met een 'gezag' op zich, afgeleid van 'het hogere' (de christen-democratie). Of die de vrijheidsrechten van mensen willen beperken tot de politieke democratie maar deze niet willen uitstrekken tot andere sectoren van de samenleving (het VVD-liberalisme).
Daarom is het noodzakelijk dat de PvdA onvermoeibaar voortgaat met de strijd voor de democratisering van de samenleving en, niet in de laatste plaats, voor de democratisering van het bestuur.
Ik wil daarbij in het bijzonder drie beleidsterreinen nader aanstippen:

1 de staatkundige vernieuwing;
2 de bestuurlijke decentralisatie;
3 het recht op inspraak en zeggenschap.

De staatkundige vernieuwing

Het minste wat de kiezer in een vertegenwoordigende democratie toekomt is dat hij met zijn stem richting kan geven aan het regeringsbeleid. En, hoe men het ook wendt of keert, dat recht mist hij in ons systeem. Hoe hij ook stemt, de richting van het beleid wordt ná de verkiezingen bepaald. Door een minderheid die in de afgelopen jaren steeds meer stemmen verloor, zonder dat haar beslissingsbevoegdheid daardoor wezenlijk werd aangetast. Er is van die beslissingsbevoegdheid ook flink misbruik gemaakt. In de zestiger jaren kwamen er kabinetswisselingen tot stand, zonder dat er één kiezer aan te pas kwam. Dat werd toen velen te gortig. Vernieuwingsbewegingen werden gevormd en sloten zich aaneen om onze onvolledige democratie te democratiseren. Ook de mankementen in de lokale democratie werden op de korrel genomen, zoals bijvoorbeeld het instituut van de gedropte burgemeester.
Geen partij kon meer om het vraagstuk heen. Er werd aan de noodzaak van kiezersinvloed rapporten vol lippendienst bewezen. Een staatscommissie kreeg de opdracht een grootscheepse grondwetsherziening voor te bereiden. Het kabinet-den Uyl stelde op basis daarvan een program van grondwetsherziening op dat aan de Tweede Kamer werd voorgelegd. Maar de storm was gaan liggen. Dé grote animator van de staatkundige vernieuwing, D'66, leek electoraal geen bedreiging meer en had bovendien zelf de belangstelling voor dit cruciale probleem verloren. Men kon ongestraft weer uit het oude vaatje tappen. Dat gebeurde dan ook op onvervroren wijze. Stuk voor stuk werden de hervormingsplannen van het kabinet vanuit de CDA-fracties omver gekegeld. Het feit dat een CDA-minister de plannen verdedigde, mocht de pret niet drukken. Het toppunt van groezeligheid was wel het torpederen van zelfs het meest minuscule voorstelletje in de reeks, namelijk de gedachte om de wijze van benoeming van de burgemeester uit de Grondwet te verwijderen, zodat de toekomstige wetgever dat nader zou kunnen regelen.

Twee opvattingen over democratie botsen hier nog altijd onverzoenlijk met elkaar, die van de kiezersdemocratie en die van de elitedemocratie. Er is voor ons geen andere keuze dan doorgaan met onze pogingen. De samenwerkingsresolutie van PvdA en PPR is een bescheiden poging om, binnen de mogelijkheden van het bestaande stelsel, iets van de gedachte van een kiezerslegitimatie voor een volgend kabinet overeind te houden. Het doet dan wel lachwekkend aan als uitgerekend diegenen die de weg naar staatkundige vernieuwing hebben

afgewezen, deze resolutie bestrijden onder het motto 'arrogant machtsdenken van links'. Wat anderen nalaten doen wij wel: ons lot als regeringspartij in handen leggen van de kiezers. Wij doen dit omdat voor ons besturen geen doel op zich is, maar omdat wij slechts willen besturen als de mensen dat op prijs stellen. En omdat zij het zijn die de maatschappijvernieuwing moeten dragen. De strijd om maatschappijvernieuwing kan zich niet in het luchtledige afspelen, maar moet gewild worden door de samenleving. Daarom staat er meer op het spel dan staatkundige vernieuwing alleen. Zij die een gewilde politiek van maatschappijvernieuwing willen stuiten staan sterker als zij na de verkiezingen de handen vrij hebben om de ketenen te voorschijn te halen.

De decentralisatie van bestuur

'Hoe dichter bij huis de beslissingen vallen, des te beter het is', aldus ons nieuwe verkiezingsprogram. Dat betekent een onverholen keuze voor decentralisatie van bestuur. Het zal ons moeite genoeg kosten om dat werkelijk waar te maken. Omdat dit een streven is dat tegen de stroom in gaat. Het economisch leven wordt immers gekenmerkt door schaalvergroting. In tegenstelling tot wat de voorstanders van de vrije-markteconomie beweren, leidt het vrije spel van maatschappelijke krachten tot steeds minder vrijheid, tot een ongekende centralisatie en tot oncontroleerbare machtsuitoefening en economische bureaucratisering. Doorbreking van bestaande machtsverhoudingen kunnen niet in één klap worden verwezenlijkt vanuit dorps- en wijkraden. Een zekere centralisatie van overheidsmacht is dus onvermijdelijk, als tussenstation, niet als doel op zich. Die macht moet dienstbaar worden gemaakt aan het in gang zetten van een maatschappelijke tegenbeweging, stimuleren tot schaalverkleining en decentralisatie.
Een ingreep in het vrije spel van maatschappelijke krachten is onvermijdelijk om de basis te kunnen leggen voor bestuurlijke decentralisatie. Daarom zijn die partijen die de uitgangspunten van ons economisch systeem ongerept willen laten, maar wel zeggen te streven naar bestuurlijke decentralisatie, ongeloofwaardig.
De bestuurlijke decentralisatie kan ook onmogelijk worden losgezien van de vraag wat de reële keuzevrijheid kan zijn van lagere overheden in het kader van de hen toegemeten budgetten, een vrijheid die onvermijdelijk ook afhankelijk is van de totale omvang. Daarom zijn er ook directe raakvlakken met de verhouding tussen particuliere en collectieve bestedingen. Hoe meer er geknepen wordt in de collectieve sector hoe minder vrijheid er ook zal zijn voor een werkelijke invulling van de decentralisatie. Het behoud van de collectieve voorzieningen is met name ook een strijd om lokale democratie.

Bestuurlijke decentralisatie is niet voor een dubbeltje te koop. Daarom is het niet voldoende dat partijen zich uitspreken voor decentralisatie (dat doen ze namelijk allemaal). Bepalend is welk prijskaartje ze er aan hangen. De broekriem van *Wiegel* bijvoorbeeld is wurgend voor de keuzevrijheid van de burgers in hun onmiddellijke leefomgeving. Die keuzevrijheid van burgers is overigens op zich nog niet gegarandeerd door domweg bevoegdheden over te hevelen van hogere naar lagere bestuursorganen. Ook op het laagste niveau is de afstand tussen overheid en burger dikwijls onoverbrugbaar groot. Een bestuurlijke decentralisatie die zijn ondergrens vindt bij de groene tafel van het gemeentebestuur schiet te kort. Niet alle lagere bestuurseenheden zijn bolwerken van vernieuwingspolitiek. Dat feit vindt zijn weerspiegeling in de selectiviteit waarmee politieke partijen op landelijk niveau met het beginsel van de decentralisatie sollen. Zo wordt bijvoorbeeld moord en brand geschreeuwd over een bibliotheekwet die onder meer beoogde een aantal basisvoorzieningen aan gemeenten voor te schrijven. Maar die zelfde partijen vonden het opportuun om bij de behandeling van de klassieke grondrechten het zgn. onderwijsartikel af te stemmen omdat daarin de delegatie van bevoegdheden aan gemeenten niet werd uitgesloten. In het algemeen kan vastgesteld worden dat de discussie over decentralisatie zich verstrikt in de strijd om de competentieverdeling tussen overheidsorganen en te weinig oog heeft voor de zeggenschap van de burgers zélf.

Zij die – overigens ten onrechte – de onderwijsvrijheid tot strijdpunt hebben doen herleven, waren meer begaan met de vrijheid van bevoegd gezag en machtige organisaties dan met de keuzevrijheid van de mensen zelf. Zij die zich opwerpen als verdedigers van het particulier initiatief in het welzijnswerk hebben het oog meer gericht op de positie van stichtingsbesturen, functionele raden en belangenclubs dan op de particulieren zelf, laat staan op de zeggenschap van mensen in achterstandssituaties.
Het verwijt dat wij, socialisten, collectivisten bij uitstek zouden zijn is dan ook misplaatst. De mens, niet de organisatie, het individu, niet de collectiviteit staat voor ons centraal. Zo ook de burgers, niet de overheid, als het gaat om inspraak en zeggenschap.

Het recht op inspraak en zeggenschap

Het recht op inspraak en zeggenschap wordt ook door alle partijen beleden. Toch gaan er achter deze woorden werelden van verschil schuil die samenhangen met de visie op overheid en samenleving. Voor ons behoort dit recht een grondrecht te zijn. De vertegenwoordigende democratie kan geen ideaal zijn, maar is een noodzakelijk noodverband en dus ontoereikend. Inspraak en

zeggenschap van burgers mogen niet worden gezien als hinderlijke afleidingen van een rechtlijnige bestuursvisie. Bestuur en inspraak dienen bij voortduring op elkaar in te spelen. Inspraak is een noodzakelijke correctie op een onvolledige democratie. Als de overheid is van de burgers, met welk recht zouden bestuurders dan het alleenrecht voor zich mogen opeisen te bepalen hoe de directe leefgemeenschap van de burgers er behoort uit te zien.Te zeer hebben in het verleden ook sommige socialistische bestuurders er zich toe laten verleiden zich tegenover de burgers op te stellen door in feite aan de overheid een eigen gezag toe te kennen. Niet geheel ten onrechte heeft de PvdA in het verleden het odium op zich geladen een betuttelende partij te zijn. Niets behoort echter minder waar te zijn.
Een partij die uitgaat van de mondigheid van mensen kan en mag niet betuttelen. De échte betuttelaars zitten elders. Dat zijn diegenen die de mens zijn levenswandel willen voorschrijven. Die de vrouw het recht ontzeggen naar eigen geweten te beslissen over abortus. Die alleenstaanden of homofielen als onvolwaardig beschouwen ten opzichte van diegenen die in gezinsverband leven. Die denken dat arbeiders alleen maar op verantwoordelijke wijze kunnen vergaderen in aanwezigheid van de directeur.
Dat zijn diegenen die zeggen op te komen voor de vrijheid van mensen maar dan tot zeven uur 's morgens als zij de prikklok zijn gepasseerd. Die duimendraaiend toezien hoe kleine ondernemers wegbetutteld worden door grote financieringsinstellingen onder het motto van de ondernemersvrijheid. Die er geen pijn aan hebben dat mensen die op sociale uitkeringen zijn aangewezen aan loketten het hemd van het lijf wordt gevraagd over hun persoonlijke leefomstandigheden. Die vinden dat de baas wel het inkomen van de werknemer mag bepalen, maar de werknemer niet mag weten wat zijn baas verdient.
Niet wij zijn de betuttelaars en de dirigisten. Integendeel. Welnu: dat behoren we dan ook op grote schaal waar te maken, overal waar wij verantwoordelijkheid dragen.
Dit nu blijkt in de praktijk van alledag verre van eenvoudig te zijn. Het is op zich al een heksentoer om vanuit bestuurlijke posities effectieve invloed te verkrijgen op de processen in de samenleving. De steeds ingewikkelder wordende samenleving wordt met de dag moeilijker te besturen. De machtige, internationaal georganiseerde, economische beslissingscentra verwerven een steeds grotere voorsprong op de politieke. Maar ook de bestuursapparaten zèlf worden steeds moeilijker beheersbaar. Ongeacht ons beginsel dat de overheid er is van en voor de burgers, wijkt de werkelijkheid van de „vierde macht' steeds verder van dit uitgangspunt af. Een toenemende bureaucratisering; verlammende 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. Daarmee komt onze kringloopfilosofie behoorlijk op de tocht te staan. Hoe willen wij via de verwerving van politieke macht de economische machtopeenhoping democratiseren als de bestuurlijke machtsstructuren zèlf voor democratische beïnvloeding van onderop steeds minder toegankelijk worden?
Socialisten worstelen met het verschijnsel 'overheid'. Te gemakkelijk spreken wij over de noodzaak van gemeenschapsinvloed op dit en dat, om, als het op de invulling aankomt toch weer gemakzuchtig terug te vallen op de overheid. Een overheid die echter meer een instrument dreigt te worden in handen van een ambtelijke technocratie en op corporatieve leest geschoeide belangenorganen, dan dat het werkelijk een 'gemeenschaps'-instrument is, beheerst van onderop door de burgers, al of niet via hun gekozen vertegenwoordigers. Wij zullen in de komende jaren de hoogste prioriteit moeten toekennen aan het bijslijpen van ons denken over de democratisering van ons bestuur. Het raakt de essentie van onze maatschappij-beschouwing, de vitale schakel in onze kringloop-filosofie.
Het kapitalisme houdt de mensen nog altijd machteloos. Het communisme heeft de ene macht door de ander vervangen en de mensen van de regen in de drup geholpen. Het democratisch-socialisme, dat zich opwerpt als alternatief voor beide, staat of valt met de oplossing van dit vraagstuk.