

## Het democratische bouwwerk

W.J. Witteveen<sup>1</sup>

Toen Gorbatsjovs beeldspraak van het huis van Europa een beetje begon aan te slaan, viel het Sovjetrijk – dat in de opvatting van Gorbatsjov toch zeker een grote kamer in dat huis had moeten blijven – in stukken uiteen. Ook de rest van Europa raakte meer in zichzelf verdeeld. Het is dus niet zonder risico's de Nederlandse democratie met een huis te vergelijken. Toch is de staat een huis waarin de burgers wonen. Het leven gaat er geordend toe, volgens vaste afspraken en herkenbare patronen. Spreken we niet over de *staatsinrichting*? Leven we niet in een *parlementaire democratie*? Zijn burgers en overheden niet gelijkelijk onderworpen aan de normen van de *rechtsstaat*? Er is sprake van *openbaar bestuur*, van een *overlegeconomie*, van *afstemming van centrale en decentrale bevoegdheden*. Al deze sleutelbegrippen staan voor ingeslepen verwachtingen over het normale functioneren van een democratische staat. Men veronderstelt structuren en procedures, machten en tegenmachten. Men verwacht fora die beschikbaar zijn voor publiek debat, organisaties waarin deskundigheid en professionaliteit samenkomen. Dit alles staat op de achtergrond wanneer in politiek en beleid daadwerkelijk vormgegeven wordt aan de rechten en plichten van burgers. Er is plaats voor de visie van velen, maar ook een primaat voor de politiek: het zijn uiteindelijk de gekozen vertegenwoordigers die voor het volk bindende beslissingen nemen, en daarvoor wetten in het leven roepen.

Die democratische structuren staan zo te zien als een huis; ontworpen in de tweede helft van de 19e eeuw, gedeeltelijk verbouwd in de 20e eeuw. Het parlementaire stelsel, met de ministeriële verantwoordelijkheid als kern, werd tussen 1840 en 1870 opgetrokken. Met wat kleine aanvullingen staat het nog steeds overeind. Als belangrijkste forum voor

het publieke debat moet het parlement ruimte bieden voor een onbelemmerde discussie over het algemeen belang. Men denkt in de vorige en het grootste deel van onze eeuw graag in overzichtelijke hiërarchieën. Er is een piramide van overheden (rijk, provincie, gemeente) en een piramide van overheidsbesluiten (verdrag, wet, algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling). Ambtelijke organisaties kennen eveneens een hiërarchische opbouw: aan de top staat een politiek verantwoordelijke bewindspersoon, via welke schakel de democratische sturing van het beleid grotendeels gestalte krijgt. Maar hiërarchie is niet het enige ordenende beeld. Er is ook ruimte voor horizontale verhoudingen. In sprake door burgers en hun organisaties en verbanden kent een eeuwenoude traditie (de regenten uit de Republiek waren bereid met vele belangen rekening te houden); de verzuilde varianten hebben deels plaats gemaakt voor corporatistische arrangementen. Negatieve en positieve vrijheid zijn langzamerhand vervlochten geraakt. De klassieke grondrechten (die de burgers een vrijheidssfeer toekennen) zijn aangevuld met sociale grondrechten (die aanspraken op prestaties inhouden of richtlijnen bevatten voor het overheidsbeleid). In een democratie horen al deze elementen er bij, want democratie is meer dan stemmen en vertegenwoordigd worden.

Maar het democratische huis is langzamerhand ook zichtbaar uitgewoond. Alles is in verandering: de economie, de techniek, het milieu (geen 19e-eeuws woord), de communicatie, de cultuur. Er zijn nieuwe problemen en nieuwe thema's voor politieke besluitvorming bijgekomen. De burgers zijn niet alleen mondiger geworden, er is ook een grotere pluraliteit en heterogeniteit ontstaan. Individualisering is een nieuw kernwoord. Tegelijk heeft de nationale staat zich geopend voor internationale poli-

tiëke invloeden; het huis van Nederland is onderdeel van een groter Europees huis in aanbouw. Politiek en beleid staan gelijktijdig in een nationale en een internationale context. Hoe uitgewoond het bouwwerk van verwachtingen over de democratische staat is, blijkt wel als we beseffen dat op elk onderdeel ervan grote verschillen bestaan tussen de normale verwachtingen en de praktijk. Het openbaar bestuur in de democratische staat hangt van ficties aan elkaar. Alle simpele uitgangspunten worden gerelativeerd door het bestaan van afwijkende procedures, tegenbeginselen, afwijkende en soms onwettige praktijken.

### Ficties van democratisch bestuur

Het begint al bij de vrije verkiezingen – en die hebben we. De volksvertegenwoordigers die daar worden aangewezen, vertegenwoordigen niet het hele volk, maar zijn vooral vertegenwoordigers van een politieke stroming. Op de kandidaatstelling hebben de kiezers geen invloed, de leden van de politieke partij een beperkte. In het publieke debat gaat het om het algemene belang, een noodzakelijk fictieve constructie, maar hoe pluraler en verdeelder de maatschappij, hoe moeilijker het algemeen belang inhoud krijgen kan. Van de democratische aanwijzing van volksvertegenwoordigers wordt twee keer een mandaat afgeleid: voor de vertegenwoordigers zelf en voor degenen die door een meerderheid van hen in het zadel worden gehouden. Beide zijn fictief. Met het stemmen is niet gezegd dat alle kiezers zich herkennen in het partijprogramma, laat staan in het regeerakkoord. Democratische wetgeving heeft een formele, niet een materiële legitimatie. Bij verkiezingen stemmen kiezers ook niet over het regeringsbeleid van het zittende kabinet, want dat bestaat uit te veel onderdelen om in één keer beoordeeld te kunnen worden. Zolang het kiesstelsel coalities nodig maakt, zijn bij verkiezingen nauwelijks signalen mogelijk die als steun of kritiek aan specifieke regeringsmaatregelen uit een afgelopen periode kunnen worden geconstrueerd. Wel zijn de ministers inderdaad verantwoording schuldig aan het parlement. Dat staat recht overeind, maar de omvang van de overheidsactiviteiten die onder het beheer van een minister vallen, heeft de praktische betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid

toch sterk ingeperkt. Feitelijk dekt een minister tal van beslissingen die hem niet bekend zijn en waarover geen verantwoording wordt afgelegd. De kracht van de ministeriële verantwoordelijkheid blijkt pas als het misgaat bij de uitvoering van het beleid en vervolgens voor de toekomst andere arrangementen worden getroffen.

Het democratische expressiemiddel bij uitstek is de wet. Maar wetten in formele zin zijn vaak inhoudsarme documenten die de bevoegdheid om bindende regels op te stellen aan 'lagere wetgevers' delegeren. De betrokkenheid van volksvertegenwoordigers bij de vaststelling van regels die de vertegenwoordigden binden, is vaak minimaal. De grondrechten zouden in principe een grens moeten stellen aan overheidsmacht, maar kennen zoveel beperkingsclausules dat hierin geen werkelijk tegenwicht te vinden is tegen een instrumentele instelling. Wet- en regelgeving zijn in toenemende mate het domein van ambtelijke diensten en maatschappelijke organisaties die een beperkt perspectief innemen op de te regelen onderwerpen. Ook als de regels in de wet zelf staan, is er weinig inbreng vanuit het parlement mogelijk: er zijn zoveel wetsontwerpen (ongeveer 300 per jaar) dat de behandeling daarvan welhaast moet worden overgelaten aan enkele deskundigen in de fracties, die met elkaar bepalen waar de hele Kamer zich bij de stemming voor uitspreekt. Van een algemene wil is uiteraard geen sprake. Ook los van deze fictieve inbreng vanuit het parlement, is er een discrepantie tussen de regels die de wettelijke procedure doorlopen en de regels waarmee uitvoeringsorganen werken. Deze maken vaak gebruik van beleidsregels die de wetgeving in concreto uitwerken en er soms een heel andere betekenis aan geven. Op de kwaliteit van de in de uitvoering gehanteerde normen bestaat weinig controle. De regels die feitelijk in het contact met de burger worden toegepast (street level bureaucracy) kunnen daar trouwens ook weer van afwijken: het stellen van regels houdt onvermijdelijk een zekere vrijheid van oordeel in. Is het democratische proces ervoor bedoeld om de samenleving de regels voort te laten brengen waaraan zij gebonden wil zijn (het ideaal van Rousseau en Habermas), in de praktijk gaapt vaak een kloof tussen wat er op papier komt en waar men in de praktijk mee werkt of waar men in de praktijk behoefte aan zou hebben. In het ver-

schijnsel van gedogend bestuur (bij voorbeeld bij ontbrekende milieuvergunningen) komt naar voren dat de overheid het soms kan billijken dat men zich niet aan de wet houdt en dan ook zelf niet bereid is de wettelijke regels te handhaven.

Op deze en andere punten staan de 19e-eeuwse uitgangspunten onder druk. De gedachte dat via verkiezingen en mandaatsconstructies, via wetgeving en handhaving, de samenleving vanuit een centraal punt gestuurd moet worden, is onhoudbaar geworden. Democratische vernieuwing is nodig om de waardevolle uitgangspunten die in de 19e-eeuwse constructies vertaald waren – representatieve democratie, openbaar debat over het algemeen belang, binding aan wettelijke regels, rechterlijke controle van de rechtmatigheid van het handelen – voor de 21e eeuw hanteerbaar te maken.

### Drie nieuwe kwesties

Al deze ontwikkelingen zijn betrekkelijk eenvoudig waarneembaar. Er is bovendien door tal van commissies op gestudeerd, laatstelijk nog in het kader van een vier jaar durend streven om tot staatkundige en bestuurlijke vernieuwingen te komen (commissie-Deetman). Aan analyses geen gebrek, maar deze leiden niet tot parlementaire discussie op hoog niveau en leiden al evenmin tot daadwerkelijke veranderingen. Het ei van de staatkundige vernieuwingen is kennelijk voorbestemd altijd weer van tafel te rollen.<sup>2</sup> Als het over een paar jaar nog eens zal worden geprobeerd – want de problemen krijgt men met enige sussende woorden over het grote vertrouwen dat de burgers zouden hebben in de politiek, niet van de agenda – heeft het zin de analyse in de eerste plaats wat breder te maken. De hele discussie is te sterk gedomineerd door de zorgen van de jaren '60 en '70 over de gebrekkige legitimiteit van het bestuur en de te geringe mogelijkheden tot democratische beïnvloeding voor de burgers. Het referendum ziet men bij voorbeeld vooral als een manier om de wil van de kiezers op enkele belangrijke onderwerpen rechtstreeks te laten blijken en zo ook de acceptatie van overheidsbeleid te vergroten. Veel belangrijker is misschien de betekenis van het referendum voor het publieke debat dat, als er iets op het spel staat, in bredere kring en met kracht van argumenten gevoerd wordt. Het is opmerkelijk dat in Europese

landen waar een referendum plaatsvond over het belangrijke Verdrag van Maastricht (Frankrijk, Denemarken), een beter en invloedrijker publiek debat plaatsvond dan in ons land.

In de jaren '90 doen zich drie nieuwe kwesties voor die dwingen tot democratische vernieuwing. In de eerste plaats de vergaande verplaatsing van de politieke macht uit het parlementaire forum naar andere fora, waar de deuren vaak voor pers en burgers gesloten zijn. Tal van belangrijke onderwerpen die de 19e-eeuwer ongetwijfeld als behorend tot de 'publieke zaak' zou hebben betiteld, komen nu niet, of slechts zijdelings, of slechts in beperkte omvang, of te laat in het parlement aan de orde. In de tweede plaats kan men denken aan het onder meer bij de uitvoering van instrumentele wet- en regelgeving aan de dag tredende probleem van een gebrekkige kwaliteit van het openbaar bestuur, waarbij vooral opvalt dat de overheid te weinig bereid is naar de burgers te luisteren (wel veel geld voor voorlichting, weinig pogingen de redenen voor democratisch geïmmiteerd beleid over het voetlicht te brengen, nauwelijks structurele voorzieningen om de opvattingen en oordelen van burgers over het bestuur te achterhalen). Dit is meer dan een technisch juridisch of bestuurskundig probleem. Als het openbaar bestuur slecht functioneert, treft dat de democratie in het hart. En in de derde plaats is er het niet-denkbare gevaar van een nieuwe tweedeling in de samenleving, waardoor een politieke onderklasse van in feite niet in participatie geïnteresseerde en tot participatie in staat gestelde burgers ontstaat. De wal vrijblijvende jeremiades over de 'kloof tussen politiek en burger' zouden, als deze tweedeling zich doorzet, dan pas echt tot een klaagzang uitgroeien over een ernstige bedreiging van de democratie, die immers gebaseerd is op de gedachte van een algemeen burgerschap. Die pretentie is niet waar te maken als het politieke en publieke debat tot een beperkte bovenlaag met economisch sterkere machtsposities beperkt blijft. Er zijn zo drie nieuwe uitdagingen voor democratische vernieuwing: *verplaatsing van de politiek, falend bestuur en tweedeling van de politieke gemeenschap*. Het is duidelijk dat de reactie op die uitdagingen niet moet bestaan uit mooie woorden en zelfs niet uit kleine aanpassingen in het democratisch bouwwerk. Er zijn geen kant en klare oplossingen. Fraaie intenties en institutionele

veranderingen zijn pas nuttig als op drie fronten tegelijk gewerkt kan worden: de veranderingen in het politieke systeem moeten ondersteund worden door veranderingen in het bestuur en beide moeten het burgerschap in brede zin versterken. Als voorbeeld zal ik ingaan op de vormgeving van het openbare debat, waarvoor de 19e-eeuwse liberalen terecht veronderstelden dat een conceptie van het algemeen belang te voorschijn moet komen uit de botsing van de meningen van gelijkwaardige burgers.

### Waar blijft de politiek?

Het is opvallend dat het *publieke* debat over onderwerpen van belang, of het nu de gezondheidszorg betreft, het milieubeleid of de infrastructuur, of nog andere zaken, niet samenvalt met het *politieke* debat dat gevoerd wordt in de vergaderzalen van het parlamentsgebouw. Vaak bestaat de indruk dat de deelnemers aan de politieke discussie, zeker als zij besluiten kunnen nemen die in beleid en in regels worden omgezet, achter de publieke discussie aanhouden, hun best doen om de principiële vragen te omzeilen, verstrikt zitten in ambtelijk jargon en beter de taal verstaan van bepaalde doelgroepen van de overheid dan van de publieke opinie in het algemeen. Kan dit wel anders? Degenen die de politiek zien als een systeem op zichzelf dat in autopoietische geslotenheid naast andere maatschappelijke deelsystemen opereert, zullen dat ontkennen. Een politiek debat kan alleen een politiek-intern debat zijn en sluit de perspectieven van degenen die buiten de verzelfstandigde politieke sfeer staan, per definitie uit. Zo somber ben ik niet. Voor politici staat in de eerste plaats de mogelijkheid open door veranderingen in de werkwijze van het parlement ervoor te zorgen dat daar meer mogelijkheden ontstaan voor discussie die allen aangaat. In de tweede plaats kunnen politici ook proberen wat vrijer, dat wil zeggen minder gebonden door partijpolitiek en fractie-discipline, aan het debat in de fora van de openbare meningsvorming deel te nemen, als de gewone burgers die zij ook zijn. En ook kan vanuit het politieke centrum meer gedaan worden om het al plaatsvindende publieke debat rechtstreeks in beleidsmaatregelen te laten uitmonden, door ruimte te maken voor referendum en volksinitiatief.

Onder meer de volgende concrete mogelijkhe-

den zouden in deze context op hun bruikbaarheid moeten worden onderzocht:

- beter gebruik maken van de techniek van het vragen naar Engels voorbeeld, waarbij de actualiteit van de dag direct ter discussie kan staan in het parlement;
- vaker debatten houden die niet door de regering worden geëntameerd, geen betrekking hebben op voorliggende wetsontwerpen of andere beleidsvoorstellen, voorbereid zijn door andere instanties of groepen in de maatschappij;
- het vaker houden van in omvang beperkte parlementaire enquêtes over de uitvoering van het overheidsbeleid (voorbeeld: het functioneren van het Openbaar Ministerie)
- het selectief ingrijpend doorlichten van het beleid in een bepaalde sector van de overheid;
- bij periodieke verkiezingen ruimte bieden voor referendum en volksinitiatief (naar het voorbeeld van een aantal Amerikaanse deelstaten);
- eventueel ook een correctief wetgevingsreferendum invoeren;
- om het openbare debat binnen ‘corporate actors’ te bevorderen de burgerschapsrechten van werknemers en ambtenaren versterken, klokkeluiders beschermen, en in het algemeen meer ruimte maken voor zelfkritiek binnen organisaties.

### Wat doet het bestuur?

Zowel het publieke als het politieke debat staan op enige afstand van het gewone leven. De burgers vernemen er over door de bemiddeling van journalisten. De discussies waarin het algemeen belang aan de orde is, spelen zich af op de televisie en de radio en in de kolommen van de dagbladen. De burger is dan kijker of lezer, een passieve consument die getraakteerd wordt op een schouwspel en, als het hem werkelijk interesseert, op vrij abstracte argumentatie door de verwoorders van wat zij als het algemeen belang beschouwen. Er is intussen ook rechtstreeks contact met de overheid, als het beleid wordt uitgevoerd en de burgers gebruik maken van voorzieningen, opkomen voor een recht of geconfronteerd worden met een verplichting. Is in die contacten tussen overheid en burger het algemeen belang ook op een of andere manier aan de orde? Is besturen ook een vorm van het organiseren van de openbare me-

ningsvorming? Niet als het alleen maar om technische uitvoering gaat, bij voorbeeld bij de verstrekking van paspoorten. Maar soms liggen hier inderdaad mogelijkheden om door de manier waarop het bestuur de burger benadert, tevens het proces van openbare meningsvorming gestalte te geven. Communicatie met de burger is in de praktijk dan te vaak een kwestie van eenrichtingverkeer, terwijl er wel degelijk mogelijkheden bestaan om naar de burgers te luisteren en met hun visies, wensen en opvattingen rekening te houden. Een werkelijk *communicatief bestuur* geeft informatie over zaken die de burgers in hun belangen raken, geeft argumenten voor het beleid en schept mogelijkheden voor respons. Bovendien is men dan bereid en in staat naar kritiek te luisteren en eventueel de plannen bij te stellen, de regels aan te passen of de organisatie van de overheid te herzien.

Ook hier kan men zich vormen van bestuurlijke vernieuwing voorstellen die mogelijk bruikbaar zijn:

- het regelmatig peilen van opvattingen, wensen en probleempercepties, en het uitlokken van inhoudelijke reacties;
- minder intern gericht optreden van de gemeenteraad;
- overheidsbesluiten voorzien van toelichtingen waarin goed gemotiveerd de redenen voor het besluit worden aangegeven;
- snelle en adequate reacties op kritiek;
- het vereenvoudigen van wet- en regelgeving met het oog op de toegankelijkheid daarvan;
- ervoor zorgen dat de burger bij één instantie alle aspecten van het 'geval' aan de orde kan stellen;
- verminderen van het aantal bij een onderwerp betrokken instanties.

### Wie zijn de burgers?

Het is belangrijk dat publieke discussies minder 'in de lucht hangen', dichter bij de burger worden ge-

bracht. Als het milieubeleid landelijk in discussie is, moet in de gemeente ook zichtbaar zijn welke maatregelen de overheid en de burgers kunnen nemen om de milieukwaliteit te verbeteren. Woorden en daden moeten elkaar ondersteunen. Openbaar debat veronderstelt dat de deelnemers met elkaar een gemeenschap vormen, waarin een beroep gedaan kan worden op min of meer gedeelde algemene uitgangspunten (consensus over normen en waarden is daarvoor overigens geen vereiste). Als er telkens grote discrepanties bestaan tussen het officiële streven van de overheid en de weerbarstige praktijk, is het voor burgers moeilijk zichzelf als serieuze gesprekspartners in processen van openbare meningsvorming te zien. Een communicerend, responsief bestuur kan hier veel betekenen. Toch blijft het gevaar bestaan van een tweedeling in politiek actieve en politiek niet-actieve staatsburgers; van het niet kunnen participeren als onderdeel en vorm van nieuwe armoede. Bij deze uitdaging voor staatsrechtelijke en bestuurlijke vernieuwing zijn concrete stappen het moeilijkst voor te stellen. Het doel is wel duidelijk: alle burgers in staat te stellen zich te gedragen als 'degenen die regeren en geregeerd worden', zoals het in het WRR-rapport over *Eigentijds burgerschap* heet. Daarmee stelt men zich een hoog ideaal, ontleend aan de tradities van de republikeinse democratie. Zonder een dergelijk ideaalbeeld voor ogen wordt het echter nog moeilijker om vernieuwingen in politiek, bestuur en openbare meningsvorming op elkaar af te stemmen.

### Noten

1. Hoogleraar encyclopedie der rechtswetenschap aan de KU Brabant. De auteur werkt met M. Bovens, W. Derksen, P. Kalma en F. Beckers aan een publikatie over dit onderwerp en heeft alvast een greep gedaan uit de ideeën die in de discussies daarover naar voren kwamen.

2. Zoals ik in 1982 ook al constateerde. W.J. Witteveen, 'De cyclus van staatsrechtelijke hervormingen', *Nederlands Juristenblad* 1982: 939-943.