



Michiel van Hasselt

Civiele democratie in millenium drie?

In deze tijd lijkt het alsof burgers zich steeds minder voor politiek gaan interesseren, wat bijvoorbeeld blijkt uit de teruglopende opkomst bij verkiezingen. Michiel van Hasselt vergelijkt twee interpretaties van de tanende belangstelling voor de politiek en kijkt of er in de volgende eeuw nog een toekomst is voor de democratie zoals wij die kennen.

Dertig jaar geleden werd de potentie van de politiek hoog aangeslagen. Progressieve denkbeelden gaven de toon aan: de verbeelding aan de macht; de maatschappij maakbaar; gelijkheid van inkomens, kennis en macht; Nederland gidsland in de wereld; de politiek het instrument om mensen gelukkig te maken. Conservatieven en liberalen bonden de *politieke* strijd aan met deze in hun ogen gevaarlijke denkbeelden en kenden dus op hun manier toch ook een hoog belang toe aan het verschijnsel politiek. Die hoge inschatting van het belang van politiek ligt nu ver achter ons. We hebben onze les geleerd. De politiek moet zich niet verbeelden de mensen gelukkig te maken. Want dat doen de mensen zelf. Of niet.

Politiek wordt tegenwoordig veeleer gezien als iets van marginaal belang. 'In many of the most advanced and prosperous societies, the world of politics already has the feel of something archaic: a set of tensions, a symbolic link with the past rather than a dynamic force in the present.'¹ Op de drempel van een nieuw millennium geloven de meeste mensen niet dat de politiek de inrichting van de samenleving wezenlijk kan bepalen. Men verwacht nu meer heil van marktwerking of van meditatie in de *New Age*.

Deze omslag in het denken over politiek kan op verschillende manieren verklaard worden: onder meer uit de teleurstelling over het niet realiseren van de idealen der jaren zestig of uit de internationalisering waardoor de nationale politiek aan betekenis zou inboeten of uit machts-

1 G.J. Mulgan, *Politics in an Antipolitical Age* (Oxford/Cambridge 1994) 9.

verschuivingen binnen de staat in de richting van actoren die het wel rustig vinden als burgers de politiek geringschatten en dus veronachtzamen. De verklaring – welke dan ook – is bepalend voor de inschatting van het belang van democratische politiek in het derde millennium. Heeft de civiele democratie nog toekomst?

Het begrip 'civiele democratie' impliceert een normatieve interpretatie van de politiek: de burgers bepalen zelf de inrichting van het land waarin zij (nog lang en gelukkig) leven. Dit ideaal gaat veel verder terug dan de jaren zestig. De Griekse stadsstaat in het eerste millennium vóór Christus geldt als de bakermat. Via de Romeinse republiek, de Renaissance en de Verlichting (Locke, Rousseau) bereikte het de moderne tijd.² Representatieve democratie schoot wortel in westerse natie-staten. Het ideaal van de civiele democratie komt hierin slechts partieel tot uitdrukking. Enerzijds blijft de mogelijkheid bestaan dat gekozen vertegenwoordigers zich weinig gelegen laten liggen aan wat burgers willen; bijvoorbeeld als het gaat om het verdisconteren van minderheden of het vervullen van moeilijke wensen op momenten dat de nieuwe verkiezingen nog ver weg zijn. Anderzijds blijft er ook de mogelijkheid dat de burger zich niets gelegen laat liggen aan de publieke zaak. Overmatig gebruik van deze mogelijkheden moest voorkomen worden met behulp van een civiel- democratische moraal die zich geleidelijk ontwikkelde en die bijvoorbeeld in de negentiende eeuw in de stijl van de burger nog herkenbaar was.³ Nu, aan het eind van de twintigste eeuw, maakt deze partiële civiele democratie echter een futloze indruk: de nationale politiek inspireert weinig en de Europese nog minder. De 'kloof' tussen politiek en burgers wordt meer en meer als een probleem gezien.

Dit hoeft niet te betekenen dat de civiele democratie in het derde millennium op de mestvaalt der geschiedenis belandt. Ten eerste staat het niet vast dat tussen de burger en de politiek een steeds groter wordende kloof gaapt. Het is al een punt van discussie of er überhaupt een kloof tussen de burgers en de politiek bestaat. Ten tweede, als er al een kloof bestaat, is het nog maar de vraag wat dat betekent voor de democratie. Sommigen (o.a. Ankersmit) denken dat de kloof een gunstige voorwaarde

2 J. Locke, *Two Treatises of Government* (London 1690); J.J. Rousseau, *Contrat social* (Genève 1762).

3 R. Aerts en H. te Velde eds., *De stijl van de burger* (Kampen 1998).

4 F.R. Ankersmit, *Macht door representatie* (Kampen 1997) 15-16. Deze zienswijze

is voor het functioneren van de representatieve democratie.⁴ Ten derde, zelfs als het zo zou zijn dat nu aan het eind van dit millennium de democratie slechter is gaan functioneren, bestaat er geen enkele historische noodzakelijkheid dat die veronderstelde verslechtering in het volgend millennium doorzet. De toekomst laat zich niet voorspellen door het extrapoleren van trends en het construeren van fictieve noodzakelijkheden.

Toch valt er op basis van historische feiten wel iets te zeggen over de toekomst. We kunnen aangeven welke ontwikkelingen niet bijvoorbeeld onmogelijk lijken en daarbij 'als...dan...' -uitspraken doen (bijvoorbeeld: *als* we zo doorgaan *dan* wordt het niks met die democratie). Niet de kloof tussen burger en politiek op zich, maar wel het telkens weer blijken geven van ongenoegen over de relatie tussen de burger en de politiek door allerlei auteurs en commissies aan het eind van de twintigste eeuw is een historisch feit.⁵ En deze uitingen betreffen natuurlijk allerlei andere historische feiten, zoals het teruggelopen ledental van de (meeste) politieke partijen; de onevenredige recrutering van politici uit verschillende delen van de maatschappij (oververtegenwoordiging non-profit-sector); lagere opkomstcijfers bij verkiezingen; frequent afwijkend gedrag ten opzichte van politiek vastgestelde wetten en regels; parlementaire acceptatie van directe overheidssubsidie aan politieke partijen in 1998.⁶ De vraag of dit (de meest) relevante feiten zijn voor de toekomst van de civiele democratie, alsmede de vraag waaruit die relevantie dan bestaat, kan niet zonder normatieve interpretatie beantwoord worden. Er is altijd ruimte voor discussie. In de metafoor van de kloof klinkt al een normatieve interpretatie door: kloven dienen immers verkleind, gedicht of overbrugd te worden -

kan ik volgen indien met 'de kloof' bedoeld is: *een zekere mate van distantie tussen burger en staat*. De representatieve democratie is niet *per se* beter af naarmate de distantie tussen burger en staat toeneemt. Het gaat om de vraag of de huidige mate van distantie gunstig wordt geacht. Juist op dit punt lopen de visies uiteen.

- 5 *Rapport bijzondere commissie vraagpunten (commissie Deetman)*. Tweede Kamer (Den Haag 1990-1991) 21 427, nr 3. H.R. van Gunsteren en R. Andeweg, *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek* (Haarlem 1994). G. van den Brink, *Onbehagen in de politiek. Een verkenning van de tijdgeest tegen het einde van de eeuw* (Amsterdam 1996). C.J.M. Schuyt, 'Politiek, staat en samenleving: is een vernieuwing van hun onderlinge verhouding mogelijk?', in: *Socialisme & Democratie* (mei 1998).
- 6 Een geijkte vindplaats voor dit soort feiten is het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen DNPP in Groningen.

waarbij nog in het midden blijft in hoeverre de burgers dan wel de politici hierop worden aangesproken. Ook andere bekende metaforen zijn normatief geladen, bijvoorbeeld de politiek als bezigheid van grijze muizen onder de Haagse kaasstolp.

De feitelijke situatie met betrekking tot de civiele democratie aan het einde van het tweede millennium laat zeer uiteenlopende interpretaties toe, ook voor wat betreft haar voortbestaan in de toekomst. Om dit duidelijk te maken plaats ik twee visies tegenover elkaar.

De ene visie is de Virtuele Staat waarin het primaat van de politiek verdwijnt, hetgeen positief gewaardeerd wordt als een postmoderne ontwikkeling waarin de gefragmenteerde overheid verschijnt als een archipel – open voor de contingenties van de complexe informatiesamenleving.⁷

Hiertegenover heb ik een andere visie ontworpen, de Staat van de Eenvoud, waarin burgers met herwonnen kracht het primaat van de politiek vormgeven via een verkleinde – machtige maar niet eigenmachtige – overheid in een nieuwe balans van markt en staat: een civiele democratie in het derde millennium.⁸

Het tegenover elkaar stellen van deze visies impliceert dat de nadruk komt te liggen op de verschillen. Dit is geen ontkenning van de overeenkomsten, want die zijn er ook: zo heeft de door mij bedachte 'sociaal-bankier'⁹ bij voorbeeld veel weg van Frissens postmoderne ambtenaar. Beiden kunnen zeer zelfstandig opereren om het maatschappelijk rendement van overheidsuitgaven te maximaliseren. (Het verschil is dat de sociaal-bankier functioneert onder het geciviliseerde primaat van de politiek, terwijl de postmoderne ambtenaar zijn toenemende functioneringsruimte ontleent aan maatschappelijke ontwikkelingen die het primaat van de politiek marginaliseren.)

Als gevolg van verschillen in normatieve interpretatie spelen dezelfde feiten in elk van beide visies een andere rol. Maatschappelijke verschijn-

7 P.H.A. Frissen, *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal* (Schoonhoven 1996).

8 M. van Hasselt, *De staat van de eenvoud. Een essay over democratie, bureaucratie en burgerschap* (Utrecht 1998).

9 De voorgestelde sociaal-bankiers zijn een nieuw soort professionals in dienst van lokale overheden die met steunbehoevende burgers overeenkomsten treffen voor aanvullende uitkeringen en tegenprestaties. Zie voor uitwerking van het idee *De staat van de eenvoud*, hoofdstuk II onder 'sociale activering' en hoofdstuk III onder 'drastische deregulering.'

selen zoals globalisering, informatisering, fragmentatie, gestegen onderwijsdeelname, uitgebreide overheidsbureaucratie en burgerlijke passiviteit met betrekking tot de publieke zaak worden anders geïnterpreteerd.

De Virtuele Staat heeft een bestuurskundige invalshoek, is vooral gericht op de moderne (niet piramidale) overheidsorganisatie en wil geprangde beleidsambtenaren helpen bij het vinden van een eigentijdse taakopvatting in de netwerken van de complexe informatiemaatschappij. Hierbij past de liefelijke metafoor van de archipel beter dan de ietwat zure verhalen over de kloof tussen burger en politiek, over de verkokerde staatsbureaucratie als vierde macht, over stroperige besluitvorming - verhalen die wellicht niet bevorderlijk zijn voor de motivatie van ambtenaren.

De Staat van de Eenvoud is geschreven vanuit een burgerperspectief en richt zich vooral op intensivering van constructieve interactie tussen de staatsburgers en hun politieke vertegenwoordigers. Omdat tot op heden die politieke vertegenwoordigers, na het aanvaarden van bestuurlijke verantwoordelijkheid,



zich sterk laten leiden door hun ambtenaren was het nodig om in de Staat van de Eenvoud wel een kritische beschouwing over de eigenmachtige rol van de huidige overheidsbureaucratie op te nemen.

Dat feitelijke gegevens tot tegengestelde interpretaties aanleiding kunnen geven laat zich ook illustreren aan de hand van het feitelijke onbehagen in de politiek. Het is al gezegd: of de burgers op politiek terrein tegenwoordig feitelijk minder actief zijn is nog maar de vraag. Mogelijk is staatsburgerlijke passiviteit iets van alle tijden. Als het onbehagen daarover zich met name aan het eind van de twintigste eeuw voordoet rijst de vraag wat dit zegt over deze periode. Een optimistische interpretatie is dat het ideaal van de civiele democratie niet op zijn retour is maar juist aan kracht wint.

G.van den Brink, die een studie aan het onbehagen in de politiek heeft gewijd, trekt de volgende les uit de geschiedenis:

De vraag of men een pessimistische dan wel een optimistische duiding van het onbehagen volgt, is vooralsnog een kwestie van politieke keuze of temperament. Welk van beide de meest adequate is kan alleen worden bepaald door een meer uitvoerig onderzoek naar de politieke geschiedenis van de afgelopen vijftig jaar. Zo'n onderzoek lijkt mij gewenst, al was het maar omdat beide interpretaties elkaar op een voornaam punt uitsluiten. Volgens de pessimisten komt het einde van de politieke democratie door de moderne ontwikkeling in hoog tempo nader, terwijl diezelfde democratie volgens de optimisten nu juist een geschikt kader vormt voor het sturen of vormgeven van het moderniseringsproces.

Deze conclusie onderschrijf ik, zij het met een drietal kanttekeningen:

- Zo'n meer uitvoerig onderzoek is zeer moeilijk, want het zou gericht moeten zijn op het vinden van verbanden tussen enerzijds de mate waarin burgers participeren in de politieke beleidsvorming en anderzijds de inhoud van het betreffende beleid.
- Het al dan niet naderende einde van de politieke democratie is meer een kwestie van willen dan van weten en hangt dus niet in de eerste plaats af van onderzoek naar de politieke geschiedenis, hoe zinvol dit op zichzelf ook is.
- Het is twijfelachtig of de optimisten en de pessimisten precies 'diezelfde democratie' voor ogen hebben. Mogelijk verschillen zij toch enigszins in hun opvatting van (civiele) democratie.

Het begrip 'democratie' krijgt bij verschillende auteurs in verschillende contexten vaak een andere betekenis en waardering. Zo ook in de Virtuele Staat en de Staat van de Eenvoud. De eerstgenoemde legt nadruk op nieuwe horizontale verbindingen tussen de overheid en de samenleving die de oude piramidestructuur relativeren. De democratie wordt aldus in een nieuw licht gesteld. Het publieke domein wordt a-politiek, een domein dat geen inhoudelijke preferenties belichaamt. De inhoud komt voortdurend contingent tot stand in processen van maatschappelijke betekenisvorming die gedecentreerd en gefragmenteerd zijn.¹⁰

De Staat van de Eenvoud legt de nadruk op (nog niet bestaande) interactieve verbindingen tussen burgers en beroepspolitici en gaat ook in op de hierboven genoemde nieuwe horizontale verbindingen, nu aangeduid

10 Frissen, *De virtuele staat*, 325.

als 'subpolitiek'. Onderkend wordt dat subpolitiek voor de democratie van groot belang *kan* zijn, maar ook dat subpolitiek zo'n eenzijdige invloed *kan* uitoefenen dat de democratische afweging van belangen wordt verstoord. Het begrip 'burger' wordt hier geassocieerd met onbaatzuchtige politieke participatie: de Staat van de Eenvoud is een 'citizen-based society'.¹¹

In het verlengde hiervan is er nog een verschil tussen beide visies dat juist hier in het kader van fin-de-millénaire bespreking verdient, namelijk een uiteenlopende beschouwingswijze van wat genoemd wordt 'de utopische verleiding.' De ironie der geschiedenis (of is het de postmoderne ironie?) heeft ervoor gezorgd dat de Virtuele Staat (361 bladzijden) nadrukkelijk niet een groot verhaal wil zijn, terwijl de Staat van de Eenvoud (96 bladzijden) juist wel een visionair design geeft ter inspiratie van de publieke discussie binnen en tussen de 'civil society'¹² en de politiek.

De Virtuele Staat is – geheel correct volgens de postmoderne heilsleer – beducht voor het grote verhaal, de utopie, vergeefse romantiek en totalitaire normativiteit. Ook andere recente publicaties geven blijk van deze beduchtheid.¹³ Het is alsof men bij het ingaan van het nieuwe millennium bang is dat de burgers nog steeds in de roes van de jaren zestig leven, blind zouden zijn voor onbedoelde neveneffecten (contingenties) en gevaar zouden lopen zich te laten meeslepen in onverantwoorde avonturen.

De Staat van de Eenvoud vreest in het huidige tijdsgewricht het gevaar voor de democratie van een heel andere kant: de conservatieve verleiding te denken dat wij leven in de beste van alle mogelijke werelden; met als resultaat de bestendiging van burgerlijke passiviteit. Dan wordt de inrich-

11 John Ralston Saul, *The unconscious civilization* (Canada 1995, Australië 1997, London 1998) 35. Dit boekje vol *Ideengeschichte* is een intellectuele tirade tegen de corporatistische tijdgeest: 'we live in a corporatist society with soft pretensions to democracy.'

12 Het begrip 'civil society' is hier gebruikt in zijn authentieke betekenis als de samenleving van individuele burgers met hart voor de publieke zaak: het preconstituerend begrip voor de civiele democratie. Hiermee wordt afstand genomen van de corporatistische begripshantering waarin de civil society verschijnt als maatschappelijk middenveld. Een diepgaande analyse van het begrip 'civil society' met inbegrip van de inhoudelijke verschuivingen die zich in de loop der geschiedenis hebben voorgedaan is te vinden bij N. Candhoke, *State and Civil Society* (New Delhi 1995). Zie ook hierboven noot 5: artikel C.J.M.Schuyt.

13 Hans Crombag en Frank van Dun, *De utopische verleiding* (Amsterdam/Antwerpen 1997). Hans Achterhuis, *De erfenis van de utopie* (Amsterdam 1998).

ting van de samenleving overgelaten aan een anoniem krachtenveld van beroepspolitiek, bureaucratie en belangengroepen waarbinnen de opvatting heerst dat de marges voor de politiek te smal zijn voor de verwerkelijking van visionaire concepten. Dit gevaar (misrepresentatie) is te beteugelen door een nieuwe actieve verbinding, een nieuw partnerschap tussen de burgers en hun politieke vertegenwoordigers. Het recept voor het tot stand brengen van deze nieuwe verbinding heeft als hoofdbestanddeel de onophoudelijke discussie over maatschappelijke alternatieven, toebereid met een snuifje fantasie, een mespuntje utopie en een vleugje romantiek.

Dat Europese burgers in het derde millennium aldus politiek actief worden is zeker niet onmogelijk, gelet ook op het gestegen onderwijsniveau, de toegenomen beschikbare tijd en de enorme groei van informatie- en communicatiemogelijkheden. Anderzijds is er een niet minder reële kans dat de Virtuele Staat de overhand krijgt en de burgers in het kader van de representatieve democratie massaal hun 'recht op politieke luiheid'¹⁴ realiseren. En *als* de burgers kiezen voor een of andere tussenvorm *dan* bepaalt dat het perspectief voor de democratie in het derde millennium.

14 Deze uitdagende uitdrukking werd gebruikt door H. Harbers, 'Technologie en politiek', in: *Socialisme & Democratie* (1 1998) 8. De Staat van de Eenvoud erkent het recht van burgers op politieke luiheid zoals een bankinstelling het recht van rekeninghouders erkent om ten alle tijde hun geld op te vragen. Als de burgers hun recht op luiheid echter massaal realiseren is het voortbestaan van de democratie in gevaar, zoals het voortbestaan van een bankinstelling in gevaar is als alle rekeninghouders hun geld opvragen. *Als* de burgers kiezen voor een of andere tussenvorm *dan* bepaalt dat het perspectief voor de democratie in het derde millennium. M. Schuyt, 'Politiek, staat en samenleving: is een vernieuwing van hun onderlinge verhouding mogelijk?', in: *Socialisme en Democratie* (mei 1998).