

zo na de Napoleontische oorlogen die aanleiding gaven tot het Concert van Europa; de eerste wereldoorlog en de Volkenbond; en de tweede wereldoorlog en het koppel VN/IMF-WB.

Het is dus een keuze om al dan niet de bestaande toestand te wijzigen. Indien er evenwel geen adequaat politiek tegengewicht komt dat de klassieke regulerende rol van de staat kan herstellen, belanden we opnieuw in een situatie waarbij een groeiende dualisering tussen winnaars en verliezers de maatschappelijke stabiliteit in het gevaar zal brengen. Maar eenzelfde houding zal ook moeten aangenomen worden op het internationale vlak: indien er geen internationaal systeem komt dat het thans ontoereikend geworden statensysteem kan opvolgen, dan zijn er geen instrumenten voorhanden om in de nabije toekomst nieuwe breuklijnen te vermijden, tussen Europa en Rusland, tussen de grote industriële regio's of tussen Noord en Zuid.

Carl Devos, Isabelle Van Cauwenberghe en Frank Vandenbroucke maakten karittekeningen bij een eerdere werkversie van het essay, waarop deze samenvatting is gebaseerd. De volledige versie van het essay verschijnt in het najaar in *Samenleving en politiek*.

De centrum-loze democratie en het primaat van de politiek

door **M.A.P. Bovens** - 24 juli '96

Het einde van de 20ste eeuw mag dan misschien het einde van de ideologie markeren, het heeft ons zeker niet het fin de siècle van de politiek en van het debat over politieke vernieuwing gebracht. Sommige vertrouwde politieke instituties staan onder druk, andere zijn aan revisie toe en een reeks van ontwikkelingen vraagt om nieuwe vormen en gedachten. De huidige problemen van de democratie hebben te maken met wat in Nederland is omschreven als 'de verplaatsing van de politiek'. Daarmee wordt bedoeld dat in de afgelopen decennia belangrijke delen van de politieke machtsuitoefening en politieke strijd zijn verplaatst van parlement en kabinet naar andere plaatsen binnen de nationale samenleving en daarbuiten. De Belgische politicoloog Luc Huyse spreekt in dat verband van de 'emigratie

van de politiek'. In grote lijnen zou men zes verplaatsingen kunnen onderscheiden:

1. internationalisering: een verplaatsing naar de instituties van de Europese Unie.
2. regionalisering: een verplaatsing naar het lokaal bestuur.
3. verambtelijking: een verplaatsing naar ambtelijke voorportalen en issue-netwerken.
4. technologisering: een verplaatsing naar maatschappelijke organisaties.
5. individualisering: een verplaatsing naar de privé-sfeer.
6. juridisering: een verplaatsing naar de rechter.

In mijn bijdrage zou ik de aandacht willen vragen voor twee problemen, een politiek en een bestuurlijk probleem, die voortvloeien uit deze ontwikkelingen.

Politiek: verplaatsing zonder verantwoording

De verplaatsing van de politiek is in veel gevallen vooral een verplaatsing van de maatschappelijke macht en niet, of nog niet, een verplaatsing van de democratische controle. Veel van de nieuwe politieke arena's zijn besloten clubs. In de jaren '60 concentreerde de discussie zich vooral op de relatie kiezer-verkozene in het licht van een te grote 'zelfstandigheid' van de verkozene. De 'oude regenten' lieten zich te weinig gelegen aan de wens van de kiezer. De nieuwe regenten daarentegen zijn onmachtig of onzichtbaar. De moderne volksvertegenwoordiger of bestuurder deelt zijn macht met een diffuus geheel van internationale organisaties, lobbyisten, beleidsambtenaren, overlegpartners, zelfstandige bestuursorganen, rechters en pressiegroepen. Veel van de nieuwe politieke gremia dreigen bovendien en meer dan ooit, het domein te worden van de middenklasse. Lang niet alle burgers beschikken immers over voldoende vaardigheden, zelfvertrouwen en contacten om hun stem te laten klinken in die nieuwe politieke fora. Het gevaar is groot dat de stem van nieuwkomers, laagopgeleiden en maatschappelijk inactieven steeds verder verflauwt.

Bestuurlijk: de ongrijpbare samenleving

De overheid ziet zich in toenemende mate geconfronteerd met een 'ongrijpbare samenle-

ving'. Dat probleem heeft twee kanten. In de eerste plaats wordt het door internationalisering, technologische ontwikkelingen en individualisering voor bestuurders steeds moeilijker om houdbare kennis over de samenleving te vergaren. De ontwikkelingen zijn vaak te grillig of gaan te snel voor de traditionele manieren van kennisvergaring en beleidsvoorbereiding. In de tweede plaats moet de overheid bovendien steeds vaker op voet van gelijkheid onderhandelen met maatschappelijke actoren en kan ze niet meer als een echte overheid haar bevelen aan de samenleving opleggen. De moderne bestuurder is geen bevelvoerder meer, maar onderhandelaar. Een extra complicatie daarbij is dat op veel beleidsterreinen de vertrouwde configuraties van koepelorganisaties, PBO-instellingen en andere vaste gesprekspartners aan het verwateren zijn. Mondige burgers verenigen zich ad hoc in belangengroepen die vluchtig van karakter zijn, deelbelangen betreffen en slechts een beperkte greep op hun achterban hebben. Dit maakt dat het creëren van een 'maatschappelijk draagvlak' vaak als een groot probleem wordt ervaren.

De meerderheid van de politici die je met deze analyses confronteert vertoont een klassieke, parlementaire reflex. 'Het primaat van de politiek moet worden hersteld!'. Kabinet en Kamer moeten weer het centrum van de democratie worden en de overheid moet haar verantwoordelijkheid nemen, zo klinkt het stoer. Op sommige terreinen valt er met deze strategie inderdaad het nodige te winnen. De Europese Unie bevindt zich bijvoorbeeld nog goeddeels in een pre-parlementair tijdperk.

Mijn inschatting is echter dat die verplaatsing van de politiek op een aantal andere terreinen structureel is. De moderne (Nederlandse) samenleving is een zeer open onderhandelingshuishouding geworden waarin de kamer, het kabinet of de rijksoverheid maar één van de vele spelers is. Burgers, belangenorganisaties en lokale bestuurders laten zich niet meer in de passieve rol terugdringen die zolang kenmerkend was voor de (Nederlandse) politieke cultuur. Complexe democratieën kunnen dan ook als centrum-loos worden getypeerd. Het onderscheid tussen democratische en niet-democratische

maatschappijen zit daarmee niet alleen in het 'lege' (dat wil zeggen, met de verkiezingsuitslagen wisselende, niet blijvend aan één persoon gebonden) karakter van het politieke machtscentrum, maar net zo goed in het ontbreken van zo'n eenduidig machtscentrum als zodanig. Van 'soevereiniteit' in de traditionele zin van het woord is, op welk bestuurlijk niveau dan ook, geen sprake meer.

Als deze analyse correct is, dan kunnen we niet volstaan met een klassiek-parlementaire, min of meer 19de eeuwse strategie, maar zullen we daarnaast ook andere strategieën voor politieke en bestuurlijke vernieuwing moeten beproeven om zo democratische verantwoording en maatschappelijk draagvlak tot stand te brengen.

Politiek: andere vormen van debat en verantwoording

In een democratische rechtsstaat gaat machtsuitoefening hand in hand met verantwoording. Indien de politiek zich verplaatst van de traditionele politieke instituties naar andere arena's, moet het maatschappelijk debat en de vraag om publiek rekenschap mee verhuizen. Soms kan dat, zoals ik reeds aangaf, door de positie van de parlementair-democratische organen te versterken, zowel op nationaal als op Europees niveau. In dat verband kan men aan de volgende punten denken:

- de introductie van maatschappelijke enquêtes;
 - de invoering van vormen van ambtelijke aanspreekbaarheid jegens de Kamer of andere democratische organen;
- Er moet daarnaast echter ook ruimte komen voor nieuwe fora en nieuwe vormen van debat, rekenschap en verantwoording.
- invoering van correctieve referenda;
 - een institutionalisering van debat en kritiek binnen onderzoekscentra, bedrijven en andere organisaties;

In een 'centrum-loze democratie' is het daarnaast van het groot belang dat er, naast de reguliere verkiezingen en referenda, een regelmatige feedback plaatsvindt tussen politici en burgers.

- 'ronde tafels' van politici, belangengroepen, betrokken burgers en deskundigen (vgl. panels en stadsgesprekken).

Bestuurlijk: de responsieve overheid

Op die terreinen waar het primaat van de overheid blijft gelden, zal de overheid zich meer dan ooit open moeten stellen voor een dialoog met burgers en maatschappelijke organisaties - niet alleen bij de uitvoering, maar vooral ook bij de voorbereiding van het beleid. Burgers en maatschappelijke organisaties zullen veel meer dan nu het geval is bij de formulering van maatschappelijke problemen en de vormgeving van het beleid betrokken moeten worden. Men kan niet volstaan met een inspraakronde op het moment dat de voorstellen worden geïmplementeerd. Dat is niet alleen belangrijk omdat dat beleid een draagvlak nodig heeft, maar ook omdat de overheid de in de samenleving opgeslagen ervaring en deskundigheid niet kan missen - omdat de moderne monarchie een republiek van mondige, weerbare burgers is.

De verplaatsing van de politiek vraagt om 'bindend bestuur' in de dubbele betekenis van het woord. Enerzijds bindend in de zin van een doortastende, verplichtende regelstelling waaraan burgers zich moeilijk kunnen onttrekken. En anderzijds bindend in de zin van een constante zorg om bestaande en ideële en belangentegenstellingen in de samenleving te helpen overbruggen. In het verlengde daarvan en dwars tegen het liberale ideaal van de 'terugtrekkende overheid' in, zou men een drietal overheidsfuncties kunnen onderscheiden:

- de responsieve overheid: op die terreinen waar het primaat van de politiek onverminderd blijft gelden, zal de overheid zich meer dan nu open moeten stellen voor een dialoog met burgers en maatschappelijke organisaties - zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering van het beleid;

- de stimulerende overheid: op terreinen waar de overheid is aangewezen op 'horizontaal' bestuur, dat wil zeggen op overleg en communicatie met belangengroepen en andere maatschappelijke organisaties, zal ze vooral een stimulerende rol moeten vervullen. Ze zal als regisseur moeten optreden en de andere betrokken partijen tot het sluiten van (deel)overeenkomsten moeten zien te bewegen;

- de ordenende overheid: in de onderhandelings-

maatschappij zal de overheid de (wettelijke) randvoorwaarden moeten stellen, waarbinnen maatschappelijke organisaties en groepen burgers zelf tot oplossing van conflicten komen. Ze zal de voorwaarden moeten scheppen voor een optimale 'zelf-regulering van de samenleving' (PvdA-verkiezingsprogramma).

Besluit

Betekent dit alles dat we afscheid moeten nemen van het primaat van de politiek? Gaan we naar een inhoudsloze democratie? Ik denk het niet. Het primaat van de politiek zal van karakter veranderen, maar niet verdwijnen. In politieke zin zal het primaat niet altijd per definitie het primaat van de parlementaire politiek zijn. Invoering van ronde tafels, maatschappelijke enquêtes en correctieve referenda kan betekenen dat het parlement, niet alleen de facto (zoals nu reeds het geval is), maar ook de jure niet altijd meer het eerste en het laatste woord heeft. Het primaat van de burger zal echter worden versterkt. In bestuurlijke zin zal het primaat niet altijd per definitie het primaat van de probleemstelling zijn. Bindende besluitvorming impliceert dat de overheid nog wel het laatste, maar niet meer het eerste woord bij de beleidsvorming heeft. Een responsieve overheid is geen president-directeur van de BV Nederland of de BV Vlaanderen, maar zal zich als een primus inter pares door de samenleving moeten bewegen.

Democratie en Internet: een virtuele realiteit?

door Jo Buelens - 24 juli '96

Nieuwe technologieën scheppen nieuwe verwachtingen. In de geneeskunde is dat overduidelijk. Wat nu al kan dankzij de nieuwe spits technologie, zou dertig jaar terug als een mirakel of fabeltje afgedaan zijn. Ook op het gebied van de communicatie is er de laatste twintig jaar een evolutie geweest die ons bevattingsvermogen nog niet heeft bijgebeend. We kunnen meer dan we beheersen.

Wat de politiek wil, is precies dit: een beheersbare samenleving creëren. Als we dat bovendien op een democratische manier willen