

door dr. J. Zijlstra



Dr. J. Zijlstra is oud-president van De Nederlandsche Bank NV.

De illusie van de 'Democratische staat',*)

Een opzienbarend geschrift. Voortgekomen uit discussies, in het kader van de Wiardi Beckman Stichting, houdt het zich bezig met klemmende vragen op het gebied van politiek en samenleving of, meer traditioneel, van staat en maatschappij.

Ik juich het zeer toe dat deze bezinning en ook herbezinning op strikt genomen de kernvraag van het politieke bedrijf zo bekwaam door de auteur in kaart is gebracht. Deze kernvraag betreft het wezen van de staat, de omvang en de begrenzing van de staatstaken.

Een oud-antirevolutionair als de schrijver van deze recensie weet daarvan mee te praten. Wat hebben wij in onze kring gepraat, geschreven, gediscussieerd en dikwijls getobd met die vragen van staat en maatschappij, meer in het bijzonder over de grenzen van de staatstaken. Wij spraken daarbij over eigenlijke of oneigenlijke, primaire of secundaire, directe of indirecte staatstaken. Veelal waren het pogingen om de weerbarstigste werkelijkheid te vangen in schema's die een beperkte opvatting van de staatstaak belichaamden als zijnde de blijvende, principieel verantwoorde grond voor overheidsgrijpen, terwijl een vrijwel steeds

aanwezig en danig toenemend 'plus' als een tijdelijk en op den duur te elimineren verschijnsel werd gezien. Wijsgerige onderbouwing werd gevonden in Kuyper's soevereiniteit in eigen kring; tot op zekere hoogte, maar dan veel grondiger uitgewerkt in de latere Wijsbegeerte der Wet-sidee. In katholieke kring werkte men met het subsidiariteitsbeginsel.

Kalma geeft een kort maar boeiend overzicht van de ontwikkeling in de kring der sociaal-democraten aan de hand van het onderscheid tussen een meer pragmatisch en een meer idealistisch en toekomstgericht denken. In De weg naar

*) Besprekingsartikel n.a.v. het boek van Paul Kalma: *De illusie van de 'democratische staat'*; uitg. Kluwer, Deventer. De prijs is f 25.75.

Vrijheid van 1951, waar drs. Den Uyl een doorslaggevende rol heeft gespeeld, komen wij een belangrijke visie op de staatstaak tegen. Het is de opvatting die Kalma weergeeft als volgt: 'De staat geldt als de cockpit van de samenleving, van waaruit die samenleving in socialistische richting wordt gestuurd respectievelijk voor allerlei onheil wordt behoed'. Kalma's conclusies zijn met betrekking tot het vermogen van de staat, als belichaamd in regering en parlement, om adequaat te kunnen 'sturen' in een gewenste richting nogal negatief. Zij moeten voor menig rechtgeaard socialist ronduit teleurstellend zijn. Wij komen op deze conclusies en wat daaruit volgens de auteur voortvloeit nader terug. Volgen wij eerst kort de fasen van zijn betoog.

Aangevangen wordt met een uiteenzetting van wat eigenlijk onder de democratische staat moet worden verstaan. De democratische staat is een soort meet- en regelapparatuur waarmee de samenleving zichzelf bestuurt. Zij heeft een centraal punt, de nationale overheid, gevormd door regering en parlement. De uitvoering wordt verricht door de overheidsbureaucratie. Ten einde de omvang van de taak binnen de perken van het mogelijke te houden kan gebruik worden gemaakt van een tweetal mechanismen, te weten een meerderheidsmechanisme en een delegatiemechanisme. Een historisch overzicht van het denken over deze problemen in de kring van de sociaal-democratie constateert dat het hier een uiterst moeilijke materie betreft waarover dikwijls grote verschillen van mening hebben bestaan. Interessant is dat de schrijver tot de conclusie komt dat de sociaal-democratie in het denken over deze problemen een dualisme, misschien beter een zekere gespletenheid vertoont tussen een technocratisch en eschatologisch denken. De heilsverwachting leeft weliswaar veel minder sterk dan bij de

communisten, geheel verdwenen is zij niet en kan zij natuurlijk ook niet zijn. Het technocratisch denken geeft een natuurlijke verbinding met niet-socialistische partijen die ook voortdurend in touw zijn om de bestuurbaarheid van de maatschappij en de efficiency van het overheidsapparaat te vergroten (als voorbeeld zij hier de Commissie Vonhoff genoemd).

In de inleiding werd reeds duidelijk uiteengezet voor welke dilemma's men komt te staan bij het nadenken over staat en maatschappij, over overheid en samenleving in de gecompliceerde tijd waarin wij leven. Wat kan de overheid aan, zonder dat zij door overbelasting tot inactiviteit wordt gedoemd. Ook in de socialistische kring bestaat in toenemende mate zorg over dreigende overbelasting. Daar tegenover wordt echter ook bepleit dat juist meer 'greep' op de samenleving nodig is, bijv. in de vorm van grootscheepse nationalisaties, een centraal overheidsplan voor de economie, algemene beleggingsvoorschriften. Bij de bespreking van deze dilemma's verzucht Kalma: 'Als in de komende hoofdstukken het idee van de democratische staat als een illusie wordt aangemerkt, is dat vooral omdat dat begrip eigenlijk een contradictio in terminis is, het veronderstelt een sterke staat met een grote uitvoerende macht, die de maatschappelijke ontwikkeling doelbewust stuurt en die daarbij ook nog democratisch is, d.w.z. open staat voor de wensen en verlangens vanuit de samenleving'. En dan kort en bondig: 'De centrale overheid wordt een macht toegeschreven die zij niet bezit en in een democratische samenleving ook niet kan bezitten'. Deze thema's komen voortdurend terug. In het derde hoofdstuk over democratie contra de democratische staat wordt de eerdergenoemde centrale vraagstelling opnieuw en nu zeer puntig geformuleerd.

(Het gaat om) 'de vraag of onze democratische maatschappij zoals zij (nl. de socialisten) die wensen wel planbaar is, wel verenigbaar met het paradigma van de bestuurbare samenleving'. De conclusie is helder en niet voor tweeërlei uitleg vatbaar: 'Het antwoord dat hier op deze vraag wordt gegeven luidt ontkennend'.

Kalma adstrueert dit aan de hand van de begrippen de 'input-zijde' en de 'output-zijde' van het overheidsbeleid. Vanwege de centrale betekenis voor de gehele volgende analyse is een wat langer citaat onontbeerlijk: 'Daarbij kan voor een deel aangesloten worden bij recente literatuur, waarin de bestuurbaarheid van welke samenleving dan ook wordt gerelativeerd. In de literatuur vallen twee elementen te onderscheiden. Het eerste heeft betrekking op de 'input-zijde' van het overheidsbeleid, of, algemener gesteld, op de maatschappelijke wortels van de staat. De staat, zo kan gesteld worden, is geen rationele, bewuste creatie, zoals het bestuurbaarheidsideaal veronderstelt, maar het deels onbedoelde resultaat van maatschappelijke ontwikkelingen. Of, zoals socioloog Elias het in het algemeen formuleert: 'De maatschappelijke processen verlopen over langere perioden gezien blind en ongestuurd' (Elias, p. 173).

Het tweede element heeft betrekking op de 'output-zijde' van het overheidsbeleid, dat wil zeggen op het vermogen van de staat om de maatschappelijke ontwikkeling daadwerkelijk te sturen. Gesteld kan worden dat dit vermogen betrekkelijk gering is en dat pogingen om vanuit een centraal punt maatschappelijke veranderingen door te voeren, vaak geen of heel andere dan de bedoelde effecten sorteren. Zo stelt de politicoloog Van Gunsteren, naar wie hieronder meerdere malen verwezen zal worden: '(De) toepassing van dit soort controle op complexe inter-

actiesystemen heeft averechtse en soms desastreuze gevolgen'. De staat is dus niet alleen een 'onbewust' produkt van menselijk handelen, maar produceert ook zelf op zijn beurt maatschappelijke ontwikkelingen die maar zeer ten dele bewust gewild zijn. Daarmee is de basis gelegd voor een fundamentele kritiek op het paradigma van de bestuurbaarheid van de samenleving. Dit paradigma wordt gekenmerkt door een extreem, onhoudbaar voluntarisme, voor zover de maatschappelijke ontwikkeling wordt voorgesteld als een proces dat (t.z.t.) bewust kan worden gestuurd, geconstrueerd en afwijkingen van die norm worden toegeschreven aan op te heffen toevalligheden, of aan de al evenzeer op te heffen invloed van het bestaande, verkeerde, maatschappelijke systeem'.

Het is door deze wezenlijke complicaties voor een efficiënt overheidsbeleid in onze 20e-eeuwse samenleving dat wij geraakt zijn in een toestand die de auteur wederom weergeeft met een uitspraak van Van Gunsteren: 'Het wettelijk systeem en de burger raken gevangen in een spiraal van regels die de toepassing moeten verzekeren van regels die de toepassing moeten verzekeren van regels.....'. Het vierde hoofdstuk getiteld 'Democratische Staat tegenover democratisering' stelt ietwat teleur. Het mist de helderheid en de bondigheid van het voorafgaande, waarbij billijkheidshalve wel moet worden bedacht dat hier eerst recht de weerbarstigheid van de materie zich laat gelden. De democratische staat, zoals eerder gedefinieerd, leidt tot nog andere problemen en innerlijke tegenstellingen dan die welke reeds werden gereleveerd. Er worden een drietal genoemd:

- a) Het idee van de democratische staat belemmert de ontwikkeling van maatschappelijke conflicten. Motivering: het steunt teveel op de gedachte van harmonie.
- b) Het idee van de democratische staat

vergt de notie van het recht. Motivering: het recht wordt slechts gezien als een instrument van de uitvoerende macht en te weinig als normering van het maatschappelijk verkeer.

- c) Het idee van de democratische staat verwaarloost het belang van de politieke meningsvorming in het democratische proces. Motivering: de nadruk ligt daarbij veel te veel op de voorbereiding van de besluitvorming bij verkiezingen en in het parlement.

In dit hoofdstuk wordt verder een interessante verhandeling gegeven over de rol en de betekenis van het parlement. Ook hier is twijfel en ook zorg met betrekking tot de bestaande toestand. 'Inhoudelijke bemoeienis met het concrete overheidsbeleid zou voor een deel plaats (moeten) maken voor het vastleggen en bewaken van procedures, die staatsapparaten en maatschappelijke organisaties dwingen om open te staan voor de verlangens van werknemers, consumenten, enz. en zich tegenover deze groepen (moeten) verantwoorden'.

Hier raken wij de kern van Kalma's oplossing. Tegenover velen, die zeer bezorgd zijn over de bedreiging van het 'algemeen belang' (het behartigen door regering en parlement) door een veelheid van deelbelangen, bepleit Kalma een 'spreiding' van het 'algemeen belang'. Ik geef een paar citaten:

'Men kan ook zeggen het algemeen belang verliest zijn gebondenheid aan één plaats, de staat, en wordt gelijkmatig over staat en samenleving verspreid'. En verder: 'Met de spreiding van het algemeen belang worden politieke en andere vormen van democratie nevenge-schikt aan elkaar'.

Ten slotte: 'Deze meervoudige, pluralistische opvatting van democratie betekent dat het primaat van de politieke democratie over alle terreinen, waarop de democratie betrekking heeft, plaats maakt

voor het primaat van de politieke democratie op het ene en van de sociale democratie op het andere terrein'.

Ik acht deze benadering moeizaam. Waar loopt dit op uit. Het risico lijkt groot dat de rampen die zich over onze universiteiten hebben uitgespreid na de trieste W.U.B., zich met betrekking tot staat en maatschappij als geheel zullen kunnen herhalen.

In het hoofdstuk dat vooraf gaat aan de 'aanbevelingen' worden belangrijke elementen uit de voorafgaande hoofdstukken besproken onder het hoofd 'Staat en partijen in een democratische samenleving'. Daarin zegt Kalma weer recht toe recht aan dat 'wij het idee dat de overheid economische ontwikkelingen in haar geheel dient te besturen moeten loslaten'. Dat 'verkiezingsprogramma's sterk beperkt kunnen worden en tot een aantal hoofdzaken beperkt kunnen blijven' noteerde ik met instemming en zoals de lezer wellicht zal begrijpen, met genoegen.

De aanbevelingen waarmee het geschrift wordt besloten zeggen nog eens duidelijk dat de schrijver uitgaat van een 'kritiek op de democratische staat als centrale bestuurder van de samenleving'. Deze kritiek moet dienen als een aanbeveling voor de richting waarin de discussie over staat en democratie, met name in de PvdA zich zal dienen te bewegen.

De aanbevelingen hebben betrekking op achtereenvolgens het parlement, de sociale democratie, de overheid en de Partij van de Arbeid. Ten aanzien van het parlement wordt herhaald wat hiervoor werd geciteerd, hetzelfde geldt voor de sociale democratie.

Met betrekking tot de overheid mag hier nog eens worden genoteerd dat onze auteur groot belang hecht aan grotere lokale en regionale autonomie en dat hij verder met betrekking tot het optreden van een centrale overheid een wezenlijke be-

perking nastreeft en wel als volgt:

- a) de schaal van het optreden: geen poging tot algemene besturing, maar beperkte beïnvloeding;
- b) de tijdsduur: nadruk op het tijdelijke karakter van het optreden;
- c) decentralisatie naar het regionale en lokale niveau.

Ik herken in deze laatste formuleringen denkbeelden die mij zeer aanspreken. Mijn eigen formulering van dertig jaar geleden dat de overheid zich moet beperken tot globaal ingrijpen op strategische punten lijkt heel sterk op de zojuist gereleverde zienswijze.

Het boekje bevat ook een aantal commentaren. Ik ga daar niet diep op in maar wil er ook niet helemaal aan voorbijgaan. A.B. Ringeling zegt dat de studie van Kalma analytisch in een aantal opzichten ijersterk is. Hij vindt echter het empirisch gehalte zwak. Het is inderdaad een van de grote problemen van nadenken over staat en maatschappij dat men zo moeilijk de aansluiting vindt met wat oud-minister Roolvink graag noemde de levende werkelijkheid.

Het commentaar van J. van Putten acht ik niet erg geslaagd omdat het in wezen slechts een pleidooi is voor de invoering van arbeiders-zelfbestuur. Ik zie daarin volstrekt geen heil voor het oplossen van de problemen waarmee Kalma heeft geworsteld, en het is bovendien zwak van argumentatie.

J.A. Peters ziet met Kalma het gevaar van de overspanning van de taken van de wetgever. Hij geeft de kostelijke formulering: 'Men sla er de verkiezingsprogramma's maar op na, die zich het best laten samenvatten onder het motto: er moet een wet komen ter bestrijding van al het onrecht'. Ik zou daaraan willen toevoegen dat zo'n wet pas dan volmaakt zou functioneren als hij uit één artikel zou bestaan, nl. 'onze Minister kan terzake alles doen wat hij nuttig en nodig

acht'. Daarnaast zoekt Peters het niet alleen in 'meer democratie', zoals door Kalma wordt bepleit, maar in het formuleren en in de wet verankeren van algemene burgerrechten op het gebied van subsidies en uitkeringen.

P.J.G. Kaptein graaft naar mijn mening het diepst. Hij stelt een zeer centrale vraag, nl. wat is de staat eigenlijk voor een verschijnsel. Die vraag heeft Kalma volgens hem niet beantwoord en daarom blijft toch ietwat duister wat dan wel die staat kan en niet kan, wel en niet mag. Daarmee ligt inderdaad een centrale vraag op tafel die al onze democratische partijen en niet alleen de Partij van de Arbeid bezighoudt, in ieder geval voortdurend bezig hoort te houden. Zijn er grenzen aan het kunnen van de staat, grenzen aan het mogen van de staat en wat is de verhouding tussen deze twee. Kalma heeft een voortreffelijke analyse gegeven en wanneer in het voorgaande op enkele onvolkomenheden wordt gewezen, tekortkomingen met betrekking tot de praktische toepasbaarheid, dan is dat in wezen geen fundamentele kritiek maar een aansporing. Dertig jaar geleden heb ik in een bespreking van het bekende geschrift van de Partij van de Arbeid 'De weg naar Vrijheid' gezegd: 'Dit geschrift noopt niet alleen tot kritiek op de daarin vervatte denkbeelden maar ook tot zelfkritiek'. Toen was mijn vraag: waar staan de politieke partijen met betrekking tot de economische problematiek. Nu zou mijn vraag zijn: waar staan de politieke partijen met betrekking tot grenzen van kunnen en mogen van de staat. De verschillen zijn wellicht minder groot dan wel eens wordt gedacht.

In het derde hoofdstuk heeft Kalma het een ogenblik moeilijk omdat hij, gezien zijn wel zéér kritische opvattingen over de omvang van de staatstaak in een liberaal-conservatieve hoek terecht dreigt te komen. Hij verweert zich tegen dat mo-

gelijke verwijt, maar verderop is hij toch weer consequent genoeg om toe te geven dat hij tot op zekere hoogte gaat belanden bij de conservatief-liberale kritiek. Ik vind dit niet zo belangrijk. Wat ik wel belangrijk vind is dat dit soort beschouwingen in de Partij van de Arbeid niet stopt en in andere partijen opnieuw ter hand genomen dan wel voortgezet wordt. In de Partij van de Arbeid is een werkgroep resp. een gespreksgroep met deze zaken bezig geweest sinds 1978. Uit hun arbeid groeit Kalma's geschrift, 'een politieke handgranaat' zoals het schijnt te zijn genoemd. Waarom zou er niet eens een werkgroep uit de (grotere) democratische partijen kunnen komen, die in alle rust zou trachten na te gaan – om het in sociologisch jargon te zeggen – 'waar wij eigenlijk mee bezig zijn' met betrekking tot staat en maatschappij, met betrekking tot het kunnen en mogen van de overheid in een parlementaire democratie.

Naschrift.

De tot mijn spijt zeer vertraagde bespreking van Kalma's geschrift heeft het voordeel dat ook kennis kon worden genomen van de belangrijke publikaties in het Hollands Maandblad van november en december 1982. In het novembernummer verscheen een zeer gedegen artikel van Ed van Thijn, de tekst van een toespraak over de staatsmacht. In het decembernummer vindt men een tiental beschouwingen (waaronder een van Kalma zelf) over de onderhavige problematiek.

Het blijkt dat tussen Van Thijn en Kalma een zeer essentieel meningsverschil bestaat. Van Thijn wil het functioneren van de staat en maatschappij 'verbeteren' door knelpunten op reeds ingeslagen wegen te verwijderen. Kalma wil 'veranderen'. Ik citeer Kalma's slotconclusie: 'Aan het eind van zijn artikel concludeert Van Thijn dat de 'democratische staat' geen illusie is, maar een bereikbaar idee

aal waarvoor nog veel werk zal moeten worden verzet. Ik stel daar tegenover dat het wel degelijk om een illusie gaat'.

Er is ook een artikel van Vonhoff bij het tiental. Kalma's bezwaren tegen de denkbeelden in het bekende Rapport Vonhoff 'lopen in belangrijke mate parallel' met zijn bezwaren tegen Ed van Thijns opvattingen. Maar Vonhoff zelf moet van Van Thijns ideeën niets hebben. Ik citeer: 'De gedrevenheid van Van Thijn om tot een betere democratische staatsopvatting te komen waardeer ik ten zeerste. Met hem ben ik van mening dat dit van wezenlijke betekenis is voor het gezond voortbestaan van onze democratie. Maar toch is ons reisdoel heel verschillend.

Die betere, meer heldere en eenvoudiger organisatie van de staat, maar ook van stads- en provinciaal bestuur sta ik voor, omdat de individuele burger en burger in de gelegenheid moet worden gesteld om in dit land veel meer dan wij gewend zijn geraakt op allerlei gebied weer zelf het eigen lot te beïnvloeden. Juist het kenmerk van een goede organisatie is dat die ten opzichte van de individuele mens zowel vrijheidscheppend als in beginsel dienstbaar is. Van Thijn zoekt naar de organisatie die de groepen burgers, de mensen in het land, weer eens netjes op een rij heeft. Elke groep in het vakje waar hij thuishoort'.

En nu wordt het spannend, want wij komen nog eenmaal terug op Kalma in zijn commentaar op Van Thijn:

'Een democratische samenleving, zo stel ik in het rapport, is een samenleving waarin mensen en organisaties voor hun belangen en verlangens kunnen opkomen; waarin maatschappelijke conflicten zich vrijelijk kunnen uitkristalliseren en op min of meer vreedzame wijze worden beslecht. De spil van zo'n samenleving wordt gevormd door het recht: het maakt conflicten mogelijk, het begrenst conflicten en het vormt de inzet van conflicten'.

Wie staat nu eigenlijk waar? Een wel – haast zowel komisch als tragisch patroon van opperste verwarring lijkt zich aan de onbevangen lezer (even aangenomen dat deze bestaat) voor te doen.

In het begin sprak ik over discussies die zich lang geleden in de Anti-Revolutionaire Partij over staat en staatstaak hebben voorgedaan. Een dezer dagen herlas ik een artikel dat prof. A.M. Donner in die tijd schreef in de in 1951 aan prof. Dooyeweerd aangeboden feestbundel. Hij gebruikt voor de staatstaak een omschrijving die niet ver lijkt te liggen van het laatste citaat, dat ik aan Kalma ont-

leende. Het gaat volgens Donner om 'orde en vrede'. Ik zou wensen dat het herdrukt was in Hollands Maandblad naast de tien reeds gepubliceerde artikelen. Het graaft op menig punt dieper. Ik ben erdoor bevestigd in mijn idee van de wenselijkheid ener herbezinning van onze democratische partijen op wat zij eigenlijk willen, respectievelijk behoren te willen, met betrekking tot wat ik gemakshalve maar even blijf noemen staat en maatschappij.

