

Krisis

SYBERBERG

BOLTANSKI

TARANTINO

GIACOMETTI

HOFLAND

BACON

EN ANDEREN

DE BOODSCHAP VAN DE KUNST

N°61 december 1995

De topografie van de politiek

EEN OVERZICHT VAN DE RECENTE NEDERLANDSE DISCUSSIE
OVER DE STAND VAN DE DEMOCRATIE (1)

Ido de Haan en Jan Willem Duyvendak

Politici en hun critici repten tot voor kort onherroepelijk van 'de kloof tussen de politiek en de burgers'. In somber getoonzette bespiegelingen werd een statisch beeld opgeroepen, waarin politici en burgers op grote afstand van elkaar stonden. Van dynamiek was weinig sprake, behalve dat de kloof zich steeds verder vergrootte. Verontruste rapporten verschenen waaruit soms moest blijken dat burgers hun belangstelling voor de politiek meer en meer verloren. Dan weer vertelden de analyses dat het de politici waren die de meeste afstand hielden. Zij sloten zich op in de Haagse ivoren torens.

In enkele recente publicaties wordt betoogd dat deze diagnoses aan het werkelijke euvel voorbij gaan. De auteurs vertolken de nieuwe gemeenplaats, die luidt dat er niet zozeer een kloof is tussen burgers en de politiek, als wel dat de politiek is verplaatst, geëmigreerd, verhuisd, uitgezwermd of versplinterd. Jaren na Luhmanns omschrijving van een acephalische politiek en Leforts notie van 'de lege plaats' van de soevereiniteit, maakt in de kring van Nederlandse politieke commentatoren de gedachte opgang dat de topografie van de politiek is veranderd. Niet langer wordt de vraag gesteld van het politicologendebat, te weten 'Wat is politiek?'. De vraag is nu: 'Waar is politiek?'

In deze topografische wending in het politieke denken wordt veelal de suggestie gewekt dat 'politiek' een schaars goed is: als het hier is, is het niet daar. Verplaatsing moet dan begrepen worden als een proces waarin Den Haag 'politiek' inlevert, en nieuwe velden 'politiseren'. Bij nader inzien blijkt echter dat het in dit proces eerder sprake is van proliferatie, en dus van toename van 'politiek', dan van verschuiving van een gelijkblijvende hoeveelheid. Uiteindelijk gaat het de auteurs die een verspreiding constateren ook niet zozeer om een kwantitatieve verandering maar om een kwalitatieve wijziging, namelijk het verdwijnen van een centrum in de politiek.

Wij betogen dat de 'verplaatsings'- en 'verspreidings'-denkers in hun pleidooien voor een centrumloze politiek te hard van stapel lopen. Niet alleen is er feitelijk nog steeds sprake van een centrum van de politiek. Ook in normatieve zin menen wij dat het centrum niet uit het oog mag worden verloren. De vraag die 'verspreidingsdenkers' moeten beantwoorden is die naar de verhouding tussen de delen en het geheel van de politiek, tussen de verdeeldheid van de 'gepolitiseerde' maatschappij

en de eenheid van de staat. Tot nu toe is die kwestie vooral besproken aan de hand van de toekomst van politieke partijen. Het idee van een verspreiding van de politiek werpt daarentegen licht op nieuwe politieke organen en actoren die de verdeeldheid van de samenleving kunnen vertalen in de eenheid van de staat.

Het ongenoegen over de kloof

Het 'kloof-denken' ligt nog lang niet achter ons, getuige de bundel *De open samenleving en haar vrienden*, uitgebracht ter gelegenheid van de vijftiende verjaardag van rechtsfilosoof en D66-senator Jan Glastra van Loon. (2) Het boek is doordeesemd van de sombere gedachte dat de Nederlandse burgers door politici, wetenschappers en lobbyisten op afstand van de politieke macht wordt gehouden en dat het politieke systeem, mede hierdoor, aan legitimiteit heeft ingeboet. Zo schrijft Glastra van Loon:

“De aanwijzingen voor het disfunctioneren, de ondoorzichtigheid ervan en de tanende legitimerende kracht van onze parlementaire democratie zijn overbekend. Ik zal ze niet nog eens opsommen. Wel wil ik erop wijzen dat er een verband bestaat tussen deze tekortkomingen en de problemen die zijn ontstaan door het veld winnen van vakwetenschappen en specialistische deskundigheden.” (1995: 22-23)

Waar Glastra van Loon geneigd is om de kloof aan vakspecialisten te wijten (die volgens hem vervangen zouden moeten worden door generalisten, en dat zijn volgens hem juristen, zoals hijzelf...), zijn andere auteurs meer genegen om een gemis bij de burgers te constateren. Schuyt stelt bijvoorbeeld:

“Dat burgers stelselmatig buiten het politieke spel worden gehouden, zoals Glastra van Loon schrijft, is mijns inziens meer een kwestie van de afwezigheid van een stevige democratische cultuur in ons land dan van een overal heersende verwetenschappelijking.” (1995: 57)

Schuyt staaft deze mening door te verwijzen naar de Verenigde Staten. Daar heerst naar zijn mening onder burgers veel meer een cultuur van 'democratisch individualisme'.

Ondanks het feit dat Van Loon en Schuyt een verschillende kant van de kloof kiezen, geven zij beiden uitdrukking aan een *populistische reflex*. Zo beweert Glastra van Loon in verschillende toonaarden dat het nodig is "voeling te hebben met en aan te sluiten bij de problemen en levensomstandigheden van de burgers, zoals zij die zien en ervaren" (1995: 41), en pleit hij voor een vervanging van "abstracte deskundigenkennis" door "organische ervaringskennis". Schuyt beweert, zonder schroom en zonder argument, dat "theoretisch de grotere politieke legitimiteit van het referendum onbetwistbaar is". (1995: 63)

Zoals allen die 'de kloof' betreuren, willen deze auteurs de band tussen staat en burger nauwer aantrekken. Het staatsbeheer moet doorzichtiger worden voor de

burgers. Het streven naar transparantie komt ook de staat ten goede omdat die dan weer kan optreden in het 'werkelijke belang' van de burgers.

Overigens weerhoudt hun populisme de kloofdenkers er niet van tegelijkertijd te pleiten voor 'democratie als dialoog', voor een democratie waarin de politiek juist op afstand van de 'onbemiddelde voorkeuren' van de man in de straat wordt geplaatst, door te eisen dat deze bemiddeld en beproefd worden in een goed gesprek. Want nog sterker dan het populisme van de kloofdenkers is hun pessimisme over de gang van de cultuur. Glastra van Loon betuigt zijn instemming met het idee dat we leven in een 'staccato-maatschappij':

"Consumentisme wordt voor velen een levenshouding (...) en onze parlementaire democratie lukt, doordat haar werking ondoorzichtig is geworden, de burgers uit haar te gebruiken als verstrekkingsapparaat." (1995:20-21)

In zijn bijdrage wijst Lolle Nauta beleefd (het is tenslotte een verjaardag) op de gebreken van deze analyse. Hij stelt terecht dat Glastra van Loons diagnose geënt is op het werk van Habermas, zonder dat de jarige zich bekommert om de theoretische tekortkomingen daarvan. Dat wreekt zich wanneer Glastra van Loon Habermas' neiging overneemt om politiek tot communicatie te beperken. Zodoende spreekt Glastra van Loon onbekommerd over meningsvorming als de manifeste functie van politiek, die ondergesneeuwd zou raken door de latente functie, te weten het verspreken van voorzieningen. Zoals Nauta stelt, is het antwoord op de vraag 'Waar is democratie goed voor?', niet primair te vinden in het genoegen van de burgers in politieke participatie, maar eerder in de bevrediging van hun materiële noden. Die moeten op zijn minst gelijkelijk in acht worden genomen, al was het maar om hun politieke participatie mogelijk te maken. Of zoals Foqué het in zijn commentaar op Glastra van Loon stelt: "In de beschouwingen over de publieke levenssfeer ontbreekt vaak het schaarsteperspectief". (1995: 107)

Deze theoretische gebreken van het kloofdenken zijn nog tot daar aan toe, als er een empirisch onderbouwd betoog tegenover zou staan. Maar ook dat is niet het geval. Glastra van Loon noemt de aanwijzingen voor de kloof 'overbekend', en herhaalt plichtmatig het staatkundige recept van D66 voor alle kwalen (gekozen gezagsdragers, districtenstelsel) zonder een woord vuil te maken aan de situatie in landen waar ze wel gezegend zijn met deze vindingen. Ook zijn vrienden grossieren in *sweeping statements* over 'de burger' in het algemeen, die zich heeft laten verdringen door de politici (Schuyt), zich van de politiek afwendt (Fokkink) of zich uit *Politikverdrossenheit* tot racistisch extremisme laat verleiden (Nauta).

Misschien is het een goed idee om de jarige en zijn vrienden en vriendinnen het boekje *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek* cadeau te doen. (3) De auteurs, Herman van Gunsteren en Rudy Andrewew, analyseren daarin ten eerste op welke ongenoegens het kloofdenken gebaseerd is. Zij vatten dat ongenoegen als volgt samen: "'de politiek wil niet luisteren', 'de politiek is ondoorzichtig en misleidend', 'de politiek is impotent' en 'de politiek is de weg kwijt'". (1994: 16) Volgens kloofdenkers zijn ofwel de politici van zo'n laag alloodi dat zij niet in staat

zijn de burgers goed te vertegenwoordigen, ofwel slaagt de politiek er niet in adequate representatie van burgers en rekrutering van capabele politici. Een andere oorzaak voor de veronderstelde kloof vormt de onredelijke verwachtingen van de burgers ten opzichte van het politieke bestel, dat niet aan hun wensen kan voldoen.

Vervolgens laten Van Gunsteren en Andeweg zien hoe persistent het kloofdenken is ("De kloof tussen burgers en politiek duikt in het maatschappelijk debat even regelmatig op als het monster van Loch Ness in de sensatiepers." (1994: 25)) terwijl het toch nauwelijks steekhoudend is. Zo blijkt dat de kloof niet te vinden is in een objectieve afstand tussen de meningen van kiezers en gekozenen. In beide groepen ligt de verdeling van meningen over *hot issues* vrijwel gelijk. Ook de subjectieve beleving van een kloof blijkt niet uit de cijfers. Die wijzen eerder op een toename van politieke belangstelling van burgers. Opkomstcijfers bij verkiezingen tonen geen opmerkelijke daling, behalve bij gemeentelijke en provinciale verkiezingen. De vraag is echter of dat laatste te maken heeft met toenemende vervreemding, of met groter inzicht van burgers in het gewicht van specifieke verkiezingen. Wanneer vervolgens andere participatievormen in beschouwing worden genomen, blijft er nog veel minder over van de kloof. Juist de zogenaamd 'dulle jaren zeventig' of de 'egoïstische jaren tachtig' vertonen een explosie in politieke participatie.

Een andere indicator voor de kloof wordt gezien in de opkomst van extreme partijen en de stemmen die daarop worden uitgebracht. Hoewel Van Gunsteren en Andeweg dit niet willen bagatelliseren, wijzen zij erop dat in enquêtes de Nederlandse burgers, na Denemarken en Luxemburg, de grootste tevredenheid met het functioneren van hun democratie uitspreken. Bovendien is het hoge percentage voor racistische partijen bij gemeenteraadsverkiezingen niet terug te vinden op landelijk niveau. Daaraan kan worden toegevoegd dat degenen die op racistische partij en stemmen dat wellicht uit racistische overwegingen doen. Dat zou dan wijzen op een tamelijk groot vertrouwen in de werking van de democratie, als zou een stem op de CD hun racistische programma een stap dichterbij zijn verwerkelijking brengen.

De verplaatsing van de politiek als *zero sum game*

Van Gunsteren en Andeweg laten overtuigend zien dat het niet terecht is te spreken over een kloof tussen burgers en politiek. Dat betekent volgens hen niet dat er niets veranderd is in de verhouding tussen burgers en bestuur. Zij betogen dat in de afgelopen decennia de afstand tussen burgers en de staat steeds kleiner is geworden: burgers zijn mondiger geworden en zich meer met de politiek gaan bemoeien. Daarnaast zijn politici steeds 'gewoner' geworden. Deze onttovering en onthiërarchisering hebben ertoe geleid dat de gevoeligheid voor (de resterende) afstand groter is geworden. Voorts zijn gezagsdragers, mede door de afstandsverkleining, steeds meer verstrikt geraakt in een onoverzichtelijk web van wensen, eisen en beloften. Hun slagkracht is daardoor afgenomen, hetgeen de onvrede over hun optreden verder vergroot.

De auteurs vatten deze ontwikkeling samen in de hoofdstuktitel 'Het mysterie van de verdwijnende politiek'. Daarmee sluiten zij aan bij een hausse aan pamfletten en publicaties waarin gesproken wordt over 'verplaatsing', 'migratie' dan wel 'verhuizing' van de politiek. Naast *De verplaatsing van de politiek* van de Wiardi Beck-

manstichting, wordt het credo van de verplaatsing beleden door de Leuvense politicooloog Luc Huyse in zijn boek *De politiek voorbij*. (4) Beide laatste geschriften leunen op het werk van Ulrich Beck over de 'risicomaatschappij', en sluiten in hun gedachtenwereld ook aan bij *La fin de la démocratie*, waar Jean-Marie Guéhenno twee jaar geleden de Europese intelligentsia mee verraste. (5)

Kern van deze geschriften is dat 'politiek' in onze tijd op andere plaatsen te vinden is dan in de parlementaire besluitvorming op nationaal niveau. Nu wisten marxisten al langer dat de werkelijke macht in de produktieverhoudingen lag. Ook betoogden Amerikaanse politicologen, die bekend staan als 'pluralisten', al eerder dat voor de verhoudingen in de volksvertegenwoordiging de verdeling van macht over maatschappelijke organisaties van doorslaggevend belang was. Foucaultianen, poststructuralisten en protagonisten van de theorie van het sociale, vertelden al langer geleden dat wetenschappelijke en sociale disciplinevorming en bureaucratisering de onderbouw waren waarop de fictie van het soevereine volk zich kon oprichten. En feministen meenden al vroeg dat "het persoonlijke ook politiek was".

In de huidige diagnoses worden deze inzichten grotendeels overgenomen. Zo noemen Bovens c.s. en Huyse de internationalisering van de economie, de macht van het bedrijfsleven, de greep van de bureaucratie en de invloed van onderzoekscentra als voorbeelden van de verplaatsing van de politiek. Net als pluralisten als Lippmann of Dewey, hebben de huidige auteurs ook oog voor de grote rol van de media in het politieke proces, al konden hun voorgangers destijds niet de omvang van een imperium à la Berlusconi of Murdoch bevroeden. Bovens c.s. betogen ook dat politiek zich voor een groter deel in de privésfeer is gaan afspelen: mensen zijn nu sneller geneigd persoonlijk ongenoegen als politieke kwestie te formuleren.

Relatief nieuw is slechts één van hun verplaatsingen, namelijk het fenomeen dat de politiek zich meer en meer buiten de kaders van de natiestaat begeeft. Politiek wordt Europees, Atlantisch, mondiaal, of, nog sterker: heeft in het geheel geen vaste locatie meer.

In vergelijking met eerdere politiek-theoretische scholen, verschilt het huidige verplaatsingsdenken op nog een ander punt. Terwijl marxisten en poststructuralisten geneigd waren de parlementaire democratie onvermijdelijk als fictie te beschouwen, doen de huidige denkers dat zeker niet. De retorische kracht en politieke urgentie ontleen deze geschriften juist aan de suggestie dat 'verplaatsing' ook een zeker verlies inhoudt. Huyse:

"Activiteiten die ooit het quasi-monopolie van het parlement, de regering en de ambtenarij waren, zijn verhuisd naar het transnationaal niveau, het bedrijfsleven, de laboratoria, de rechtbanken en de media. Daardoor heeft de positie van wie als député, minister of ambtenaar beroepshalve met politiek bezig is, een deel van haar gewicht verloren." (1994: 125)

In vergelijkbare zin stellen Bovens c.s.:

"Naarmate de democratie zich verder ontwikkelt, neemt het parlement als democratisch centrum van de samenleving in betekenis af. Complexe, democra-

tische samenlevingen als de onze kunnen dan ook als centrum-loos worden getypeerd.” (1995: 33)

Beide diagnoses liggen dicht in de buurt van Guéhenno's conclusie dat in de huidige constellatie niet meer voldaan kan worden aan twee postulaten van de democratie, te weten het bestaan van autonome subjecten en van een vaste plaats voor het proces van politieke meningsvorming, besluitvorming en verantwoording. In plaats daarvan zijn er nog slechts knooppunten in netwerken en tijdelijke allianties, vluchtige beelden en *sound bytes*. Dit leidt tot een maatschappij zonder politiek, zonder burgers, en vandaar uiteindelijk tot een *non-société*. (Guéhenno, 1993: 51)

Een dergelijke zwartgallige conclusie lijkt zich vooral op te dringen wanneer de verplaatsing van de politiek als *zero sum game* wordt gezien. Politiek is dan een ding, dat maar op één plaats tegelijk kan zijn en dus uit het centrum verdwijnt als het ergens anders naartoe wordt verplaatst.

Dat Bovens c.s., Huysse en Van Gunsteren en Andeweg een heel wat optimistischer toon aanslaan dan Guéhenno, die in somberheid de kloofdenkers gemakkelijk evenaart, komt doordat de Nederlandstalige auteurs spreken over verplaatsing van de politiek, maar meestal uitbreiding en verspreiding van de politiek bedoelen. Politiek is dan geen *zero sum game* meer maar een *win-win*-situatie, om maar in bestuurskundig jargon te blijven. Zo spreken Bovens c.s. in bovengenoemd citaat expliciet over een verdere ontwikkeling van de democratie. Zij betogen dat de democratie na de fase van de 'klassieke parlementaire democratie' een overgang heeft gemaakt naar een 'fase van groeiende betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij het democratisch bestuur'. In hun oordeel bevinden wij ons nu in de overgang naar een derde 'fase van de emancipatie van de burger en van nieuwe vormen van verantwoording en controle'. (1995: 33)

Verder schetsen ze een proces van 'politisering' van nieuwe velden onder invloed van 'technologisering': wetenschap en techniek worden op dit moment inzet van politieke strijd. Dit leidt tot "nieuwe vormen van menings- en besluitvorming die verder gaan dan het traditionele primaat van de parlementaire politiek". (1995: 18) Door deze politisering van nieuwe velden wordt de politiek derhalve *uitgebreed*. Hetzelfde geldt voor de "verplaatsing naar de privé sfeer". Bovens c.s. stellen dat dit heeft geleid tot nieuwe vormen van inspraak.

“Politiek bewuste, mondige burgers weten, al dan niet met behulp van intermediaire organisaties en bewegingen, ruim gebruik te maken van de mogelijkheden die een goed ontwikkelde rechtsstaat biedt om deel te nemen aan de maatschappelijke discussie en besluitvorming. Ze zijn hiertoe in staat dankzij de enorme uitbreiding van de klassieke en sociale grondrechten, door de toename van de openbaarheid van bestuur en door de sterke verbetering van de rechtsbescherming.” (1995: 18, cursivering, idh/jwd).

Uit dit citaat blijkt dat de politiek zich niet verplaatst maar 'vergroot'. Deze 'uitbreiding' leidt op haar beurt ook nog eens tot politisering en emancipatie van burgers.

Op vergelijkbare manier spreekt Huyse van 'de nieuwe politisering' van het bedrijfsleven, het wetenschappelijke onderzoek, de rechterlijke macht en de media. (1994: 86-115) "Politiek is nu een huis met zeer vele kamers", wat een treffende beeldspraak is voor de proliferatie van de politiek.

Dit alles neemt niet weg, dat ook deze *win-win*-situatie, de verspreiding van de politiek nog op verlies kan duiden: niet in de kwantiteit van de 'politiek', maar in de kwaliteit. Zoals alle auteurs betogen, leidt de verstrooiing van de politiek ertoe dat het centrum verloren gaat, meer in het bijzonder, dat de nationale volksvertegenwoordiging in betekenis afneemt. Daardoor dreigt er een tekort aan democratische controle te ontstaan. Dat is bijvoorbeeld het geval nu politiek zich verplaatst naar Europees niveau en naar de 'ambtelijke voorportalen', zoals Bovens c.s. ze noemen:

"Veel van die nieuwe politieke arena's zijn besloten clubs. Het gevaar dreigt dat democratische verworvenheden als openheid en verantwoording worden geofferd op de altaren van internationalisering, economische rationaliteit en technocratische effectiviteit." (1995: 21)

De alarmerende toon die 'een agenda voor democratische vernieuwing' noodzakelijk maakt, en ons noopt na te denken over een situatie die 'de politiek voorbij' is, ontleent zijn kracht dus niet aan de kwantitatieve verspreiding van de politiek. Eerder gaat het om de kwalitatieve verandering die in dit proces besloten ligt: het traditionele centrum van de democratische controle op machtsvorming wordt buiten spel gezet.

"Het onderscheid tussen democratische en niet-democratische maatschappijen zit dan ook niet alleen in het 'lege' (dat wil zeggen, met de verkiezingsuitslagen wisselende, niet blijvend aan één persoon gebonden) karakter van het politieke machtscentrum, maar aan 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." (1995: 33)

Of, zoals Van Gunsteren en Andeweg het uitdrukken:

"Er is niet meer één politieke orde binnen de natiestaat, die zich naast andere invoegt op haar plaats in één internationaal bestel dat door de Oost-West tegenstelling wordt gedomineerd. Politiek heeft haar centrum verloren en voltrekt zich op diverse plaatsen." (1994: 56)

De auteurs die het vruchtbare idee van de verspreiding van de politiek lanceren, nemen een ambivalente houding aan ten opzichte van de nieuwe politieke topografie. Enerzijds tonen zij zich verontrust over een te vergaande verzwakking van het centrum, anderzijds pleiten Bovens c.s. en Huyse voor een prudente omarming van de nieuwe situatie, door te zoeken naar wat Huyse in de turbotaal van de bestuurskunde noemt: "een nieuwe grammatica voor de politieke besluitvorming". Daarin zal de nadruk liggen op onderhandeling, op gelijkwaardigheid van deelnemende

instellingen, op 'horizontaal bestuur', en derhalve op het verdwijnen van 'het primaat van de politiek'. (1994: 126-129) Bovens c.s. kondigen zelfs een *Copernicaanse Omwenteling* aan:

"Vooral het veelbezongen 'primaat van de politiek', dat wil zeggen het veronderstelde monopolie van de parlementaire politiek op de formulering van het algemeen belang en op de gezamenlijke vormgeving van de maatschappelijke ontwikkeling, valt in zijn traditionele vorm niet meer overeind te houden. Relativering van die primaats-aanspraak is niet alleen geboden omdat de maatschappelijke ontwikkeling daartoe dwingt. Ze vormt ook een noodzakelijke voorwaarde voor de versterking van het democratisch gehalte van de samenleving." (1995: 11)

Het verdwijnende centrum

Deze aankondiging van een radicale verandering van het politieke landschap lijkt ons voorbarig. Het traditionele centrum, de democratische staat, kan sterk vervlochten zijn met andere instanties die de maatschappij vormgeven, zonder dat daarmee het gewicht van het centrum afneemt. Dat blijkt ten eerste uit de oude politieke topografie. Zoals Bovens c.s. en Huysse zelf aangeven is in Nederland en België de vervlechting tussen maatschappelijk middenveld en politiek altijd hecht geweest. In deze fase van 'groeïende betrokkenheid van maatschappelijke organisaties', zoals Bovens c.s. de periode van de verzuiling noemen, leidde verdergaande vervlechting van de staat met het 'maatschappelijk middenveld' ook tot verdergaande centrering en tot vergroting van de parlementaire controle op maatschappelijke processen. De hausse aan wetgeving, subsidiemaatregelen en grote projecten sinds de Tweede Wereldoorlog getuigt van dit mechanisme.

In de tweede plaats moet bedacht worden dat de proliferatie van de politiek zelf al duidt op de aanwezigheid van het nodige centrale sturingsvermogen. Verspreiding van de politiek duidt even goed op het vermogen van het centrum tot het voeren van een 'spreidingsbeleid'. Bijvoorbeeld: de privatisering van overheidsinstellingen leidt, paradoxaal genoeg, niet tot een verkleining van de politiek maar eerder tot verspreiding, tot politisering van nieuwe velden. De geprivatiseerde sector wordt namelijk, zoals ook Huysse terecht stelt, 'opgezadeld' met wat daar zal worden beschouwd als ongewenste onderhandelingskosten. De inspanningen die de geprivatiseerde Nederlandse Spoorwegen zich nu moeten getroosten om de zoveelste verhoging van de prijzen en de zoveelste vertraging van de treinen te verkopen, spreekt wat dat betreft boekdelen.

Lokale politiek

De stelling dat de politiek zich verspreid heeft over nieuwe velden, hoeft dus niet te betekenen dat het centrum verdwenen is. Maar de nieuwe topografie roept wel de vraag op hoe de traditionele 'gecentreerde' politiek zich verhoudt tot de nieuwe 'onthiërarchiseerde' politiek die vorm moet krijgen in 'horizontaal bestuur'. In de genoemde boeken komt deze vraag naar onze mening onvoldoende aan de orde, doordat te snel geconcludeerd wordt dat het centrum helemaal verdwenen is en

plaats heeft gemaakt voor een netwerk waarin staat en maatschappij op vele punten vervlochten zijn. Dit beeld van vervlechting maakt het onmogelijk om de precieze verhoudingen tussen de verschillende lokaties van de politiek nader te bepalen.

Dit is niet alleen een empirische kwestie. Wij verzetten ons ook tegen het beeld van een centrumloze politiek, vanuit de gedachte dat er een centrum van de politiek moet zijn. Want in dat *normatieve* opzicht willen we Guéhenno gelijk geven: een politiek die overal is, is op den duur nergens.

In zijn hoedanigheid van vriend van Glastra van Loon geeft Van Gunsteren een aanknopingspunt om dit normatieve belang van het centrum te beargumenteren. Hij begint met de vaststelling dat "het belang van het lokale in toenemende mate duidelijk" wordt:

"Wat thans aan de gang is, is een strijd om de context van publiek handelen, om de vanzelfsprekendheden en afspraken die daar zullen gelden. Welke combinatie van kennis, lokale banden en openbare ruimte zal zich doorzetten?" (Van Gunsteren in Schuyt en De Vries, 175-176)

Van Gunsteren stelt dus dat politiek niet op alle plaatsen hetzelfde is: politiek verandert als de context verandert. Zoals ook Huyse (1994: 131) aangeeft, moet politiek gezien worden als een activiteit die op verschillende plaatsen een andere karakter kan hebben.

Van Gunsteren definieert die activiteit als 'omgaan met diversiteit', 'organiseren van pluraliteit', en 'strijd om de context van publiek handelen'. Politiek verwijst in deze optiek naar competenties die het mogelijk maken om met verdeeldheid om te gaan, naar de kanalisering van die verdeeldheid, maar tevens naar de verdeeldheid over de benodigde competenties en de wijze van kanalisering zelf. Zoals een van ons heeft geschreven:

"Wat politiek is, is derhalve omstreden. (...) Met de aanduiding wat een politieke kwestie is, wordt het strijdperk afgebakend waarbinnen die kwestie kan worden uitgevochten." (6)

Politiek heeft zo altijd een dubbel gezicht. Aan de ene kant wordt politiek bedreven wanneer de verdeeldheid, de partijdigheid en het verschil benadrukt wordt, als men 'politiseert'. Anderzijds houdt politiek ook in dat men zorg draagt voor de context waarin die politisering kan plaatsvinden. Dat betekent bijvoorbeeld dat de voorwaarden voor een compromis worden geschapen door de partijen mogelijkheden te bieden voor een eervolle terugtocht. Het betekent ook dat betrokkenen materieel in staat zijn partij te geven. Politiek houdt voorts ook nog in dat de voorwaarden tot deelname aan de politieke strijd op een rechtvaardige manier zijn vormgegeven. Alleen als alle partijen in het gevecht menen dat zij een faire kans hebben gehad zich te verdedigen, zullen zij de legitimiteit van de uiteindelijke uitkomst onderschrijven.

Hier begint het gedonder: want wat is rechtvaardigheid, wat is een faire kans? Juist dat, de vraag in welke context 'publiek handelen' plaats dient te hebben, is in-

zet van politieke strijd. Politiek handelen heeft dus altijd een constituerend karakter, doordat ook de context waarin het plaats vindt op politieke wijze gemaakt is. Zoals Hannah Arendt stelt, is politiek handelen daarom gekenmerkt door 'nataliteit'. Dat wil niet zeggen dat de context van politiek handelen steeds weer opnieuw gecreëerd moet worden. Al tijden bestaat er een democratische rechtsstaat, waar we in het dagelijkse politieke gevecht van uitgaan. Het betekent echter wel dat die rechtsstaat in het politieke handelen altijd al aanwezig verondersteld moet worden, zonder dat we beschikken over een metacontext waarin we de werking van de democratische rechtsstaat zelf nog eens kunnen rechtvaardigen.

De staat is dus wellicht een schip, maar dan wel Neurath's schip: het vergt voortdurend onderhoud, dat echter niet kan worden uitgevoerd door het schip in zijn geheel op de helling te zetten. Dat is de reden dat wij sceptisch zijn over al het enthousiasme over 'horizontaal bestuur' via direct onderhandelingen, of via conventanten, waarin de staat niet meer dan een van de partijen is. Hoezeer wij het ook eens zijn met de stelling dat alle politiek in zekere zin 'lokale' politiek is, dat betekent nog niet dat al die lokaties nevenschikt zijn. Politiek-in-context moet ook zijn eigen metacontext vormen: in ieder geval één van de lokaties van de politiek moet de partijdigheid overstijgen en zorg dragen voor het geheel. Tot nu toe was dit de democratische rechtsstaat. Het is de vraag of een andere instantie die rol kan overnemen.

De tussenruimte van de politiek

De stelling dat de politiek centrumloos is, valt echter niet eenvoudigweg te ontcrachten door op tekenen van het tegendeel te wijzen, of door de principiële belijdenis uit te spreken dat het niet zo zou mogen zijn. De verspreiding van de politiek heeft er wel degelijk voor gezorgd dat de manier waarop de staat zorg draagt voor de kanalisering van maatschappelijke diversiteit herzien moet worden.

Tot nu toe heeft de discussie hierover zich geconcentreerd op de toekomst van politieke partijen. In de afgelopen decennia zijn dat de instellingen geweest die bemiddelden tussen de verdeeldheid van de samenleving en de eenheid van de staat. In een recent verschenen themanummer van *Beleid en Maatschappij* (7) wordt echter door vertegenwoordigers van de wetenschappelijke bureau's van PvdA, VVD, CDA en D66 betoogd dat zij die rol niet meer goed vervullen.

Dit nummer draagt bij aan wat de politicoloog Ruud Koole ooit de 'permanente discussie over politieke partijen' heeft genoemd. Opnieuw worden al eerder geconstateerde gebreken opgenoemd. Ten eerste zou er een 'nieuwe middenklasse' zijn ontstaan, die zich niet laat opdelen langs de scheidlijnen van kapitaal en arbeid. Daardoor zou de ideologische verdeeldheid tussen partijen in het ongerede raken en zouden zij zich omvormen tot *catch-all* partijen. De *catch-all* partij zou naar zijn wezen het einde van de politieke partij *tout court* aankondigen. Een partij zonder ideologie, die voor elk wat wils brengt, kan geen verschil meer maken met andere partijen en zal verworden tot een 'één-partijstaat'.

Ten tweede zouden partijen aan representativiteit hebben ingeboet. Minder dan drie procent van de kiesgerechtigde bevolking is nog maar lid van een partij en daarvan is hoogstens tien procent actief. De groep politiek-actieven is bovendien eenzijdig-

dig samengesteld: zij hebben een hoge opleiding en maar weinig van hen komen uit het bedrijfsleven.

Ten derde nemen personen een steeds belangrijker plaats in dan beginselen. Dit is enerzijds een probleem omdat er geen politici meer zijn die het kaliber hebben van vroegere partijleiders als Romme, Oud, Drees of Den Uyl. Anderzijds wordt dit betreurd omdat politici juist te deskundig, te specialistisch, te professioneel zijn geworden. In plaats van de kweekvijver van ideologisch geïnformeerde visies, zouden partijen gesloten circuits zijn geworden, die dicht tegen de bureaucratie aanzitten, veelal daaruit rekruteren, en op die manier niet langer aansluiten bij de verdeeldheid in de maatschappij maar zich verregaand identificeren met de staat.

Onlangs heeft de Groningse filosoof Frank Ankersmit argumenten gegeven waarom het gebrek aan afstand tot de staat en de distantie ten opzichte van de burgers juist het functioneren van politieke partijen ten goede kan komen. In zijn artikel, 'Politieke partijen in het tijdperk van de onbedoelde gevolgen', hekelt Ankersmit de 'identiteitsfilosofie', waarin de partij beschouwd wordt als spiegel van de opvattingen van de burger. (8) In plaats daarvan wijst Ankersmit op het esthetische, creatieve aspect van representatie. Vertegenwoordiging is juist nodig omdat de maatschappij verdeeld is en er geen unitaire 'wil van het volk' gevormd kan worden. Er is daarom een noodzakelijke discrepantie tussen datgene wat wij allen individueel willen en wat op het niveau van de staat als algemeen belang wordt uitgedrukt. Ankersmit herneemt op dit punt dus het 'kloof-denken', maar geeft er een radicaal omgekeerde waardering aan:

"Er is daarom onherroepelijk een kloof tussen burger en staat - een kloof die even onherroepelijk is als die tussen het kunstwerk en wat het kunstwerk representeert." (1994: 212)

Vervolgens betoogt Ankersmit dat politieke partijen zich in de tweedeling die de kloof teweegbrengt aan de kant van de staat bevinden:

"De partij representeert de burger en het is niet zo dat de staat de partijen representeert. Dat wil zeggen, de 'esthetische' breuk tussen burger en staat loopt tussen burger en partij en niet tussen ofwel burger en staat, of tussen partij en staat. (...) De partij is tot op zekere hoogte reeds een onderdeel van de staat, eventueel een embryonale staat of een 'proto'-staat, en geen maatschappelijke organisatie." (ibidem)

Volgens Ankersmit is daarom niet de bureaucratisering, maar wel de ontideologisering voor partijen schadelijk voor hun functioneren. Kenmerkend voor ideologie is het metaforische karakter. Ideologie is, analoog aan de esthetische staat, een manier om een perspectief op de maatschappij te scheppen, om een bepaalde werkelijkheid te belichten. Ontideologisering leidt derhalve tot het verslappen van de politieke creativiteit en tot het verwateren van politieke representatie. In het donker zijn alle katjes grauw.

Ankersmits artikel is interessant omdat hij beredeneert wat de specifieke rol van de staat is ten opzichte van de maatschappij. Maar tegenover Bovens c.s. en Huyse, die wellicht te weinig centrum overhouden, slaat Ankersmit door naar de andere kant. Zoals hij al eerder heeft betoogd (9), acht hij de democratische staat geschikt voor het beheersen van conflicten in een door klasse en religie verdeelde maatschappij. De huidige samenleving heeft echter vooral te maken met 'problemen die ons allen gelijkelijk treffen', waarvan de milieuvervuiling een voorbeeld is. Daardoor zijn er geen maatschappelijke spanningen meer waarvoor de staat een compromis kan bieden; de staat moet dus met een eigen standpunt komen. Hieraan voegt hij nu het aan Walter Bagehot ontleende argument toe, dat "een zekere mate van domheid van de kiezer en van onverschilligheid ten aanzien het gedrag van partij en staat eerder de olie, dan het zand in de politieke machine is". (1994: 217) Tezamen leidt dit tot de kwetsieve stelling dat de maatschappij niet meer van zichzelf verdeeld is maar in principe bestaat uit een domme, want amorfe massa. Hoezeer Ankersmit ook blijft spreken van 'legitieme politieke wensen' van de burger, toch is in zijn optiek de verdeeldheid in de samenleving niets anders dan de creatie van de staat. Politiek wordt zo het kunstwerk van de virtuoze politicus, die door geen andere tegenmacht dan zijn eigen eergevoel in bedwang wordt gehouden.

Bovens c.s. keren zich op dit punt terecht tegen Ankersmits 'decisionistische' overheid. Zij benadrukken dat er geen objectief milieuprobleem is, maar dat de definitie ervan en de mogelijke oplossingen ervoor altijd voor verdeeldheid zorgen. Bovendien kan de strijd daarover niet losgezien worden van verdelingsvraagstukken. Niet alleen de welvaart die tot de milieuproblemen heeft geleid, ook de lasten van die onbedoelde gevolgen moeten rechtvaardig verdeeld worden. Nieuwe 'ecologische' kwesties verschillen hierin niet principieel van oude 'sociaal-economische'.

De auteurs van *De verplaatsing* keren zich tegen de sterke staat en bepleiten de vervlechting van staat en maatschappij, omdat een rechtvaardige oplossing van het milieuvraagstuk niet via staatsdwang is te bereiken. In plaats daarvan zijn de nieuwe consensus-bevorderende procedures nodig. Op het eerste gezicht gaan de 'verspreidings-denkers' in dat opzicht erg veel lijken op de denkers die 'de kloof' betreuren. Beide beschouwen de overbrugging van de afstand tussen de burgers en hun associaties enerzijds en de staat anderzijds immers als de voorwaarde voor een rechtvaardig en effectief overheidsbeleid. Toch is er een essentieel topografisch verschil. De 'kloof-denkers' hanteren namelijk een dichotoom beeld van politiek, terwijl de 'verspreidings-denkers' een pluralistische opvatting ontwikkelen. Vooral op het punt van de politieke partijen leidt dit tot heel andere conclusies.

Kloofdenkers zien aan de ene kant de staat en daar tegenover het volk. Zij verschillen vervolgens onderling van mening over de vraag of het volk in beginsel authentiek en wijs is (Glastra van Loon c.s.) danwel amorf en dom (Ankersmit). Maar zij zijn het er over eens dat de relatie tussen volk en staat (niet noodzakelijkerwijs de verbinding) gelegd wordt door politieke partijen. Partijen zijn in hun optiek een soort agentschappen ter vertolking van het algemeen belang, zij het dat populisten ze beschouwen als agentschap van het volk en etatisten als agentschap van de staat.

De 'verspreidings-denkers' zien daarentegen niet twee, maar een veelheid van (potentieel) politieke lichamen. Ieder van die lichamen kan politieke functies ver-

vullen. Zoals Paul Kalma en Frans Becker in *Beleid en Maatschappij* in het verlengde van *De verplaatsing* stellen, moeten we daarom af van het idee dat politieke partijen het monopolie op politieke meningsvorming hebben. Die functie kan en wordt feitelijk al door een hele reeks andere organen vervuld.

De vraag die zich dan vervolgens opdringt, is of niet ook andere functies van partijen, zoals de rekrutering van personeel of zelfs de organisatie van het electorale proces door andere organen kan worden overgenomen. In de afgelopen eeuw zijn er in deze richting een hele reeks voorstellen gedaan door radicale democraten, pluralisten, gilde-socialisten en corporatisten van diverse snit. Hun ideeën staan op dit moment opnieuw in de belangstelling, getuige bijvoorbeeld het werk van Joshua Cohen, Robert Putnam en Paul Hirst. (10) Voor de *topoi* en *topics* die in dit werk bestreken worden, hebben de 'verspreidings-denkers' een nuttige plattegrond uitgetekend.

Noten

- 1 Bij het schrijven van dit artikel waren we geïnspireerd door Annemarie Mols 'Topografie als methode van kennisonderzoek' in: *Kennis en Methode* jrg.15 (1991) pp. 314-330.
- 2 C. de Vries en k. Schuyt (red.), *De open samenleving en haar vrienden. In discussie met Jan Glastra van Loon*. Boom, Meppel 1995.
- 3 H. van Gunsteren en R. Andeweg, *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*. Aramith Uitgevers, Haarlem 1994.
- 4 M. Bovens e.a., *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*. Wiardi Beckmanstichting, Amsterdam 1995; L. Huysse, *De politiek voorbij. Een blik op de jaren negentig*. Uitgeverij Kritak, z.p. 1994.
- 5 U. Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Suhrkamp Verlag, Frankfurt a.M. 1986; J.M. Guéhenno, *La fin de la démocratie*. Flammarion, Parijs 1993.
- 6 I. de Haan, *Zelfbestuur en staatsbeheer. Het politieke debat over burgerschap en rechtsstaat in de twintigste eeuw*. Amsterdam University Press, Amsterdam 1993, p. 3.
- 7 'Over de toekomst van politieke partijen' in: *Beleid en Maatschappij* 1995 nr.3, pp. 130-186.
- 8 F. Ankersmit, 'Politieke partijen in het tijdperk van onbedoelde gevolgen' in: *Jaarboek 1994 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*. Groningen 1995, pp. 207-236.
- 9 F. Ankersmit, 'Democratie als conflictbeheersing' in: *Krisis* 52 (1993), pp. 5-19; 'De staat moet weer het voortouw nemen' in: *NRC Handelsblad*, 1 oktober 1994, p. 9.
- 10 J. Cohen & J. Rogers, 'Secondary associations and democratic governance' in: *Politics and Society*, jrg. 20 (1992) nr. 4, pp. 393-472; R.D. Putnam, *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, Princeton 1993; P. Hirst, *Associative democracy. New forms of economic and social governance*. Polity Press, Cambridge 1994.