

Legitimatie van overheidsmacht

D.A. van der Hoeven

1. Waarom legitimatie?

Legitimatie van overheidsmacht is een oud probleem. Het moet al gespeeld hebben vanaf het moment dat zich een rechtsgevoel ontwikkelde en het recht van de sterkste daardoor niet meer in volle hevigheid gold; het is als vraagstuk verhevigd sinds de opkomst van het individualisme in de westerse samenleving ten tijde van de Renaissance; en het is nogmaals in belang toegenomen door de verzelfstandiging van de overheid tot regel- en verzorgingsinstituut voor een groot deel van de samenleving.

De vraag is, heel eenvoudig: waarom gehoorzamen mensen de overheid eigenlijk? Waarom komen ze niet in opstand, of nog meer voor de hand liggend, waarom doen zij niet hun eigen zin zonder zich van de overheid iets aan te trekken? Het cynische antwoord: dat laatste gebeurt al, is niet geldig; wie even de cynische bril afzet moet snel tot de verbazingwekkende conclusie komen dat mensen doorgaans de regels gehoorzamen en dat het functioneren van de samenleving juist daarmee samenhangt.

Mensen gehoorzamen regels doordat de overheid zich in laatste instantie doet gelden als een orgaan dat respect afdwingt. Dat is het traditionele antwoord op de gestelde vraag, een antwoord dat ik onderschrijf en waarvoor ik een invulling zoek in het licht van de huidige discussie over de rol van de overheid in de samenleving. Daarbij onderzoek ik ook de rol van het parlement bij dat 'respect afdwingen', een functie die het parlement zeker heeft gehad in theorieën over democratie, maar die nieuwe inhoud moet krijgen. Enkele begripsafbakeningen lijken nuttig. Tot nu toe heb ik het woord 'overheid' gebruikt en het woord 'staat' vermeden; deze laatste term zal ik in paragraaf 4 in een pregnante betekenis introduceren. Verder gebruik ik de termen 'formele' en 'materiële' legitimatie in een iets andere betekenis dan doorgaans in de literatuur. Doorgaans wordt aan legitimatie van macht (die daardoor tot gezag wordt) een formeel en een materieel aspect onderscheiden. Het formele aspect betekent dat macht wórdt aanvaard; dit 'gedogen' van de staat noem ik acceptatie. Daarnaast onderscheidt men doorgaans een materieel aspect van de legitimatie, die bestaat uit het positief instemmen met de macht. Binnen dat laatste onderscheid ik nu weer een formele en een materiële legitimatie; de eerste heeft betrekking op de aanvaarding van macht door zorgvuldigheid van besluitvorming; de tweede op aanvaarding van macht door erkenning dat overheidsbesluiten, ook als ze de directe belangen van betrokkenen schaden, toch in ruimere zin hun belangen kunnen dienen. Vanuit dit onderscheid worden in paragraaf 4 eisen aan het handelen van overheid, overheidsdienaren en burgers gesteld.

2. Aantasting van legitimiteit

Van de problemen met legitimatie van overheidsmacht geeft onze tijd als het ware een praktische illustratie. Na een wel erg stabiele en samenhangende periode van wederopbouw wordt de Nederlandse samenleving nu vooral beheerst door middelpuntvliedende krachten. Deze hebben de periferie van de samenleving (actiegroepen, krakers) verlaten en hebben zich nu gevestigd te midden van het volk. Men is bepaald minder gehoorzaam dan vroeger. Belastingontduiking, misbruik van sociale voorzieningen, vandalisme, overtreding van verkeersregels - het zijn in wisselende mate uitingen van ongehoorzaamheid, en de meeste mensen nemen wel op hun wijze hun part ervan mee. Het simpele feit dat iets verboden is, werkt niet meer, of preciezer uitgedrukt: de *algemene* motivatie om regels te gehoorzamen is afgenomen.

Misschien kunnen wij dit proces uitleggen als het nemen van meer persoonlijke vrijheid, wat toegejuicht moet worden. Maar het gaat hier niet om morele oordelen. Een zekere spanning tussen individuele ontplooiing en gehoorzaamheid aan regels is vanzelfsprekend. Toch is anderzijds ook een zekere maatschappelijke stabiliteit nodig om de individuele ontplooiing mogelijk te maken. Waar het evenwicht ligt, is niet bij voorbaat te zeggen, en verschilt wellicht ook van land tot land.

In Nederland zijn mijns inziens vooral drie ontwikkelingen na de oorlog verantwoordelijk voor een afnemende legitimatie van overheidsoptreden:

1. de afgenomen legitimatie van het corporatisme;
2. de toegenomen regeldruk;
3. het onvermogen van de samenleving, nieuwe problemen werkelijk te incorporeren.

Corporatisme

Het corporatisme is omschreven als 'het beleidssysteem waarbinnen formeel en/of feitelijk plaats is ingeruimd aan de invloed van specifieke belangengroepen, ongeacht of deze groepen door de overheid zijn binnengehaald dan wel, van onderop gegroeid, de overheid hebben gepenetreerd en gecommiteerd' (Van Doorn 1981, p. 135). Deze invloed kan gestalte krijgen door de manier waarop bijvoorbeeld kamerleden en ministers worden geselecteerd; de overheid kan taken laten verrichten door corporatief opgebouwde organisaties als het Landbouwschap; adviesorganen kunnen overbevolkt zijn met vertegenwoordigers van belangengroepen; en ten slotte kunnen overheid en belangengroepen zo sterk met elkaar verweven zijn, dat er in feite van medebestuur sprake is (Scholten, 1981).

Op het eerste gezicht lijkt een corporatistische structuur sterk legitimerend te werken. Immers, 'overheidsbeleid is alleen effectief als het legitiem bevonden wordt, en dat is alleen het geval als er via consultatie met de gevoelens en belangen van betrokkenen goed rekening wordt gehouden' (De Wolff, p. 59); en juist deze consultatie vindt binnen het corporatistisch systeem bij uitstek plaats. Toch noemt Scholten de legitimiteit juist de 'zwakke stee' van het corporatisme (Scholten, p. 250). Dat geldt in onze tijd met name door de zwakker wordende binding van de 'achterbannen' aan de betreffende organisaties. Een specifiek Nederlandse vorm van corporatisme is de verzuiling, waarbij de binding aan de belangenorganisaties niet alleen via materiële, maar ook via levensbeschouwelijke belangen plaatsvindt. De ontzuiling treft, door verminderde legitimiteit van de verzuilde organisaties, derhalve ook de legitimiteit van de overheidsmacht.

Deels ondergraaft een systeem als het corporatisme zichzelf ook door verstarring. De toppen van de belangenorganisaties staan bloot aan sterke krachten, zich te identificeren met de waarden van het systeem, eerder dan met die van hun achterban; voor succesvolle onderhandelingen is dit vaak nuttig. Dit kan leiden tot vervreemding tussen leiding en achterban of tot paleisrevoluties (zie bijvoorbeeld de cyclische processen die de vakbeweging in dit opzicht kenmerken).

Ik concludeer dat de legitimeren de werking van het corporatistisch systeem deels is gedaald door ontzuiling, deels permanent onder druk staat als gevolg van de dreiging van verstarring.

Regeldruk.

Voor de legitimiteit van overheidsmacht is vooral de regeldruk van belang, die de burgers in hun individuele bestaan ondervinden. Deze heeft veel te maken met de idealen van de verzorgingsstaat. De regelzucht van de verzorgingsstaat kan worden gezien als een uit de hand gelopen streven naar rechtvaardigheid.

Het sollen met 'eenmalige' uitkeringen voor minima, die inmiddels een structureel karakter hebben gekregen (evenals de toeslagen op deze uitkeringen voor de 'echte' en de 'meerjarige echte' minima), ligt nog vers in het geheugen. Het gaat hier niet om kritiek op de maatregelen als zodanig, want de mensen die het betreft kunnen het geld heel goed gebruiken; maar om de hanteerbaarheid van het systeem. Want men moet wel steeds aantonen dat men tot de bedoelde 'echte minima' enzovoort behoort, en voordat het geld binnenkomt heeft men zich derhalve aan de hand van formulieren vele malen laten toetsen. Wij hebben hier te maken met een overheid die door algemene maatregelen in laatste instantie ook individuele onrechtvaardigheden teniet wil doen. Dit streven stuit in deze tijd op zijn grenzen. Wil men alle onrechtvaardigheden op deze manier de wereld uit helpen, dan zal men ook alles over de betreffende mensen moeten weten, en tegen de steeds verder gaande nieuwsgierigheid van de overheid bestaat toenemend verzet. Bovendien blijkt steeds weer dat het juist de sterken zijn, die de weg weten te vinden in het regelwoud, en dat de zwakken die men wil bereiken, juist niet profiteren van de bedoelde maatregelen. De kritiek op de overheid neemt door deze regelzucht aanzienlijk toe. Dat dit ook samenhangt met de steeds zwaarder wordende belastingdruk blijkt uit tabel 1, waarin de weerstand tegen door de overheid te treffen voorzieningen in een tijdreeks is opgenomen. In het algemeen is, zo blijkt, de weerstand tegen het uitbreiden van voorzieningen toegenomen, behalve nu juist in die gevallen waarin geen duidelijke directe financiële consequenties zijn aangegeven (milieuverontreiniging bestrijden, leerplicht uitbreiden).

Tabel 1. Weerstand tegen door de overheid te financieren voorzieningen, 1970-1983, in procenten van de bevolking.

BRON: SOCIAAL EN CULTUREEL RAPPORT 1984, TABEL 11.14.

(Sterk) oneens met:	1970	1975	1978	1979	1980	1981	1983
voorzieningen scheppen voor kinderen die thuis geen housework kunnen maken	9,5	17,9	27,9	29,9	28,0	34,7	37,7
meer studiebeurzen	6,0	9,9	12,1	13,3	10,8	15,8	14,1

beschikbaar stellen voor kinderen uit lagere milieus							
meer goede en goedkope woningen bouwen	3,9	5,8	6,1	4,6	4,5	5,7	8,5
gratis onderwijs tot het 18de jaar	10,4	14,4	17,6	18,6	14,9	20,0	19,4
milieuverontreiniging ingrijpend bestrijden	1,3	3,3	5,4	4,0	2,6	5,0	4,3
leerplicht tot het 18de jaar invoeren	37,0	33,0	42,1	32,8	33,6	39,2	36,9
subsidies aan de kunst uitbreiden	36,2	51,7	63,5	60,4	58,7	67,4	64,9
meer goedkope crèches bouwen t.b.v. werkende moeders	20,8	27,0	44,1	45,2	37,6	47,4	50,4
betaald educatief verlof mogelijk maken					13,2	18,6	24,1
mensen met hoge huren subsidiëren					32,0	35,8	40,1
werkgelegenheid scheppen voor de gehuwde vrouw die buitenshuis wil gaan werken					41,8	47,8	50,2
meer subsidie geven voor 'tweede kans onderwijs' (op latere leeftijd alsnog onderwijs volgen)					17,8	22,5	30,0
zorgen voor goede en betaalbare huisvesting voor jongeren					11,0	18,1	21,1
meer onderwijs speciaal voor kinderen van buitenlandse arbeiders					18,5	23,1	26,2

De legitimatie van de overheid loopt door de hoeveelheid regels terug. De situatie wordt er overigens niet beter op, wanneer de regels met enige soepelheid worden toegepast, zoals in de praktijk. Vaak het geval zal zijn, voordat elke consequent doorgezette regel tot absurde onrechtvaardigheden moet leiden. Souplesse met regels, indien tot systeem verheven, werkt averechts, doordat de legitimerende functie van regels nu juist is dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Versterking van de legitimiteit van de staat zal daardoor in dit opzicht alleen mogelijk zijn wanneer het aantal regels voor individuele burgers wordt verminderd.

De moeilijke nieuwe problemen

De structuur van onze samenleving wordt in grote lijnen nog bepaald door de vormende periode kort na de Tweede Wereldoorlog, toen wederopbouw het parool was, en nieuwe instituties naar dat model werden geschapen, de SER voorop. In de corporatieve traditie

werden overlegorganen van belangengroepen met deze prioriteit en met deze agenda ingericht.

Wie de Nederlandse politieke agenda van nu overziet, zal tot de conclusie komen dat de hoofdmoot van de politiek nog steeds om de afgeleiden van dit thema cirkelt. Veel aandacht voor economische groei, werkgelegenheid, koopkrachtplaatjes; met enkele malen per zittingsperiode van een kabinet emotionele debatten over min of meer morele, of moreel gemaakte, politieke kwesties als levering van uraan aan Brazilië of duikboten aan Zuid-Afrika, of de plaatsing van kruisvluchtwapens. Wezenlijke nieuwe problemen, deels juist door de wederopbouw ontstaan, als milieu en zeggenschap, hebben de politieke agenda niet werkelijk weten te halen. Misschien was de aandrang vanuit het volk daartoe niet zo groot, maar dat lijkt mij aanvechtbaar; zeker een deel van de waarheid is dat het bestaande corporatieve systeem zijn agenda aan de politiek heeft weten op te dringen. Wezenlijke problemen komen daardoor niet in de politiek aan de orde met het gewicht dat zij verdienen; dit tast de legitimiteit aan van de overheid die zijn prioriteiten verkeerd stelt. Misschien is het niet heel zichtbaar, dat de samenleving het milieuprobleem niet adequaat aanpakt. Een aantal dringende problemen is voorlopig opgelost: de verrijking van het oppervlaktewater met voedingsstoffen (eutrofiëring) is teruggedrongen, en daarmee het acute gevaar voor botulisme; luchtverontreiniging is sterk verminderd, hoewel voornamelijk als gevolg van het stoken van meer aardgas dan vijftien jaar terug. Maar meer persistente problemen zijn blijven bestaan: geleidelijke vergiftiging van bodem en grondwater door landbouwmethoden; resistentie van in sekten en bacteriën tegen bestrijdingsmiddelen; zure depositie ('zure regen'); vervuiling van wereldzeeën; klimaatsveranderingen onder meer door kooldioxide; productie en verwerking van chemisch en radioactief afval.

Niet toevallig gaat het hier bijna steeds om problemen die de bevoegdheid en de tijdshorizon van de huidige staat te boven gaan. Daaruit blijkt dat het vertalen van milieuproblemen in aanspraken op de staat, hoe begrijpelijk ook in het welzijnspectief van de jaren zeventig, niet steeds adequaat is. Natuurlijk pretendeert de staat dat aan de orde gestelde problemen oplosbaar zijn (er wordt *beleid* gevoerd), maar het is daarom ook niet toevallig dat bijvoorbeeld het kooldioxideprobleem nu al jarenlang voor dat beleidsportaal halt moet houden.

Terwijl het betrekkelijk falen van de staat op milieugebied slechts voelbaar is voor de geïnteresseerden in het milieu en niet uitgebreid in de publiciteit wordt besproken, ligt het falen van de staat bij het werkloosheidsprobleem open en bloot op straat. Zonder dat de doelstelling 'volledige werkgelegenheid' uit het overheidsstreven is geschrapt, is de staat machteloos het aantal werklozen terug te dringen tot een maar enigszins aanvaardbaar peil. Dat duurt al een jaar of vijf, en het zal zeker nog eens zo lang duren.

Over de oorzaken van de werkloosheid is veel geschreven. De meest gehoorde verklaringen wijzen op factoren die buiten de staatsmacht liggen: lange golf in de economie, technologische ontwikkeling, verouderd bedrijfsleven. De overheid kan hierop dan ook alleen indirect invloed uitoefenen. Maar tot nu toe is er, zelfs van het deregulerende kabinet-Lubbers, geen enkele suggestie gekomen dat het tot stand brengen van volledige werkgelegenheid buiten de macht van de staat ligt (zoals het standaardantwoord in de negentiende eeuw zou luiden). Impliciet en deels zelfs expliciet wordt erkend dat de burgers richting staat mogen kijken voor de ongemakken, hun door de werkloosheid aangedaan, terwijl toch geen enkel uitzicht op leniging van deze nood

wordt geboden. De staat boet daardoor zeker aan gezag in, evenals het parlement dat in deze kwesties dezelfde mankementen vertoont als de opeenvolgende kabinetten.

3. De overheid in discussie

De plaats van de overheid in de samenleving staat ter discussie. Bestuurskundigen en wetgevingsjuristen maken zich zorgen over de effectiviteit van het overheidsoptreden. De klacht over de alomtegenwoordigheid van de staat is groot, met name het bedrijfsleven weet zijn stem daarbij hoorbaar te maken. Het kabinet heeft deregulering en privatisering in zijn vaandel geschreven. Het vraagstuk van de legitimiteit van het overheidshandelen, dus van de aanvaarding van de staat door de burger en van de medewerking van de burger aan die staat, wordt daarbij doorgaans niet aan de orde gesteld. In hoeverre bieden de voorgestelde veranderingen wel een aanzet tot oplossing van dit vraagstuk?

Met Van Doorn (de Beus en Van Doorn, p. 10) kunnen we de auteurs rangschikken naar de intensiteit van hun voorstellen:

- de procesverbeteraars (Van Doorn spreekt van de 'traditioneel denkenden') willen het ingrijpen van de staat langs betere procedures laten verlopen;
- de 'gematigd-hervormingsgezinden' willen overheidsbemoeienis beperken door regels en voorschriften te vereenvoudigen en procedures in de overheidswachtkamer te bekorten ('deregulering');
- de 'werkelijk radicalen' willen staatstaken afstoten ('privatisering').

In deze paragraaf laat ik het laatste onderdeel buiten beschouwing. De circulerende voorstellen over privatisering hebben voornamelijk een economische motivatie, en voegen daarom niets toe aan de elementen in de verhouding burger-staat, die al onder deregulering aan de orde zullen komen.

Procesverbetering

Onder de eerste groep kunnen we rekenen de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (commissie-Vonhoff, CHR), die door verbeterde coördinatie van de ministeries tot een beter bestuur wil komen. Het probleem dat deze commissie voor ogen heeft, betreft vooral de bureaucrativering en verstarring van departementen. De rijksoverheid moet meer, en anders, in de samenleving ingrijpen doordat de problemen daarin onoverzichtelijker worden en de veranderingen steeds sneller gaan. 'Er is een groeiende behoefte aan centrale sturing van maatschappelijke ontwikkelingen, maar het sturend vermogen van de rijksdienst neemt af' (CHR, p. 25). Bij deze probleemstelling valt een aantal zaken op:

- Er wordt van uitgegaan dat de overheid meer moet sturen dan in het verleden. Daardoor wordt het geringe 'sturend vermogen' tot probleem.
- De vermindering van dit sturend vermogen wordt toegeschreven aan 'sterke bureaucratische kenmerken': 'een grote nadruk op de formele spelregels, een hiërarchische gezagsstructuur en een departementale indeling die leidt tot coördinatieproblemen' (CHR, p. 25).

Vooral dit laatste aspect krijgt in de analyses en aanbevelingen van de commissie veel aandacht. De commissie beveelt onder meer aan, de bundeling van departementen tot vijf

hoofdbeleidsgebieden, met een voortgaande onderling gecoördineerde planning op elk van deze terreinen, steeds nauw verbonden met financieringsvoorstellen. Het geheel zou overkoepeld (of ondersteund) moeten worden door een gecoördineerde wetgeving, die op zijn beurt gepland zou moeten worden.

Het rapport van de commissie is een duidelijk specimen van een 'bestuursinterne' gerichtheid: door verbetering van procedures binnen de overheid kan deze haar, nog steeds groeiende, taak in de samenleving beter vervullen. Dit, vaak als bezwaar aangehaalde punt, is niet noodzakelijkerwijs een verwijt aan de commissie. Ernstiger is het bezwaar dat dit doel niet bereikt zou worden met déze middelen, onder andere doordat dit programma de 'juridificering van het totale regeringsbeleid' zou inhouden, waarvoor een 'waarlijk gigantisch wetgevingsprogramma' vereist zou zijn (Geelhoed, p. 104).

In verband met ons thema moet worden opgemerkt dat de relatie tussen burger en overheid door uitvoering van dit programma alleen verbeterd zou worden, voor zover de overheid de burger minder, en met minder tegenstrijdige of overbodige boodschappen zou storen. De acceptatie van de overblijvende bemoeienis van de overheid met de burger zou daardoor kunnen toenemen. Dit is zeker een belangrijk aspect, maar nog niet de kern van het probleem. Het programma van de CHR is organisatorisch van aard, niet gericht op vergroting van de legitimiteit van de staat. Het aanwijzen van terreinen waarop de overheid *inhoudelijk* te kort schiet, of overbodig of contraproductief werk doet, behoorde niet tot haar taak. Ook de legitimerende werking van democratisch procedures in het parlement en lagere vertegenwoordigende organen lag buiten haar werkterrein. Wel doet de commissie enkele aanbevelingen met betrekking tot de werkwijze van het parlement, die aansluiten op haar visie op de Rijksdienst. Het gaat daarbij om het versterken van een samenhangende behandeling van problemen, steeds mede in verband met de financiële kant van de zaak, en zo mogelijk in het kader van lange-termijnbeleid (CHR, p. 126-127).

Andere voorstellen tot procesverbetering proberen het 'bestuurs-interne karakter' van het werk van de CHR te overstijgen, omdat de auteurs ervan overtuigd zijn dat de overheid alléén, dus zonder' de medewerking van belangengroepen, betrekkelijk machteloos is. Zij pleiten ervoor, meer ruimte te geven aan het spel van maatschappelijke krachten, en de overheid daarop te laten inspelen. Vertegenwoordigers van deze gedachtewereld zijn de auteurs van de WRR-studie *Planning als onderneming* en Paul Kalma van de Wiardi Beckmanstichting in zijn boek *De illusie van de 'democratische staat'*. Om zijn doeleinden te bereiken, zo stellen de auteurs van *Planning als onderneming*, zal de overheid aansluiting moeten vinden bij 'bestaande handelingspraktijken'. 'Essentieel voor deze benaderingswijze is dat planning niet wordt gezien als een bepaalde activiteit van een bestuursorganisatie, maar als een doelgericht handelingsproces dat gestalte moet krijgen in een genuanceerd samenspel van verhoudingen waarin bestuurseenheden een bepaalde rol moeten spelen' (Den Hoed, p. 59). Even losgemaakt van jargon: de overheid bereikt zijn doeleinden het best door aan te sluiten bij al bestaande strevingen en handelingen van de burgers (en bedrijven). Vanuit dit gezichtspunt wordt het systeem van overheidsplanning, dat steeds meer op andere overheidsorganen gericht raakt (zie boven bij de CHR), zwaar bekritiseerd.

Het ligt voor de hand dat vanuit deze benadering de aanbeveling komt om het planningsproces niet te zwaar op te tuigen: geen wetgeving van de planning (p. 137), geen beleidskaderwetten voor brede terreinen van openbaar bestuur (p. 149); geen wetgeving die uitgaat van complementair bestuur (p. 150).

Vanuit dit oogpunt is 'deregulering' echter niet zonder meer positief te waarderen. De auteurs constateren dat 'grote en ingewikkelde regelbestanden niet zijn te vermijden omdat

zij voortkomen uit de noodzaak om richting te geven aan het handelen in een gedifferentieerde maatschappij, waarin een beroep wordt gedaan op een dienovereenkomstig gedifferentieerde overheid om tal van, vaak onderling strijdige, belangen te beschermen' (p. 145-146). En aansluitend, voor ons thema van belang: 'Vanuit het perspectief van deze studie gaat het niet in de eerste plaats om het aantal voorschriften dat de overheid produceert, maar veeleer om het normerende gehalte van de wetgeving. Dit is veelal gering. Ziet men kans een rem te zetten op regelgeving die voortkomt uit louter instrumentele behoeften van het bestuur, dan zou verbetering hiervan kunnen worden bereikt' (p. 146).

In de ogen van de auteurs zou verhoging van legitimiteit vooral bereikt kunnen worden door vermindering van *bepaalde*, namelijk louter bestuursinterne regels. Hierbij geldt dezelfde kanttekening als boven bij de CHR: de acceptatie van het beleid kan daardoor worden vergroot (en daarom verdient dit streven ook alle steun), maar dat is slechts één aspect van een wijder legitimatieprobleem.

Interessant is dat de auteurs de rol van het parlement zien in het 'omzetten van de politieke ideeënstrijd in normatieve uitspraken en handelingen van het parlement *als zodanig*' (p. 151). Zij zien de politieke strijd allereerst als ideeënstrijd (vandaar ook de aanbeveling aan het parlement, de verleiding te weerstaan, 'al te concrete antwoorden te geven op de wisselende behoeften van het moment'); bovendien blijkt dat zij in het parlement een boven de 'handelingspraktijk' uitgaande normerende instelling zien, een 'buiten de concrete situaties van het moment gevormde positie' (p. 34). Hoe het parlement die rol kan spelen, en als het ware niet bloot zou staan aan de 'handelingspraktijk', blijft duister. Desondanks is dit een interessante suggestie, waarop ik later zal aansluiten.

Terwijl de auteurs van *Planning als onderneming* het functioneren van de overheid willen verbeteren door een meer maatschappijgerichte werkwijze te suggereren, stelt Paul Kalma het beeld van de overheid als boven-maatschappelijke instantie fundamenteel aan de orde. Volgens hem leeft het beeld van een 'democratische staat met de volgende kenmerken:

1. Er is één centraal punt van waaruit de samenleving wordt bestuurd, de nationale overheid. (...)
2. Binnen die nationale overheid nemen regering en parlement de centrale plaats in. Deze instanties ontvangen uit de maatschappij, door middel van verkiezingen, aanwijzingen over de richting waarin deze gestuurd wil worden. Deze aanwijzingen worden door hen verwerkt tot wetten, op basis waarvan de eigenlijke besturing van de samenleving plaats vindt.
3. De uitvoering daarvan wordt verricht door de overheidsbureaucratie. Dit uitvoerend apparaat staat onder leiding van de, regering, die op haar beurt verantwoording schuldig is aan het parlement' (Kalma, p. 46-47).

Hieruit komt, door misplaatste verwachtingen, een groot aantal problemen voort, onder meer overbelasting van de overheid door de suggestie dat deze alle problemen kan oplossen (p. 73). Meer in het bijzonder belemmert het idee van de 'democratische staat' de ontwikkeling van maatschappelijke conflicten (p. 87), waarin het eigenlijke maatschappelijke verkeer zich afspeelt. Het recht wordt door dit idee verengd tot een instrument van het openbaar bestuur (p. 88), terwijl het eerder een mogelijkheid is voor de samenleving om zich uit te drukken door vast te leggen op welke manier burgers onderling, en met de staat kunnen omgaan (p. 110-111). Ten slotte brengt het idee van de 'democratische staat' een devaluatie van het publieke debat met zich mee (p. 88).

De ideologie van de 'democratische staat' brengt verstarring met zich mee; verstarring die moet worden opgeheven, door de maatschappelijke conflicten meer ruimte te laten, zich te ontvouwen. In tegenstelling tot in *Planning als onderneming* neemt de overheid hier een uitzonderingspositie in te midden van de maatschappelijke actoren, namelijk die van toezichthouder op het maatschappelijk verkeer, echter niet - zoals bij de CHR - als bestuurder van de maatschappij. Het duidelijkst komt dat tot uitdrukking in Kalma's ideeën over de plaats van het parlement.

Vanuit een analyse van de 'onmacht' van het parlement, dat niet de mogelijkheid heeft tot 'hoogste beslissingscentrum' in de samenleving uit te groeien, beveelt Kalma aan dat het parlement vooral de invloed van 'de bevolkingsgroepen waarop het beleid van het desbetreffende departement betrekking heeft', door procedures veilig stelt. Het parlement maakt en bewaakt procedures 'die staatsapparaten en maatschappelijke organisaties dwingen om open te staan voor de verlangens van werknemers, consumenten, enzovoort en zich tegenover deze groepen te verantwoorden' (p. 102-103).

Hier zien wij opnieuw het parlement als een 'buiten de concrete situaties van het moment gevormde positie', die bovendien wordt verondersteld een 'basistische' filosofie te huldigen, waarbij de invloed van 'bevolkingsgroepen' wordt vertaald in die van 'werknemers, consumenten enzovoort'. Bij beide pleidooien voor een meer handelingsgerichte, minder centraal sturende overheid valt op dat toch impliciet de aanwezigheid van een archimedisch punt wordt verondersteld, een orgaan dat vanuit een *algemeen* belang de processen in de samenleving in de juiste richting blijft sturen. Daar waar Kalma de vraag naar het algemeen belang aan de orde stelt, laat hij het als het ware weer vervluchtigen. Hij meent dat het algemeen belang 'sterk aan de sfeer van de staat gebonden is' (p. 92). Het begrip 'suggereert harmonie, homogeniteit van de samenleving en identiteit tussen staat en maatschappij. Het is een misleidend begrip, omdat het belangentegenstellingen verhult' (noot 26, p. 157). Daarbij ziet hij eraan voorbij, dat de door hem genoemde 'voorwaarden' voor een beter publiek debat en de 'normen' die de sociale conflicten richting moeten geven, (p. 91), uit niets anders dan dat algemeen belang kunnen voortkomen.

Voor de legitimatieproblematiek is juist deze moeilijke vraag naar het algemeen belang doorslaggevend. Ook in Kalma's maatschappij, met een procedureel goed bewuste overheid die alle ruimte laat aan de ontwikkeling van maatschappelijke conflicten, zal de vraag gesteld worden waarom men eigenlijk de uitkomst van die conflicten zou moeten respecteren. Dat motief zou dan gevonden moeten worden in het verlichte karakter van de bedoelde 'voorwaarden' en 'normen', met andere woorden in de mate waarin ze het algemeen belang weerspiegelen.

Deregulering

Onder deregulering kunnen wij een complex van maatregelen verstaan, zoals verkorting van procedures bij de overheid, en het verminderen van het aantal voorschriften en regels, waardoor de bemoeienis van de overheid met de burgers en het bedrijfsleven minder intensief wordt.

Op de burgers hebben de vele regels om veel redenen een storende invloed, aldus de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen in haar Eindbericht (Deregulering nr .9 p. 16):

- wettelijke regelingen zijn onvoldoende op elkaar afgestemd; .
- wettelijke regelingen verstoren de werking van de markt, bijvoorbeeld de arbeids- en de woningmarkt;

- de ondoorzichtigheid van wettelijke regels leidt tot ontduiking en ontwijking;
- de onvolkomenheid van sommige regelingen roept de vraag op naar meer regelingen;
- sommige regels bereiken niet dat waarvoor ze waren bedoeld doordat de maatschappelijke werkelijkheid sneller verandert dan de regels die deze beogen in goede banen te leiden.

Daarom zal 'weloverwogen vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen moeten worden beproefd' (p. 16).

Nu is het kenmerkend voor de dereguleringsoperatie, dat deze opsomming van gevolgen voor de burger, een pagina's lange verhandeling afsluit over de gevolgen van de regeldichtheid voor het bestuur. Er ontstaan niet alleen fricties in de particuliere sfeer, maar ook en vooral bij de overheid en de rechterlijke macht, die overbelast worden. Reikwijdte, inhoud en intensiteit van het beleid zijn zo sterk gegroeid, dat steeds meer regels nodig zijn om deze pretenties van de overheid gestalte te geven. Binnen de overheid leidt dit tot overbelasting, fragmentarisering van het beleid en immobiliteit. Het overzicht raakt zoek, zelfs op de afzonderlijke beleidsterreinen en zekerheid kan vaak pas na lange procedures worden verkregen. De overheidsingrepen rijden elkaar steeds vaker in de wielen (p. 9-14).

Het zijn deze accenten, die de dereguleringsoperatie een bestuursintern karakter geven. Dit blijkt nog sterker uit het al aangehaalde rapport *De interveniërende staat*, geschreven door Mr. L.A. Geelhoed, die ook voorzitter was van de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, maar die hier op persoonlijke titel schrijft, in 'samenspraak' met een aantal andere ambtenaren. In dit rapport wordt aangegeven dat de staat 'de armslag en distantie, nodig voor een effectieve sturing', geleidelijk verloren heeft, doordat deze 'zijn ingrepen in de maatschappelijke verhoudingen heeft geïntensiveerd en uitgebreid, zonder eenmaal verworven terrein prijs te geven' (Geelhoed, p. 15-16). De oplossing die Geelhoed geeft, ligt al in deze probleemstelling opgesloten. De aard en hoeveelheid van de 'interventies' van de staat moeten worden verminderd. De lichtste, dat wil zeggen de burger het minst bindende, middelen moeten worden gebruikt om het gestelde doel te bereiken; en als geen lichte middelen beschikbaar zijn voor het te bereiken doel, moet ernstig worden overwogen, of wel aan het doel moet worden vastgehouden (p. 11). Een remedie, door Van Gunsteren ironisch omschreven als 'neo-isolationisme op nationaal niveau' (Van Gunsteren, p. 162), die in het rapport overigens op voorbeeldige wijze wordt uitgewerkt.

Opmerkelijk is dat de probleemstelling voor een deel identiek is aan die van de studie *Planning als onderneming* (namelijk dat de overheid de burgers te veel stoort, doordat haar ingrepen niet doeltreffend genoeg zijn), maar dat de remedies in zekere zin tegengesteld zijn. Waar Den Hoed c.s. een meer adequate omgang van de overheid met de samenleving aanbevelen, en de erkenning dat de overheid slechts één van de actoren in de maatschappij is, zoekt Geelhoed de oplossing eerder in ontvlechting, het hernemen van 'armslag en distantie'. Twee tradities botsen hier op elkaar, de politicologische en de juridische. In overeenstemming met dit accentverschil is, dat Geelhoed impliciet de staatsaken in volle omvang laat gelden, en vast blijft houden aan een 'doelmatige, coherente en systematische beïnvloeding van maatschappelijke ontwikkelingen door de staat' (Geelhoed, p. 13), en in verband daar ook plengt aan de ambtelijke heilige koe van de flexibiliteit, terwijl de auteurs van *Planning als onderneming* juist aandacht vragen voor

het belang van een statische, duidelijke staat, als voorwaarde voor een gezond maatschappelijk verkeer.

In het kader van ónze probleemstelling valt op dat juist de jurist Geelhoed geen aandacht schenkt aan de normatieve kant van verhouding burger-staat. De legitimiteit van het overheidsoptreden krijgt bij hem geen aandacht. Misschien veronderstelt hij die legitimiteit afhangt van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het overheidshandelen; maar dat is - het zij opnieuw gezegd - maar de helft van het verhaal. Op zijn beschouwingen is bij uitstek van toepassing het commentaar dat *NRC Handelsblad* op passage in de Troonrede 1984 gaf: "De ware vrijheid luistert naar wetten," zegt de Troonrede. "Maar dan moeten die wet wel van wezenlijk belang zijn, niet onnodig ingewikkeld en in praktijk te handhaven." Zou het werkelijk toeval zijn dat in die drievoudige eis niet wordt gerept van billijkheid? (*NRC Hand blad*, 20 september 1984).

Dit bezwaar tegen het dereguleringsstreven wordt nog eens versterkt door het politieke accent dat deregulering onder het kabinet-Lubbers heeft gekregen. Hoewel dit uit de toelichting van minister-president over deregulering bij het debat over de regeringsverklaring niet blijkt, is de politieke invulling: hoe helpen het bedrijfsleven weer uit het slop door dit met zo weinig mogelijk regels te confronteren? In de praktijk komt dit neer op het kappen van regels vooral in de sectoren van ruimtelijke ordening, milieu- en veiligheidswetgeving, juist niet in evenzeer overgereguleerde sectoren als winkelsluiting en investeringssubsidies. Dit blijkt alleen uit het zeer omvangrijke Dereguleringsprogramma ruimtelijke ordening en milieubeheer, maar ook uit de sterk eenzijdige kritiek die de commissie-Van der Grinten hanteerde in haar project Deregulering in verband met de economische ontwikkeling. Hier is het tegendeel aan de hand van wat de CHR heeft genoemd 'versterken' van 'maatschappelijk belangrijke, doch zwakke signalen' (CHR, p. 15).

De ideële onderbouwing van deze richting van deregulering is geven door Van Doorn (Van Doorn 1982). Hij onderscheidt complexen van regelgeving:

- regulering van mededinging, die in het belang van het bedrijfsleven zelf is doordat de overheid 'het vrijheidsbeginsel voor ondernemer en consument' centraal stelt, en doordat dit recht zich aanpast bij 'de dynamiek van de markt en de pragmatische denkwijze van de ondernemer' (p. 184);
- regulering van arbeidsverhoudingen, die arbeidscontracten, arbeidsomstandigheden en sociale zekerheid betreft. Deze regelingen dienen aan de ondernemers vreemde doelen, maar ze staan hun toch in zoverre na, dat ze de verhoudingen met direct betrokkenen regelen. Van Doorn meent dat de richting van deze wetten regelgeving de laatste jaren sterk anti-ondernemer is geweest, namelijk naar een versterking van de positie van de sollicitant, de werknemer, de gebruiker, de huurder, de consument, de koper (p. 185);
- regulering van welzijnsaanspraken, die 'de ideologie van ontplooiing, welzijn en democratisering' (p. 186) gestalte geeft. Ook deze wetgeving is anti-ondernemingsgericht; bovendien veronderstelt deze 'een hoog niveau van welvaart en zo mogelijk een voortdurende economische groei' (p. 186), die nu niet meer kunnen worden gegarandeerd. In concreto gaat het om regels op het gebied van milieu, volksgezondheid, mensenrechten en welzijn, die de ondernemers bijvoorbeeld verplichten voor hun vervuiling te betalen, minderheden te integreren, arbeid te humaniseren en het bedrijf democratischer op te zetten.

Zo gesteld, ligt het voor de hand dat deregulering vooral daar inzet waar ondernemingen worden overvraagd, zodat deze weer kunnen terugkeren tot hun 'oorspronkelijke

kernfunctie, te weten het op lonende wijze produceren van goederen en diensten voor de markt' (p. 187). Dit is echter te zeer vanuit het zelfbeeld van de ondernemer gedacht. Zo is er bijvoorbeeld 'regulering van mededinging' die niet zozeer de werking van de markt beschermt, als wel grote ondernemers tegen kleine, of ondernemers met een dominant cultuurpatroon tegen ondernemers met andere waarden (bijvoorbeeld de winkelsluitingswet). Sommige regels van arbeidsverhoudingen, bijvoorbeeld medezeggenschapswetten, verhinderen ondernemers, stommiteiten uit te halen in het verkeer met hun werknemers, die anders zeker zouden voorkomen.

Maar mijn centrale bezwaar is dat Van Doorn de zorg voor milieu, volksgezondheid, mensenrechten en welzijn vereenzelvigt met de regels die de overheid ter bescherming van deze waarden heeft opgesteld. Met de knellende regels zou ook deze zorg worden verminderd. Met het huidige opleidingsniveau is het echter niet goed denkbaar dat de wensen tot medezeggenschap zou verminderen; met de huidige ingrepen in het milieu is het niet verantwoord dat de milieubescherming minder stringent worden of zelfs maar op het huidige peil zou blijven. Net als Geelhoed ontbreekt het Van Doorn hier aan een normatieve benadering, aan het besef dat er in het verkeer tussen staat en burger meer mis is dan een gebrek aan doeltreffendheid en doelmatigheid, aan het inzicht dat de staat de waarden van de samenleving tot uitdrukking moet brengen, desnoods in een spanningsrelatie met de georganiseerde belangen -op straffe van verlies van legitimiteit. Wat de staat aan legitimiteit zou winnen door effectief optreden, zou weer ruimschoots teniet kunnen gaan, als die effectiviteit vooral gewonnen wordt ten koste van zaken als milieu en zeggenschap.

Nu is dit geen pleidooi voor regelzucht. Enerzijds moet het milieu worden beschermd, de medezeggenschap bevorderd, kortom, die afschuwelijke terminologie, 'het welzijn' gediend. Anderzijds is duidelijk dat Van Doorn gelijk heeft met het signaleren van onvrede bij veelondernemers -onvrede die niet positief zal uitwerken op milieu en medezeggenschap. Daarom dient gezocht te worden naar andere middelen dan van staatswege opgelegde regels, om 'welzijnsaanspraken' gestalte te geven.

Terwijl het legitimiteitsprobleem nog een rol speelt in de door als 'procesverbeteraars' aangeduide denkers als de CHR, is dit het geval in de operatie van de deregulering. Misschien speelt daarom het parlement ook geen rol in de gedachtevorming over deregulering. In overeenstemming met het bestuursinterne karakter van de operatie komt het parlement in de voorstellen niet voor.

4. Legitimatie van overheidsmacht

Legitimatie van overheidsmacht blijkt te horen bij de ongrijpbare problemen van de samenleving. In het kader van de discussie over de rol van de overheid in de samenleving wordt het thema door sommigen genoemd -en dan als groot probleem -maar wanneer men aan oplossingen denkt, liggen die doorgaans in de sfeer van doelmatigheid en doeltreffendheid.

Daarmee wordt de essentiële normatieve kant van de zaak omzeild -gecondenseerd in de eerder gestelde vraag: waarom gehoorzamen mensen de overheid eigenlijk? Natuurlijk is het altijd prettig wanneer de overheid de mensen niet ergert -door hen zo min mogelijk te storen en in de vóórkomende gevallen ook nog effectief te handelen. Maar een motief tot gehoorzaamheid kan daarin toch niet gelegen zijn (Van der Hoeven, 1984).

'Gehoorzaamheid' moet hierbij niet in absolute zin worden verstaan. Binnen een pluriforme samenleving is daarvoor geen plaats. Ook de dynamiek van de samenleving eist een zeker niveau van ongehoorzaamheid. Maar er is een bepaalde stabiliteit nodig, die alleen ontstaat wanneer mensen zich in het algemeen, en in laatste instantie, willen voegen naar de wet. Men zou hier kunnen filosoferen over algemeen-menselijke zwakheden, waardoor men in de pas loopt: lafheid, gemakzucht, gewoonte, gebrek aan initiatief. Zij spelen zeker een rol. Maar een samenleving waarin bestaande onvrede alléén door zulke elementen wordt bedwongen, zou niet stabiel zijn. Volksmenners zouden de maatschappij vroeger of later ontwrichten.

Ook de sociale cohesie is in de westerse samenleving niet meer sterk genoeg om stabiliteit te garanderen. Natuurlijk bestaat er sociale controle en zijn er informele circuits met opinieleiders. Maar deze laatste hebben lang niet de macht van bijvoorbeeld clanhoofden. In laatste instantie kan nu iedereen -desnoods in het geniep -bepalen hoe volgzzaam hij of zij zal zijn. De samenleving is zover geïndividualiseerd dat een persoonlijke stellingname vereist is. En dat brengt in laatste instantie met volle kracht, op normatief niveau, de vraag terug: waarom gehoorzamen mensen de overheid eigenlijk?

Het antwoord luidt: doordat die overheid zich legitimeert als onderdeel van de *staat* in pregnante zin. Door die legitimatie accepteren mensen beslissingen van de overheid, ook als die niet direct in hun belang zijn. Logisch zijn aan zo'n legitimatie een formeel en een materieel aspect te onderscheiden:

- formeel: door de zorgvuldigheid van de besluitvorming worden de burgers verzoend met hen eventueel niet welgevallige besluiten;
- materieel: de burgers onderkennen dat deze besluiten in ruimere zin toch hun belangen dienen.

Formele legitimatie

De zorgvuldigheid van de besluitvorming werd vroeger bij uitstek belichaamd door het parlement. Het parlement was het zichtbare bewijs van ieders stem in het geheel. Die formele waarheid heeft niet verhinderd dat het parlement onderdeel werd van een ziek en moe bestel. Naarmate de burgers 'mondiger' werden, nam de roep toe om een meer directe invloed op de besluitvorming.

Er zijn twee terreinen waarop de wens tot democratisering dan toespitst. Het eerste betreft het maatschappelijk middenveld, Men wenst democratie in al die organen waarin men doorgaans verkeert, en die niet direct geleid worden door directieven van landelijke, provinciale of gemeentelijke overheid. Men wil democratie in bedrijven, bejaardentehuizen, scholen, universiteiten, en kerk. In veel gevallen bestonden (en bestaan) er wettelijke bepalingen die democratisch georganiseerde zeggenschap uitsluiten. Vaak is ook een verandering van de interne cultuur nodig, voordat democratie enige voet aan de grond kan krijgen.

In het kader van dit hoofdstuk is meer van belang, dat de wens tot democratisering zich ook toespitst op terreinen die reeds parlementair-democratisch waren ingericht. Vanaf de jaren zestig won de overtuiging veld, dat de invloed van de burgers op de staat daarmee niet voldoende was geregeld. De directe democratie werd benadrukt tegenover de parlementaire democratie, en in de vorm van inspraak kreeg één element van directe democratie (het meespreken) vaak zijn beslag.

In elk democratisch systeem kunnen we een spanningsverhouding zien tussen volksinvloed en doelmatigheid. Doelmatig is het, volksinvloed zoveel mogelijk toe te spitsen op algemene beleidslijnen. Deze worden dan door ambtelijke organen verder ingevuld en uitgevoerd. De volksinvloed wordt bevorderd door een grote greep van het volk of zijn vertegenwoordigers op enerzijds beleidsvoorbereiding, anderzijds beleidsuitvoering. Beleidsbepaling boekt dan als het ware terreinwinst aan beide kanten, zowel op de voorbereiding als op de uitvoering van het beleid. Directe democratie kunnen we zien als een van de vormen waarin dit proces zijn beslag krijgt.

De 'juiste' grenzen tussen beleidsvoorbereiding, -bepaling en -uitvoering zijn van groot belang voor de formele legitimatie van overheidsmacht, zo valt te concluderen uit de geschiedenis van de laatste twintig jaar. Wordt te veel verwezen naar het terrein van de uitvoering, dan voelt men zich op den duur in de bureaucratische tang genomen, ook opereren de bureaucratieën nog zozeer op basis van parlementair goedgekeurde beleidslijnen. Maar ook het omgekeerde komt voor: wordt te veel gereserveerd voor het terrein van beleidsbepaling, dan voelen de betrokkenen zich gesteld voor onbeantwoordbare vragen die 'de deskundigen' beter kunnen beantwoorden en die, als het directe democratie betreft, eerder irritatie dan participatie bevorderen.

Maar in de loop van de tijd verandert het oordeel over de 'juiste' ligging van die grenzen. In de naoorlogse periode is de scholing van de bevolking toegenomen, de invloed van gezagondersteunende levensovertuigingen is getaand; het individualisme is gegroeid; drie factoren die een grotere betrokkenheid van de burger bij het beleid -dat wil zeggen, bij de beleidsbepaling -verklaren. Door het veranderend oordeel over de 'juiste' afbakening van beleidsvoorbereiding, -bepaling en -uitvoering moeten de grenzen steeds worden bijgesteld om de burgers de overtuiging te geven dat besluiten voldoende zorgvuldig worden genomen. Gebeurt dat niet, dan legitimeert de overheid zich niet meer voldoende en zetten de burgers meer en meer buiten de overheid om hun zin door. De drie genoemde factoren -meer scholing, een minder autoritaire levensovertuiging en individualisering -zijn in de huidige samenleving nog volop werkzaam, hoewel zich een terugslag aandient. Daarom zal een verdergaande invloed van de burger op het beleid de legitimatie van de staat versterken. Het zou onverstandig zijn, te denken dat in *no-nonsense* tijd het democratiseringsproces stilgezet kan worden omdat alle aandacht op doelmatigheid valt. Dat miskent de kracht van de werkzame maatschappelijke factoren.

Dit betekent onder meer dat de discussie over referendum en volksinitiatief niet binnenkort wordt afgesloten met het eindrapport van de staatscommissie-Biesheuvel, maar nog maar net begint. De mogelijkheid van referenda en meer nog van volksinitiatieven in enigerlei vorm, is de logische afsluiting van een voortgaand proces van het vergroten van de volksinvloed op het beleid: in het parlement is de gebiedsuitbreiding van de beleidsbepaling sterk merkbaar geweest. Juist deze factor heeft tot de steeds zwaardere en steeds detaillistischer belasting van met name de Tweede Kamer geleid. Zozeer als dit proces te billijken is, en zou toegejuicht moet worden uit het oogpunt van het verstaan van tekenen des tijds, toch moet aan dit proces een halt worden toe roepen, omwille van doelmatig parlementair werk. Een toenemende directe volksinvloed door referenda en volksinitiatieven biedt hier misschien ook enig soelaas.

Materiële legitimatie

Niet alleen de formele, maar ook de materiële legitimatie schiet te kort. De ervaring dat de overheid gerespecteerd moet worden omdat, en voor zover, deze in ruimere zin toch onze belangen behartigt, ook al schaadt zij een bepaald belang van ons, leeft niet sterk. Wij

komen hier op het terrein van het 'algemeen belang', die in diskrediet geraakte term die rehabilitatie behoeft omdat deze precies betrekking heeft op datgene wat de overheid tot *staat* maakt. De relatie tussen burger en staat die dit 'algemeen belang' veronderstelt, is het beste beschreven door denkers die aan het begin van de moderne staat stonden: Rousseau en Hegel. Deze laatste wil ik in het kort op dit punt volgen. De kern van de verhouding tussen burger en staat verwoordt deze in paragraaf 260 van zijn *Rechtsfilosofie*. die enigszins vrij vertaald luidt:

'De staat is de verwerkelijkte concrete vrijheid; de *concrete vrijheid* bestaat enerzijds daaruit, dat het subject en zijn bijzondere belangen hun volledige *ontwikkeling* en de *erkenning van hun recht* hebben (...); anderzijds dat deze in relatie staan tot het belang van het algemeen: deels daarin *overgaat* deels dit als hun eigen verwerkelijking *erkennen*. zodat het subject zich daarvoor *inzet*. Hierdoor geldt en bestaat het algemene niet zonder het belang, het willen en het weten subjecten; ook leven de individuen niet uitsluitend voor dat eigenbelang (...). Het principe van de moderne staten heeft deze ongelooflijke kracht en diepgang, dat daarin enerzijds mensen zich geheel naar eigen inzicht en wil kunnen ontplooien, terwijl deze ontplooiing anderzijds wordt teruggevoerd in de algemeenheid van de staat en zo van zijn willekeur ontdaan, en daarmee behouden' (p. 214-215).

De rechtmatige staat bestaat dus slechts dank zij het feit dat daarin de burgers vrij zijn in hun zelfontplooiing, zij het dat deze worden geacht niet uitsluitend voor het eigenbelang te leven. Van hen wordt het inzicht gevraagd, dat zij deze mogelijkheid tot zelfontplooiing mede dank zij de staat hebben, wat hun inzet voor het geheel vergt. Dank zij deze inzet wordt hun zelfontplooiing 'behouden'.

Een zelfde verhouding tussen staat en individu vinden wij in paragraaf 261 Anmerkung, waar het over rechten en plichten gaat:

'Het individu moet bij de vervulling van zijn plichten op een of andere manier tegelijk zijn eigenbelang of bevrediging vinden en een vorm van recht krijgen waardoor de algemene zaak *zijn eigen individuele zaak wordt*. Het bijzondere belang moet werkelijk niet terzijde worden geschoven of zelfs onderdrukt, maar met het algemene in overeenstemming gebracht, waardoor beide worden behouden. Het individu, wat betreft zijn plichten onderdaan, vindt als burger in de vervulling van die plichten de bescherming van zijn persoon en eigendom, het in acht nemen van zijn welzijn, en het identiteit gevende besef, deel van dit geheel te zijn. De staat bestaat in deze vervulling van plichten' (p. 217).

Deze omschrijvingen van de verhouding van staat en burger verhinderen Hegel niet om later weer de nadruk eenzijdig naar de overheid te verleggen: de individuele ontplooiing moet vooral aan banden gelegd worden om het geheel te beschermen (bijvoorbeeld in paragraaf 288-289, waar hij meent dat maatschappelijke organisaties bij voorkeur niet door 'de eigen leiders' bestuurd moeten worden, omdat dit te veel ruimte zou geven aan 'de kleine hartstochten') (p. 254). Dit doet overigens aan de waarde van de principes die hij in de geciteerde paragrafen uiteenzet, niet af.

Wij kunnen deze principes als volgt proberen te vertalen in de terminologie van dit hoofdstuk. De overheid legitimeert zich door het algemeen belang te dienen. Dit algemeen belang bestaat uit de voorwaarden waaronder ieder zich kan ontplooien. Een overheid die

zich zo opstelt, mag van de burgers de adequate vervulling van hun plichten verlangen. Deze symbiose van zelfbewuste burgers en algemeen belang dienende overheid heet 'staat'. 'De voorwaarden waaronder ieder zich kan ontplooien' zijn aan verandering onderhevig. Formele vrijheden horen daartoe, zoals de vrijheid van vereniging en vergadering, en de vrijheid van meningsuiting. De laatste honderd jaar is daarnaast, vooral onder invloed van het socialisme, het inzicht gegroeid in het belang van materiële vrijheden: verzekerde bevrediging van 'basisbehoeften', zoals huisvesting, kleding en voeding -en op een sociaal acceptabel peil. Beide soorten vrijheden zijn tegenwoordig wat minder vanzelfsprekend dan enige tijd geleden. De graad van tolerantie daalt en voor sommige mensen wordt het leven op een absoluut *minimum* weer aanvaardbaar geacht. Toch kunnen we zeggen dat *in* het algemeen aan deze ontplooiingsvoorwaarden nog ruimschoots wordt voldaan.

Er is een ander soort 'basisbehoeften' dat veel minder bevredigd wordt. Dat zijn behoeften als die aan een goed *milieu*, een leefbare toekomst Voor ons nageslacht, een veilige leefomgeving, menswaardig sterven. De angsten van mensen lijken *zich* vooral rond deze thema 's te concentreren.

Er zijn twee manieren om dit laatste te onderzoeken. De eerste is het opnieuw ter hand nemen van het laatste Sociaal en Cultureel Rapport. Daarin wordt deze stelling noch sterk ondersteund, noch aangevallen (tabel 2). Wellicht is de meest kenmerkende aanwijzing de sterke stijging van de vage categorie 'zorgen over de toekomst' van 19 naar 41% in vijftientig jaar tijd.

Tabel 2. Angsten en zorgen, 1958-1983, in procenten van de bevolking. BRON: SOCIAAL EN CULTUREEL RAPPORT 1984, TABELLEN 11.10 en 11.11.

	1958	1967	1975	1979	1980	1981	1983
Vaak angsten hebben	22,7		18,2	14,1	16,5	17,1	20,0
Is er iets dat u drukt	22,7		27,3	24,5	27,3	28,8	31,9
Soms het gevoel hebben dat het leven zinloos of doelloos is	8,6		13,3	13,8	14,0	12,9	14,1
Zich soms eenzaam voelen	20,7		18,6	19,3	18,9	18,9	19,8
Zorgen over geldzaken	25,8		29,3	26,3	35,6	33,8	39,1
Zorgen over gezondheid	19,8		28,2	29,6	29,3	29,3	29,4
Zorgen over politieke toestanden	20,8		43,3	36,0	54,1	49,4	59,2
Zorgen over gezin of kinderen	31,9		42,0	37,6	47,2	43,3	45,9
Zorgen over toekomst	19,0		32,5	25,7	38,7	38,3	41,4
Zorgen over werkloosheid in de komende jaren (van zichzelf of van partner)		4,6	3,1	1,9	4,3	4,1	7,2
veel zorgen							
enige		18,5	14,7	10,7	20,8	21,7	28,6

zorgen

De tweede manier is het kijken naar wat in de samenleving gebeurt. Voor een leefbare toekomst voor ons nageslacht zijn honderdduizenden mensen op de been te krijgen, terwijl er ook velen zijn die deze zorg delen, maar niet aan de bewuste (anti-kernwapen) demonstraties wilden meedoen omdat zij een andere opvatting hadden over de weg waarlangs die toekomst veilig gesteld zou moeten worden. Bedreigingen van het milieu trekken steeds veel aandacht (zure regen), zeker wanneer die in de directe leefomgeving liggen (gifbelten). Hetzelfde geldt voor veiligheid in de leefomgeving, waarbij vroeger vaak de auto, tegenwoordig meestal de kleine misdaad, als bedreiging wordt ervaren. De zorg om het menswaardig sterven blijkt uit de grote belangstelling voor het thema euthanasie.

Deze thema's hebben met elkaar gemeen dat mensen ervoor in actie komen buiten de constitutionele kanalen om, en wel ten behoeve van een algemeen belang. Dit laatste staat, in de betekenis die Hegel aan de term geeft, niet in tegenstelling tot het eigenbelang. Er is in zijn gedachtegang geen algemeen belang dat niet tevens eigenbelang is: als voorwaarde voor de mogelijkheid van zelfontplooiing is het algemeen belang altijd óók een eigenbelang. In die zin horen een goed milieu, een leefbare toekomst voor het nageslacht, een veilige leefomgeving, en menswaardig sterven, onmiskenbaar tot het algemeen belang. Wanneer actiegroepen zich de zorg voor die belangen gaan aantrekken, betekent dat in het algemeen dat de overheid op die punten te kort schiet. De burgers van zo'n staat vinden in de vervulling van hun plichten niet (meer) 'de bescherming van hun persoon en eigendom, het in acht nemen van hun welzijn, en het identiteit gevende besef, deel van dit geheel te zijn'. De staat legitimeert zich dan niet (meer).

Dit is dan het algemene patroon van de legitimatiecrisis: de overheid verzorgt het algemeen belang op bepaalde, typisch nieuw opkomende probleemgebieden niet goed. De burgers zijn daarom minder bereid, de overheid de vereiste gehoorzaamheid te geven. Enkele kanttekeningen moeten daarbij worden gemaakt. 'De staat' is in het bovenstaande geen op zichzelf staande grootheid, die in Den Haag zetelt, of (voor lokale zaken) in het gemeentehuis. 'De staat bestaat in deze vervulling van plichten' meent Hegel. Veel te veel beschouwt men tegenwoordig de staat als een op zichzelf staande instelling, onder meer onder invloed van de sociaal-democratische traditie. 'De staat' is echter meer het proces waardoor de burgers, door aanspraken op elkaar, het algemeen belang verzorgen, waarbij bepaalde essentiële onderdelen van dat geheel worden overgedragen op de staatsinstellingen in engere zin. In sommige gevallen betekent 'burgerlijke ongehoorzaamheid' of 'het recht in eigen hand nemen' dan ook niet meer dan het herstel van een gezonder verhouding van rechten en plichten. De politie alléén kan nooit de veiligheid op straat handhaven, daar is actieve inzet ('plichtsvervulling') van de burgers bij nodig. *L'état, c'est nous*. Een afbrokkelende legitimatie van de staat is daardoor misschien een zelfkatalyserend proces: wil men zich niet meer voor het geheel inzetten, dan worden essentiële belangen niet meer gediend, en brokkelt de inzet voor het geheel nog verder af. Een tweede kanttekening betreft de voorwaarden waaronder acties en burgerlijke ongehoorzaamheid als bijdrage aan het behartigen van het algemeen belang kunnen worden gezien. Deze komen erop neer dat het eigenbelang in de actie niet voorop mag staan. Het afsluiten van een weg als protest tegen verkeersonveiligheid valt geheel binnen de marges, hetzelfde als middel om salarismwensen van rijkschoolhouders kracht bij te zetten valt er geheel buiten. Onnodig te zeggen dat hier soms geen scherpe grenzen te trekken zijn, en dat ook deze mede afhankelijk zijn van de heersende gewoonten.

Ik probeer nu samen te vatten. De staat schiet te kort zowel in formele, als in inhoudelijke legitimatie. Het laatste is het grootste, maar ook het minst grijpbare probleem. De gebrekkige formele legitimatie komt vooral voort uit een tekort aan democratie op vele niveaus, ondanks de sinds de jaren zestig bereikte resultaten. De gebrekkige inhoudelijke legitimatie blijkt uit het onvermogen van de staat (niet alleen maar de staatsinstelling!) om existentiële behoeften als die aan een goed milieu, een leefbare toekomst voor het nageslacht, een veilige leefomgeving, en menswaardig sterven, te bevredigen.

5. Nieuwe oriëntaties voor de staat

'De staat' heeft in de vorige paragraaf een ruimere betekenis gekregen dan 'de overheid'. In aansluiting op Hegel werd daar de staat omschreven als het proces waarbij burgers, door aanspraken op elkaar, het algemeen belang verzorgen. De overheid is het kanaal langs hetwelk een belangrijk deel van die afspraken wordt geregeld. Maar de overheid verzelfstandigt zich, maakt zich los van de betrekkingen tot de burgers, en komt deels tegenover hen te staan. Het is van belang dat de overheid haar macht daarbij legitimeert, ofwel als onderdeel van het staatsproces toont; niet alleen omdat de burgers anders zaken buiten de staat om gaan regelen (zwarte en grijze circuits), of het maatschappelijk proces ontregelen door protestacties, tekenen van ongenoegen en ontdoeking van regels, maar ook omdat de burgers anders wordt onthouden 'het identiteit gevende besef, deel van dit geheel te zijn'.

Voor deze legitimatie is nu vooral nodig dat de overheid zich daadwerkelijk inzet voor het mee helpen bevredigen van de 'nieuwe behoeften' aan een goed milieu, een leefbare toekomst voor het nageslacht, een veilige leefomgeving, en menswaardig sterven. Niet dat de overheid de bedreigingen kan keren; maar ten minste zou zij door adequate wetgeving, bijvoorbeeld op het gebied van euthanasie, de eigen verantwoordelijkheid van de burgers niet in de weg moeten staan; of ook zou zij door adequate informatieverschaffing en verplichting tot openbaarheid van gegevens, de milieuvervuilers niet meer moeten beschermen.

Deze nieuwe oriëntatie van de overheid verlangt dat zij zich tot op zekere hoogte losmaakt uit de omarming van belangengroepen. De Nederlandse samenleving is nog ingericht op de doeleinden van wederopbouw, met enige aanpassing uit de jaren zeventig. De nieuwe noden vereisen emancipatie van de overheid uit dit corporatistische bouwsel. Het parlement en andere verkozen lichamen zijn de aangewezen organen voor het uitvoeren van dit proces.

Deze oproep aan het parlement zou gelezen kunnen worden als een aanmaning, zich buiten het krachtenveld van de maatschappij te stellen. Dat is niet de bedoeling. Veeleer is nodig dat het parlement institutionele maatregelen treft waarmee het zich enigszins tegen de macht van de georganiseerde belangen beschermt. Boven werd al gewezen op de mogelijke rol van directe volksraadplegingen daarbij. Zolang het parlement de overhand heeft op het corporatistisch bestel, is de volksraadpleging een ondergraving van zijn macht; wanneer het onmachtig dreigt te worden tegenover dit bestel versterkt de volksraadpleging de democratie. Noodzakelijke beslissingen waartoe het parlement door de heersende institutionele verhoudingen niet kan komen (zoals die over abortus) worden dan bij volksstemming beslist.

Andere criteria voor ambtelijke beslissingen zouden eveneens het parlement kunnen versterken. De nu bestaande wetgeving van vierde en vijfde macht draagt er zorg voor, dat de institutionele krachtsverhoudingen tamelijk nauwkeurig worden weerspiegeld in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Dit beperkt de speelruimte van het parlement aanzienlijk. Hieruit blijkt dat de emancipatie van de overheid uit de omarming van belangengroepen nooit alléén het parlement kan betreffen, al zal het parlement wel de hoeksteen moeten vormen van het proces.

Het vraagstuk, hoe de ambtelijke beleidsvoorbereiding en -uitvoering lossier kan komen te staan van de maatschappelijke krachtsverhoudingen, is anders van inhoud, maar gelijk van structuur als een probleem dat de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst voor ogen had.

Ook hier een vraagstuk van emancipatie, maar in dit geval van het eng-departementale belang. De vraag voor de CHR was: hoe te voorkomen dat het ambtelijk werk geheel toegesneden is op de departementale blikvernauwing? Ook voor de CHR was het antwoord (hoewel nergens met zoveel woorden vermeld): versterk het element van het 'dienen van het algemeen belang' in de ambtelijke taakopvatting en werkwijze.

Het meest saillante onderdeel van de CHR-voorstellen op dit punt is het instellen van een *civil service*, wat inhoudt 'dat benoemingen boven een bepaalde rang niet per departement gebeuren maar in de rijksdienst in zijn geheel' (CHR, p. 208). Ook andere voorstellen dragen dit stempel van het versterken van het element 'algemeen belang' in de overheidsorganisatie, zoals het werken met projectgroepen waarin 'departementen moeten trachten op één lijn te komen voordat eigen standpunten al zo hard zijn dat deze niet meer bespreekbaar zijn' (p. 157).

Toch moet de nadruk erop worden gelegd dat al deze constructies (*civil service*, ambtelijke projectgroepen, volksraadplegingen) in dit verband slechts hulpmiddelen zijn om een in wezen morele instelling van ambtenaren, politici, en uiteindelijk alle burgers, te ondersteunen. 'De overheid moet zich emanciperen van belangengroepen.' Dat vraagt van ambtenaren en politici dat zij op het geëigende moment niet toegeven aan de druk van maatschappelijke krachten waaraan zij uit hoofde van hun beroep dagelijks bloot staan. Dit is alleen mogelijk op basis van een innerlijke overtuiging, een beroepseer die ligt in het 'dienen van het algemeen belang'. Het is deze overtuiging die door institutionele vormgeving van parlement en rijksdienst versterkt kan worden, maar die in laatste instantie een morele overtuiging is.

Hier moet teruggegrepen worden op Hegels opvatting van de staat als proces waarbij alle burgers betrokken zijn. Want de geschetste hoge taakopvatting kan in een democratische en mobiele maatschappij alleen standhouden als deze op een of andere manier verankerd is in een algemeen levende opinie. Niet alleen de overheid, ook de staat in ruime zin zou zich moeten emanciperen van de al te grote invloed van belangengroepen. Voor iedere burger vloeit daaruit voort het in acht nemen van het algemeen belang bij de deelname aan de samenleving.

Dat betekent dat ieder zich zou moeten afvragen, of de eigen standpunten of belangen niet de mogelijkheden tot zelfontplooiing van mensen (ook van zichzelf) kan ondergraven. Ook dat is een kwestie van moraal. In laatste instantie is er geen ander fundament voor een democratische en goed functionerende maatschappij: dat ieder het eigenbelang bij voorbaat relativeert (zonder het op te geven), door het te onderzoeken op de mogelijkheid, dat mensen erdoor in hun ontplooiing worden geblokkeerd. Hierin ligt ook het verschil tussen democratie en dictatuur van de meerderheid, niet in een bijzondere versie van de meerderheidsregel.

Het is een vorm van 'het primaat van de politiek' die hier wordt bepleit, maar wel van een zeer bepaalde opvatting van politiek. Aan politieke partijen legt dit standpunt de taak op, het element van algemeen belang in hun denken en handelen te versterken. Ook politieke partijen staan aan druk van belangengroepen bloot, vaak in die mate dat hun probleemstelling, hun denkkader, door zulke belangen wordt bepaald. Alle partijen hebben voor zich de taak, die belangen te relativieren en in een algemeen belang te plaatsen - waarmee ik, naar ik hoop, niets nieuws heb gezegd.

Dat algemeen belang is, nogmaals, geen resultante van een maatschappelijke strijd van particuliere belangen (het liberale principe), noch een gewogen compromis tussen die belangen (de door christen-democraten gehuldigde corporatistische gedachte), maar een belang dat ieder betreft als mogelijksvoorwaarde voor persoonlijke ontplooiing. Het algemeen belang is onbepaalbaar; er bestaan visies op het algemeen belang, die gestalte krijgen in politieke partijen. In die visies speelt dat wat als algemeen belang ervaren wordt in de maatschappij, een belangrijke rol. Het algemeen belang is dan ook afhankelijk van de tijd waarin wij leven.

Het is dit algemeen belang dat alle burgers, en in het bijzonder politici en ambtenaren, voor ogen moeten hebben bij hun maatschappelijk handelen, wil de desintegrerende tendens in onze maatschappij halt houden. Het gaat in wezen hierbij om moraal, en ieder kan hiertoe ook slechts zelf besluiten. Wel kunnen geschikte instituties het rekening houden met het algemeen belang versterken.

6. Conclusie

De legitimatie van overheidsmacht loopt terug. Het parlement fungeert niet langer als scheidsrechter in de samenleving, maar steeds meer als medespeler; belangrijke nieuwe problemen worden door de overheid onvoldoende opgepakt, of zij staat adequate oplossingen in de weg. Belangrijke oorzaken daarbij zijn de opbouw van de Nederlandse samenleving naar de eisen van de wederopbouw, en de toenemende bemoeienis van de overheid met het dagelijks leven als gevolg van de opbouw van de verzorgingsstaat. Om deze zwakheden van onze samenleving te bestrijden moet de staat zich emanciperen van belangengroepen. Het voertuig daartoe is het parlement, het richtsnoer het algemeen belang. Door enkele institutionele wijzigingen (*civil service*, volksraadpleging, ambtelijke projectgroepen) kan dit streven worden versterkt. In laatste instantie zijn de vereiste veranderingen echter moreel van aard: het is noodzakelijk dat mensen zich meer de vraag gaan stellen of hun standpunten en handelingen de ontplooiing van mensen (inclusief die van henzelf) onmogelijk kunnen maken. Binnen dat veld hebben politici en ambtenaren in het bijzonder de taak, het op die manier omschreven algemeen belang in hun handelen te laten doorklinken.

Literatuur

J. W. de Beus en J. A. A. van Doorn (red.), *De Interventiestaat. Tradities -ervaringen - reacties*. Meppel/ Amsterdam 1984.

CHR, *Elk kent de laan die derwaarts gaat*. Onderzoeksresultaten, analyse en richting voor oplossingen. Rapport nummer 3 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst. Ministerie van Binnenlandse Zaken. December 1980.

Deregulering nr. 4, Dereguleringsprogram Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17931, nr. 4.

Deregulering nr. 5, Deregulering in verband met de economische ontwikkeling. Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17931, nr. 5.

Deregulering nr. 9, Eindbericht van de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 17931, nr. 9.

J. A.A. van Doorn, 'Corporatisme en technocratie. Een verwaarloosde polariteit in de Nederlandse politiek' in *Beleid en maatschappij*, v I 11/5 (mei 1981), pp. 134-149.

J.A.A. van Doorn, 'Maatschappelijke krachten achter regulering. Een rechtssociologische bijdrage' in *Beleid en maatschappij*, I x/8, augustus 1982.

L.A. Geelhoed, in samenspraak met de overige leden van de startwerkgroep Beleidsinstrumenten in directe zin. *De interveniërende staat*. 's-Gravenhage 1983.

H.R. van Gunsteren, 'Wie in zijn graf ligt, maakt geen fouten meer: een interventieel te ontwikkelen door ambtenaren' in *Beleid en maatschappij*, XI/6, juni 1984, p. 159-163.

G. W .F. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*. Herausgegeben von Johannes Hoffmeister. Felix Meiner, Hamburg 1955.

P. den Hoed, W .G.M. Salet, H. van der Sluijs. *Planning als onderneming*.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Voorstudies en achtergronden, v 34 (1983). 's-Gravenhage 1983.

Brik van der Hoeven, 'De agressie tegen de autoriteit' in *Rekenschap*, nr. 31/3, september 1984, p. 113-121.

Paul Kalma, 'De illusie van de "democratische staat". Kanttekeningen bij het sociaal-democratisch staats- en democratiebegrip. ' *WBS Cahiers*, Kluwer, Deventer 1982.

Ilja Scholten, 'Neo-corporatisme en openbaar bestuur: institutionele sclerose en dwang' in *Beleid en maatschappij*, VIII/7-8, juli/augustus, p. 240-252.

L. de Wolff, 'Sociaal-democratie en neo-corporatisme' in J. Bank, M. Ros en B. Tromp, red. , *Het eerste jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam 1979, p. 47-71.

Uit: Th. de Graaf, D.A.. van der Hoeven en P.J. Langenberg, Omtrent het Parlement, Opstellen over parlement en democratisch bestuur. Veen, 1985, p.115-46.