

Het Referendum

Referenda zijn in veel landen normale politieke aangelegenheden. In Nederland is echter van ouds een zekere angst bij de politieke elite om volksraadplegingen te organiseren, dan wel toe te staan; dat heeft te maken met het - hoe dan ook - behouden van de eigen machtspositie en beslisbevoegdheid. In de jaren 60 stelde D'66 in het Appèl al voor om een met waarborgen omklede vorm van referendum mogelijk te maken in het kader van het versterken van de positie van de burger in het openbaar bestuur. Na de Tweede Wereldoorlog was er een brede consensus dat de maatschappelijke situatie van vóór die oorlog, met diepe armoede, grote werkeloosheid, rechteloosheid, kortom met al die aspecten die als "de grote crisis" werd aangeduid, niet mocht terugkeren. Daarmee werd een publieke verantwoordelijkheid gecreëerd voor de welvaart en het welzijn van allen binnen de context van een democratische rechtsstaat. Die verantwoordelijkheid werd vormgegeven in een groeiende rol van de overheid en het ondersteunend ambtelijk apparaat in het persoonlijke en maatschappelijke leven van de burgers. In de loop der jaren werd het steeds duidelijker dat het politieke systeem zich niet aan die veranderende rol van de overheid was aangepast. Kiezers hadden vrijwel geen invloed op het stelsel van indirecte partijvertegenwoordiging, de samenstelling van de kieslijsten of de keuze van een coalitie. Het politieke systeem moest worden aangepast aan de werkelijke rol van de overheid en de invloed daarop. Daarom is de mogelijkheid van een referendum overwogen om de invloed van de burger op het openbaar bestuur te vergroten. "Het democratisch besef" in Nederland moet verder worden ontwikkeld.

Een corrigerend besluitreferendum op initiatief van de burger¹

In de referendum-discussie zijn globaal twee denkwijzen tegenover elkaar te plaatsen. De eerste gaat ervan uit dat de overheid het initiatief tot het houden van een referendum moet nemen. Daar zit de volgende gedachtegang achter. De overheid kan op verschillende manieren kennis nemen van de opvattingen van burgers over beleidsvoornemens: er kan inspraak worden gegeven, eventueel in de vorm van gestructureerd overleg (in een voorfase ter bijstelling van de plannen); er zijn mogelijkheden voor hoorzittingen over plannen (bijvoorbeeld naar aanleiding van bezwaarschriften); naast deze meer gebruikelijke vorm van raadplegen, kan de overheid ook referenda houden.

De tweede denkwijze gaat ervan uit dat het initiatief tot het houden van een referendum bij de burger behoort te liggen. Volgens ons zou D66 zich tot deze tweede denkwijze aangetrokken moeten voelen. De partij heeft immers vanaf haar oprichting geprobeerd een proces van radicale democratisering tot stand te brengen. Dit zou moeten leiden tot zo direct mogelijke participatie van burgers bij alle beslissingen die op hun belangen betrekking hebben. De verbetering van de positie van de burger heeft tot nu toe geleid tot spreekrecht- en/of klachtenregelingen. En op landelijk niveau hebben we nu zelfs een ombudsman. In diezelfde geest kan de burgers ook de gelegenheid worden gegeven zelf initiatief te nemen tot het houden van een referendum. Op 1 november 1986 heeft D66 in Amersfoort een HB-resolutie aanvaard, waarin in navolging van de Staatscommissie Biesheuvel is gepleit voor een correctief wetgevings- en bestuur-referendum.² Aan de kiezers dient de mogelijkheid te worden gegeven om via een volkstemming alle door het parlement aanvaarde wetsvoorstellen en door (deel) Gemeenteraden en Provinciale Staten genomen beslissingen ongedaan te maken. Het ging daarbij dus om een beslissend referendum op initiatief van de burgers. Thans blijkt echter uit de referendum-initiatieven op lokaal niveau dat D66 juist een warm pleidooi voert voor referenda op initiatief van de overheid.³ Deze referenda kunnen variëren van volstrekte vrijblijvendheid tot vrijwel volledige, zij het vrijwillige, binding. Belangrijk bij al deze vormen van raadpleging door de overheid is het feit dat de burger serieus genomen moet worden, anders komt hij/zij niet meer (opkomst-, inspraak-, hoor-moeheid). Bovendien moeten aan de burger reële keuzemogelijkheden worden voorgelegd.

¹ Pieter Fokkink en Theo Hooghiemstra in *Idee van Het Wetenschappelijk Bureau van D66 12e jaargang, nummer 6, van december 1991 pag.26-27.*

² *Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-besluitvorming, Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1985, p. 61*

³ *Het PSVI-D66 heeft initiatieven, raadsvoorstellen en verordeningen uit Utrecht, Groningen, Leiden, Maarssen, Eemnes en Amstelveen gebundeld.*

De traditioneel aan referenda toegeschreven problemen van de voorgelegde vraagstelling (simplificatie, welke inhoudelijke alternatieven worden gegeven, kans op manipulatie et cetera) doen zich allemaal voor bij referenda op initiatief van de overheid.

Een aantal gemeenteraadsfracties van D66 heeft deze problematiek van de vraagstelling willen vermijden, door concept-raadsbesluiten referendabel te maken. Maar ook zij willen het initiatief tot het houden van dat referendum bij de overheid houden, veelal bij een raadsminoriteit.

Ons bezwaar daartegen is nu dat de argumentatie om tot zo'n referendum te komen uit niets meer of minder bestaat dan de representativiteitsvraag van de raad als beslissend orgaan. Immers een minoriteit stelt dat een vertegenwoordigende meerderheid op het aan de orde zijnde niet over een maatschappelijke meerderheid beschikt. Dan is dat toch de uiteindelijke grond voor zo'n referendum-voorstel? Vanuit de burger gezien is het niet zo'n opzienbarende gedachte, maar het tast de politieke vertegenwoordiging wel fundamenteel in zijn legitimiteit aan en daar zijn politieke partijen heel gevoelig voor - die aantasting dus, niet de oorzaak. Vervolgens moet de betreffende raad besluiten zo'n referendum te houden; het kan niet anders dan dat als een verkapte motie van wantrouwen te zien.

Een niet ondenkbeeldig effect is een daaruit vloeiende partijpolitieke polariserende werking. Terwijl polarisatie in deze fase van de besluitvorming disfunctioneel is. Teneinde die problemen op te lossen zou je nou juist het initiatief bij de burgers zelf moeten leggen. Juist omdat het belangrijk is te weten waarover burgers een oordeel kenbaar willen maken aan Raad of Staten. Hieronder zullen wij het referendum op initiatief van de burger, als gevolg van ons Statenlidmaatschap, uitwerken voor het provinciaal niveau.

In hoofdlijnen verstaan wij het volgende onder een corrigerend besluitreferendum op initiatief van de burger: *"De burger wordt de mogelijkheid gegeven een ontwerpbesluit vóór de Statenbehandeling ervan te beoordelen. Indien de kiezers negatief over dit concept oordelen, verplichten de Staten zich dat oordeel over te nemen. Indien de kiezers niet negatief over dit concept oordelen, kan de Statenprocedure op de gebruikelijke wijze worden voortgezet".*⁴

Het geldende recht

Vaak zeggen aanhangers van het referendum op initiatief van de overheid dat er binnen het geldende recht geen andere mogelijkheden zijn. Deze stellingname achten wij niet gefundeerd. Wat zijn de grenzen van het geldende recht? Ten eerste: het primaat van Provinciale Staten (PS), zoals is neergelegd in de artikelen 124, 127 en 128 van de Grondwet. Een referendum dient dus altijd te worden gehouden vóór de besluitvorming door PS. Een politiek orgaan, zoals PS, is bevoegd gezag. Van daaruit kunnen initiatiefmogelijkheden gegeven worden. Om een referendum op initiatief van de burgers in de praktijk mogelijk te maken, zal er dus door PS een referendumverordening moeten worden aangenomen waaruit blijkt wanneer burgers zelf het initiatief tot een referendum kunnen nemen. De referendumverordening zal door ons straks verder behandeld worden.

Ten tweede: het recht op amendement voor PS-leden, zoals dat in het reglement van orde voor vergaderingen van PS is vastgelegd. Het recht op amendement kan behouden blijven door een constructie op te nemen in de referendumverordening, waardoor PS de mogelijkheid wordt gegeven het ontwerpbesluit van Gedeputeerde Staten (GS) te amenderen, tussen het moment van het verzoek van een groep burgers om een referendum en het moment dat daadwerkelijk een referendum wordt gehouden.

Dat kan bijvoorbeeld als volgt gerealiseerd worden. Een inleidend verzoek voor een referendum wordt gedaan door een aantal inwoners dat zo groot is als 50% van de kiesdeler, vastgesteld bij de laatst gehouden Statenverkiezingen.⁵ Een definitief verzoek moet worden ingediend door een aantal inwoners dat twee maal die kiesdeler haalt. Indien aan de bovengenoemde fasering is voldaan, beslissen de Staten positief over het verzoek. De behandeling van het betreffende ontwerpbesluit van GS wordt dan opgeschort. Vervolgens is GS gehou-

⁴ Fractievoorzitter Pieter Fokkink, namens D66, tijdens de algemene beschouwingen bij de begroting voor de provincie Overijssel 1991, p. 4

⁵ Ter illustratie: de kiesdeler tijdens de laatst gehouden Statenverkiezingen in Overijssel bestond uit 7100 stemmen. Dus zouden op dit moment minimaal 3550 mensen een inleidend verzoek moeten indienen - 50% van de kiesdeler.

den binnen een termijn van drie maanden een referendum te organiseren. GS kan de termijn met drie maanden verlengen.

Na het inleidend verzoek voor een referendum door een aantal inwoners van de provincie wordt de behandeling, inclusief amendering, voortgezet tot aan de besluitvorming. Pas dan wordt de behandeling opgeschort. Als de, eventuele, amendering door PS naar bevrediging van de indieners van het verzoek is, zal dat verzoek worden ingetrokken en anders zal over het al dan niet geamendeerde ontwerpbesluit een referendum volgen.

Hierboven hebben wij aangegeven dat PS een referendumverordening zal moeten aannemen waaruit blijkt dat burgers het initiatief mogen nemen tot een referendum. De voorgestelde manier om het verzoek daarvoor zal in de referendumverordening moeten worden opgenomen. Genoemde percentages zijn daarbij niet heilig. Keuzes voor dergelijke percentages zullen naar redelijkheid tot stand moeten komen. Naast de voorgestelde manier om het verzoek voor een referendum in te dienen, moet in een referendumverordening onder meer vermeld worden welke onderwerpen niet referendabel zijn. Wij realiseren ons namelijk dat het initiatiefrecht van burgers om een referendum aan te vragen een aantasting van integraal beleid kan zijn. Volksvertegenwoordigers zijn in staat en aan zichzelf verplicht zorg te dragen voor een dergelijk beleid. Van burgers kun je dat niet verlangen. Onder meer om het voeren van integraal beleid niet al te zeer aan te tasten, dienen de volgende onderwerpen niet referendabel te zijn:

-onderwerpen die qua tijd een hoge urgentie hebben;

-onderwerpen over structurele minderheden (mensen die door lichamelijke-, geestelijke-, of culturele kenmerken een blijvende minderheid vormen);

-financieringsstukken;

-persoonlijke benoemingen.

Tot slot dienen in een referendumverordening bepalingen met betrekking tot de uitslag van het referendum en de gevolgen daarvan opgenomen te worden. Over de uitslag van een referendum denken wij aan het volgende. Indien de meerderheid van de kiezers zich heeft uitgesproken tegen het ontwerpbesluit van GS en deze meerderheid verhoudingsgewijs tenminste gelijk is aan de meerderheid van de opgekomen kiezers tijdens de laatst gehouden Statenverkiezingen, dan is het ontwerpbesluit van GS door de kiezers afgewezen.⁶ Ook zou gedacht kunnen worden aan een aanpassing van het voorstel van de commissie Cals- Donner: "*spreekt de meerderheid van degenen, die aan het referendum deelnemen, waarbij de opkomst tenminste uit 30% van de kiesgerechtigden bestaat, zich tegen het referendum uit, dan is het ontwerpbesluit door GS afgewezen*". In gevallen waarbij niet is voldaan aan deze voorwaarden, is het ontwerpbesluit van GS door de kiezers niet afgewezen. En over de gevolgen van de uitslag: indien het ontwerpbesluit van GS door de kiezers is afgewezen, dan wordt dit door het College van GS ingetrokken. Indien het niet door de kiezers wordt afgewezen, dan wordt de opgeschorte behandeling hervat volgens de normale Statenprocedure.

Conclusie

Het is mogelijk en wenselijk een corrigerend besluitreferendum op initiatief van de burgers te ontwerpen. Daartoe zullen in de nabije toekomst door D66, op verschillende niveaus, initiatieven moeten worden ontwikkeld. Dit artikel hoopt hiertoe een aanzet te zijn.⁷

⁶ Ter illustratie: in Overijssel was bij de Statenverkiezingen '91 het opkomstpercentage 58,8%. De meerderheid van de opgekomen kiezers tijdens de laatst gehouden Statenverkiezingen kwam neer op 223.637 stemmen.

⁷ Het voorstel voor een preventief besluitreferendum van de agenda 1993 van provinciale staten van Overijssel dd 30 juni 1993 is bij de indieners op te vragen.

De burger als 'sluiswachter'⁸

Veranderingen in het politieke proces

Politiek dient te worden teruggeplaatst in de politieke gemeenschap. En die is dus meer dan de wereld van politici en ambtenaren. Deze laatste is te klein geworden, hoe groot zij ook is gegroeid. Om aan de burger weer een stem te geven, dienen het karakter van de politieke instanties, het politieke karakter van de deskundigheid en het karakter van de politieke activiteit opnieuw te worden doordacht. Het denken over het referendum is hiertoe een eerste aanzet.

De vertegenwoordigende democratie verkeert in een overgangsfase. De traditionele wijze van representatie lijkt, ook in Nederland, aan een herijking toe. De algemene problematiek beperkt zich niet tot het nationale niveau - deze strekt zich ook uit tot de decentrale niveaus, bij ons provincies en gemeentes.

Het zou te ver gaan in dit bestek 'de' problemen te analyseren waarin de democratie verkeert. Bovendien vormde de aanleiding voor dit artikel de vraag om een uiteenzetting van de mogelijkheden voor het referendum. Beide vormen voor ons evenwel de reden om toch dieper in te gaan op het vraagstuk van de vertegenwoordigende democratie, omdat de mogelijkheden en onmogelijkheden van het referendum hiermee nu eenmaal samenhangen.

Wat wij hebben geschreven is een discussiestuk, eigenlijk over de crisis waarin de werking van onze democratie verkeert. Zij blijkt verkeerd uit te werken, althans anders dan degenen, die het goed met haar menen, voor ogen staat. De tekst is ook niet 'af' en hier en daar zijn de formuleringen wellicht wat provocerend. Maar het zijn en blijven analytische opmerkingen, vooral bedoeld om een ander licht te werpen op de gangbare beeldvorming omtrent de verhouding tussen burger en politiek.

Wij willen ons bezighouden met de vraag of er iets van een structuur zichtbaar te maken is, waarin het voor de geïnteresseerde burger mogelijk wordt actief deel te nemen aan het politieke (besluitvormings-) proces. Voornaam knooppunt zou hierin het referendum kunnen zijn. Al zal het op z'n eentje alle problemen niet kunnen oplossen, het kan terwille van de participatie in handen van de burger een welkome aanvulling zijn.

Maar dan zal er ook iets moeten veranderen in de houding van politici en van het bestuur. Een verandering hier moet immers van twee kanten komen. Daarom gaan wij ook in op de rol van de politicus ten overstaan van burgers en bestuur en op de factoren die deze met name conditioneren. De bureaucratische werking blijkt hier een sturend mechanisme te zijn.

De probleemstelling, iets over de betekenis van politiek

Is participatie in het politieke bestel wel zo noodzakelijk? Is de politiek niet zo complex geworden, dat zij nog slechts toegankelijk is voor mensen, die daar geheel of gedeeltelijk voor zijn vrijgesteld? Waarom zouden er mogelijkheden dienen te zijn voor een actief burgerschap in deze?

Onder 'burgerschap' verstaan we dan niet de brave burger die zich gedraagt zoals de overheid dat graag ziet. Wij vatten het op in de actieve betekenis van de burger, die een eigen verantwoordelijkheid neemt voor zaken van algemeen belang. We beschouwen zodoende de burger als lid van een zelfbesturende politieke gemeenschap.⁹

Een vergelijking zou kunnen worden gemaakt met het arbeidsbestel. Het WRR-rapport 'Een werkend perspectief' poogt bijvoorbeeld een ommekeer in het denken over participatie in het arbeidsbestel mogelijk te maken. In de moderne cultuur, met z'n hoofdaccent op de extrinsieke waarden, had arbeid vooral de betekenis van een rechtstreeks toegankelijk maken van inkomen, status en prestige. Bij extrinsieke waarden gaat het er dan om wat je met een activiteit kunt bereiken en niet zozeer om de activiteit zelf. Arbeid dient primair om de buiten

⁸ Pieter Fokkink en Theo Hooghiemstra naar aanleiding van hun statenvoorstel in *Ideeën van Het Wetenschappelijk Bureau van D66 in April 1993 in een speciaal nummer over het Referendum*, pagina 7 t/m 18

⁹ Zie voor verdere discussie over het burgerschap het *Jaarboek 1991 van Beleid en Maatschappij: de Staat van de Burger*, Boom, 1992

deze arbeid gelegen waarden te realiseren, zoals aanzien, macht, inkomen, etcetera. Uit onderzoek blijkt dat in het Nederlandse cultuurpatroon, arbeid helemaal niet meer zo hoog scoort, zeker niet als morele plicht.¹⁰ Nederlanders blijken bovendien, veel sterker dan andere nationaliteiten in de westerse civilisatie, het accent te leggen op de intrinsieke waarden van de arbeid. Kennelijk wordt er van werk verwacht dat het boeiend, uitdagend, bevredigend en ontplooiend is, terwijl het bovendien belangrijk geacht wordt voor de sociale relaties. Dus als je iets aan de participatie in het arbeidsbestel in gunstige zin wilt veranderen, zal je vooral iets moeten doen aan de inrichting van het arbeidsbestel, de kwaliteit van de arbeid en het arbeidsklimaat.

Zou zoiets dan ook niet gelden voor het politieke bestel? In tegenstelling tot het arbeidsbestel, waaraan de deelname soms op gewelddadige wijze werd afgedwongen, is voor participatie in het politieke bestel soms met geweld gestreden. En nog is de politieke participatie niet voltooid. De democratisering van het politieke bestel gaf in eerste aanleg een vertegenwoordigend systeem te zien dat door de beperking van het kiesrecht een nog vrij direct karakter had. Kiezer en gekozene kenden elkaar als het ware en het kiesstelsel dwong dan ook tot regelmatige (informele) communicatie. Door de uitbreiding van het kiesrecht in de tijd van de opkomst van de sociale bewegingen en de daaraan gekoppelde politieke partijen, kreeg het vertegenwoordigend systeem een toenemend indirect karakter. Partijen, als opvolgers van de kiesverenigingen, drongen zich met hun lijsten tussen de kiezer en de gekozene in. Het directe en persoonlijke werd vervangen door de 'partijleider' en de lijst werd een afspiegeling van de groepering waar deze voor stond. Het politiek bestel werd een partijenbestel.

Deze schets is niet nieuw, maar wel relevant genoeg om in herinnering te brengen. De non-participatie werd, misschien ongewild, tot stand gebracht door deze soort van wederzijdse, stilzwijgende, overeenkomst van non-interventie: indien de burger zich niet met de politiek bemoeide, doch deze wel formeel steunde, zou de politiek zich niet met de burger bemoeien. Deze werd voorzien van voor zijn directe belangen gepaste, collectieve verzorgingsarrangementen. Emancipatie en individualisering brengen nu het einde van het op deze wijze functioneren van het politieke bestel in zicht, zoals herhaaldelijk door vele verschillende auteurs wordt betoogd.

Het lijkt ons evenwel waarschijnlijker dat emancipatie en individualisering helemaal niet zo veel verklaren omtrent de ontwikkeling van het politieke bestel. In de moderne samenleving, die zich baseert op de collectieve norm van een 'recht van allen op alles', wordt per definitie alles in het vergelijkende perspectief geplaatst. Daar waar absolute gelijkheid onmogelijk is, blijft de ruimte voor relatieve achterstand altijd bestaan.

Waar ontvoogden 'bevoogden' worden, is het emancipatieproces van karakter veranderd. Nieuwe soorten ongelijkheid zijn ontstaan. Eén van de kenmerkende veranderingen is erin gelegen dat tegenwoordig de ongelijkheid niet meer zozeer economisch, maar bureaucratisch gereguleerd wordt. Het zijn de bureaucratische standaarden en regels die de gelijkheid distribueren over de bevolking en daarmee nieuwe ongelijkheden introduceren en reguleren. Belangrijk is het erop te wijzen, dat 'emancipatie' en 'individualisering' primair het object van het functioneren van het politiek bestel zijn geworden en daarmee zijn onderworpen aan de wijze waarop het politiek bestel functioneert via weer..., het bureaucratisch mechanisme. In principe is het politieke bestel daardoor dus niet in staat gebleken de effecten van het eigen resultaat te benutten. Eerder schijnen gevolg en oorzaak te zijn omgedraaid.

Het politieke bestel nu functioneerde in hoofdzaak rond politieke partijen, die zich weer baseerden op aanverwante (klassieke) sociale bewegingen. Die partijen zijn echter niet langer de 'voorhoedes' van die bewegingen. Niet alleen omdat deze als zodanig niet meer bestaan, maar ook omdat de verscheidenheid in de hedendaagse samenleving het denken in min of meer homogene sociale categorieën onwezenlijk heeft gemaakt.

Wat zichtbaar werd in de communistische één (of pseudomeer-) partijenstelsels, namelijk dat politieke partijen niets meer vertegenwoordigden, doet zich nu eveneens als verschijnsel in het Westen voor. Het 'vertegenwoordigd zijn' schuilt heden ten dage in de gedachte, dat anderen geheel of gedeeltelijk zijn vrijgesteld om namens hen beslissingen te nemen omtrent zaken die allen aangaan. Deze ander is nu de bureaucratie geworden.

¹⁰ MOW International Research Team, *The Meaning of Working*, London 1987

Zonder in de modieuze 'einde van' verhalen te willen vervallen, moeten we vaststellen dat de klassieke idee van vertegenwoordiging verleden tijd is. Een vertegenwoordigende democratie, gebaseerd op politieke partijen die verbonden waren aan sociale bewegingen, is voorbij. Er is geen schijn van kans dat de burger een mandaat aan een politicus kan geven met enige zekerheid omtrent de uitkomst van diens gedrag in de besluitvorming. Bovendien is het een fictie dat je, voor zelfs maar enkele jaren, programmatisch zou kunnen vastleggen welke beslissingen moeten worden genomen.

De 'overheid' heeft, in welke gedaante dan ook, de politieke partijen terzijde geschoven waar het gaat om het articuleren en integreren van politiek relevante vraagstukken. Het ambtelijk-administratief complex is op alle bestuurlijke niveaus deskundiger en beter geïnformeerd dan de politieke vertegenwoordiger. Dat is op zich geen schande. Leek het er tot diep in de jaren zeventig nog op dat de volksvertegenwoordiging 'activistisch' zou worden, de complexiteit van de problemen dwong de volksvertegenwoordiger het ambtelijk apparaat in toenemende mate in te schakelen.¹¹

De paradox van de democratisering toont ons nu de politicus die zijn relatie met de burger aan het ambtelijk apparaat heeft moeten overdragen. Daarvoor heeft het ambtelijk apparaat aanzienlijk toereikender contacten met de maatschappelijke groepen, en langzamerhand zelfs met de individuele personen.

Wij komen op deze thematiek in het navolgende nog nader terug. Het is hier ook niet de plaats om uitvoerig in te gaan op de gevolgen van deze ontwikkelingen voor het partijenstelsel, hoewel het voor het politieke functioneren belangrijk is. In z'n diepste betekenis echter doet het er eigenlijk niet zoveel toe, welke partijcoalitie landelijk regeert, of provinciaal/lokaal bestuurt. Men wordt geacht te reageren op de eisen van tijd, plaats en omstandigheden. Wat er in partijpolitieke zin resteert, is toch vooral de selectie van personen en zaken. Dat daarin kwaliteitsverschillen optreden is evident: de één is creatiever en inventiever dan de ander. In wezen schuilt hierin de erkenning dat de politieke verhoudingen in parlementen, staten en raden nog het beste via een 'afspiegeling' kunnen worden omgezet in kabinetten en colleges.

Wat zou moeten worden ingezien, is dat politieke partijen nauwelijks nog in staat zijn de politiek-inhoudelijke functie van articulatie van maatschappelijke vraagstukken en van creatie van samenhang in een beleid, te vervullen. Dit wil dan helaas ook zeggen dat de politieke partijen er in principe niet meer in zullen kunnen slagen een 'samenhangende visie' te ontwikkelen, waarin is aangegeven welke maatschappelijke vraagstukken met welke prioriteiten en accenten aan de orde dienen te worden gesteld. Hier kan worden verwezen naar de discrepantie tussen politieke programma's en regeer- of college-akkoorden, maar ook naar de weerbarstige werkelijkheid van de akkoorden.

Ook de ambtenaren functioneren binnen het autonome bureaucratische ordenings- en beheersingssysteem. Ook zij kunnen de ontwikkelingen niet werkelijk integreren, daarvoor is het bureaucratisch systeem waarin zij werken op z'n minst te verkokerd. Wat zij wèl kunnen, is de zaken articuleren, die in het eigen beleidsveld passen. Maar zij werken in een systeem dat het blikbeeld beperkt.

Waar zou de integrerende taak dan liggen? Deze zou dan aan het kabinet of het college zijn, maar hier functioneren de leden als portefeuillehouder, waardoor van integratie wederom niet veel terecht kan komen. In de huidige complexe samenleving worden politieke beslissingen genomen in het licht van de situatie, zoals die door politici op dat moment wordt gepercipieerd. Dáárin schuilt de reden voor het pleidooi voor het invoeren van een grotere directe invloed van de burger op de besluitvorming, zoals in het geval van het referendum mogelijk wordt.

Maar eerst even terug naar de vergelijking met het arbeidsbestel. In hoeverre is de deelname in het arbeidsbestel te zien als een vorm van burgerschap en kan deze worden vergeleken met de participatie in het politieke bestel?

Volgens de meest klassieke opvatting van burgerschap (in de Griekse oudheid) was het vrijgesteld zijn van arbeid een voorwaarde om het publieke domein te betreden en politiek actief

¹¹ P.F.M. Fokkink, *Parlement en representativiteit in: Omtrent het Parlement, opstellen over parlement en democratisch bestuur*, Veen, 1985

te zijn.¹² Het arbeidsbestel heeft echter het hele publieke domein geïsurpeerd. Politiek is arbeid geworden. Politici hebben een meer of minder volledig betaalde baan in het bedrijven van politiek.

Het is van fundamenteeler betekenis dan het lijkt. De idee van politieke gemeenschap, is in de beeldvorming gereduceerd tot een georganiseerde vorm van politiek bedrijven. Bovendien hebben politici één van de belangrijkste voorwaarden voor de 'opiniërende vrijheid van meningsuiting' verloren, namelijk de economische onafhankelijkheid. Maar ook vrijwel alle activiteiten die je tot de categorie van het algemeen belang kunt rekenen, zijn betaalde arbeid geworden. Denk aan de professionalisering van de dienst- en zorgverlening, beide deel van het publieke domein.

Hoewel het arbeidsbestel dus alomvattend en daarmee bepalend is voor de samenleving van vandaag, is de structuur van de zeggenschapsverhoudingen daarbinnen van een zodanig karakter dat via het arbeidsbestel geen tot weinig politieke invloed kan worden uitgeoefend. In feite is de politieke gemeenschap weggedrukt ten gunste van de economische gemeenschap, zowel in de publieke als de private sector. Het paradoxale effect hiervan is bovendien dat de marktcoördinatie in de private sector voor een algemenere oriëntatie blijkt te zorgen dan in de publieke sector kan worden gerealiseerd.

De afstand van de politiek tot de werkvloer is zo groot geworden, dat voor vrijwel iedereen, in welke positie dan ook, de politiek als 'werkelijkheidsvreemd' overkomt. Voor de politiek wordt de werkelijkheid bemiddeld via de media en georganiseerde verbanden. En deze scheppen er weer hun eigen beeld van en geven dat door. In de steeds gedifferentieerder wordende samenleving wordt dit mechanisme dan ook in toenemende mate problematisch. Alleen al daarom moet de deelname van de burger in het politieke bestel worden verbeterd, teneinde een directere relatie tussen politiek en burger te bewerkstelligen. Maar dan zal je dat bestel moeten veranderen!

Een andere rol voor politieke partijen en politici

Het gebruikelijke begrip van politiek dient een bredere interpretatie te krijgen. Alleen representatie blijft onvoldoende om aan burgers de mogelijkheid te geven zich voldoende betrokken te voelen om te besluiten of men deel wil nemen aan het politieke proces. In het geval van vertegenwoordigende politiek leren mensen eigenlijk nog steeds de politieke relevantie kennen als uitsluitend 'partijpolitiek' en niet als dagelijkse betrokkenheid bij de samenleving. De partijpolitiek zelf wordt weer gekenmerkt door de interne gerichtheid van politieke partijen op het vertegenwoordigende politieke spel. Hun positie in het geheel van partijen staat centraal.

Dan hebben we het dus over een reductie van twee kanten. Daarom moet er worden nagedacht over een andere rol voor politieke partijen.¹³ Waar de partijen zich niet langer als de programmatische voorhoede van een sociale beweging kunnen beschouwen, wordt zowel een andere opstelling als een andere inrichting van de partij, als organisatie, gevergd. "De partijen zouden zich moeten opmaken om werkelijk als forum, en in deze zin als voorportalen van politieke visievorming, te functioneren. Een forum waartoe zowel de burger als de politicus kunnen toetreden, om zich te laven aan de bron: die van een hernieuwde beeldvorming omtrent de verhouding tussen politiek en maatschappij".¹⁴

Ook zou aan een andere rol voor de politicus zelf gedacht kunnen worden. Politici dienen zich met een eigen verantwoordelijkheid te richten op datgene wat van algemeen belang is. Hetgeen nog geen pleidooi betekent voor populisme, waarin de politiek kan worden beschouwd als een soort van boodschappendienst van de kiezer. Het is integendeel een pleidooi voor een sterkere interactie tussen kiezer en gekozenen, waarbij politici zich laten bijsturen in hun onvermijdelijke 'bestuurlijke' vertekening van de werkelijkheid en de kiezer zich op zijn beurt laat bijsturen in het perspectief van het strikte eigenbelang. Op die manier is er meer kans op participatie en daarmee ook van een maatschappelijk draagvlak voor de politiek. Daarbij dient wel onderscheid te worden gemaakt tussen een verandering in de

¹² In de betekenis, zoals door Kreukels en Simonis wordt gebruikt in 'Publiek domein: de veranderde balans tussen staat en samenleving', Boom, 1988, p.10

¹³ Daartoe worden stellig aanzetten gegeven in ideeën 1, 'De veranderende rol van de politieke partijen' - Speciale uitgave ter gelegenheid van het jubileumsymposium 25 Jaar D66, 1991

¹⁴ C.W. de Vries, De montage van de politiek, Ideeën 1, sept.'91 - p.30

taak van de politicus enerzijds en een verandering in de houding anderzijds. We willen dat toelichten in een korte beschouwing omtrent 'zaakwaarnemen' versus 'mandateren'.

Er bestaat een tegenstelling tussen het zaakwaarnemen en het zich gemandateerd voelen. Bij zaakwaarneming plaats je je niet alleen in de positie van de ander, maar laat je de ander als het ware 'als participant' ook verdwijnen: deze wordt uitgeschakeld. Hebben politici dan niet de neiging veelal als zaakwaarnemer te functioneren? Doet zich niet het feit voor dat zodra de politicus is gekozen, deze zelf de problemen voor de anderen definieert, zonder te communiceren met de 'burgers'. Wij willen niet beweren dat deze verschuiving te wijten is aan een verkeerde houding van de individuele politicus. Het gaat hier om een proces waarvan nauwelijks valt te ontkomen. Het verwijst naar een maatschappelijke toestand.

"De afstand van de politiek tot de geleefde wereld kent geen maat. Deze valt ook niet te overzien, daar het zicht geblokkeerd is door een druk bezet verbureaucratiseerd middenveld. Op afstand nemen zij besluiten, nadat de reductie heeft plaatsgevonden van de rijkheid en complexiteit van de realiteiten waarop zij betrekking hebben. Zo kan de politiek het karakter aannemen van zaakwaarnemen".¹⁵ Hier willen wij dan ook de kwestie centraal stellen van het 'omgaan met politieke verantwoordelijkheid'. Politici benadrukken gaarne hun verantwoordelijkheid, juist als het gaat om de participatie van de burger met betrekking tot allerlei beslissingen. Verantwoordelijkheid echter verplicht je als politicus tot een zo goed mogelijk taxatie van de werkelijkheid, terwijl je tevens de mogelijke gevolgen van het politieke handelen in je besluitvorming dient te betrekken. Maar de werkelijkheid doet zich niet onbemiddeld aan de politici voor. Hebben zij onder de druk van de omstandigheden niet de neiging het wenselijke, namelijk het 'bureaucratisch geconstrueerde', voor het werkelijke te houden?

Als mandataris treedt de politicus weliswaar 'namens', doch niet zonder de ander op. Hij of zij functioneert in het besef slechts gemachtigd te zijn 'namens' anderen en zal regelmatig moeten terugkoppelen naar de burgers om te kijken of de gestelde problemen herkend worden en wat dan de mogelijke effecten van de voorgestelde oplossingen zijn. Bovendien zou de politicus, als gevolmachtigde, de burgers meer moeten informeren over voornemens die ter besluitvorming zijn voorgelegd, om hen vervolgens om hun mening te vragen en te verzoeken te participeren in de besluitvorming. Om de politicus te kunnen laten functioneren als mandataris zou dan ook een nieuwe of andere informatiecultuur moeten kunnen worden ontwikkeld.

Het pleiten voor en het werken aan een goede informatiecultuur zal een partij als D66 aanspreken. Eén van de uitgangspunten van D66 is immers dat de politieke besluitvorming zo onbevooroordeeld mogelijk dient te geschieden, op basis van alle beschikbare informatie.¹⁶ Bovendien en dat is geen overbodige opmerking, is D66 opgericht om een 'radicale democratisering' tot stand te brengen. Dit komt neer op het mogelijk maken en stimuleren van een optimale deelname van de individuele burger in de politieke besluitvorming - van het actief bevorderen van burgerschap.

Een politiek debat, als intrinsiek onderdeel van de besluitvorming, waaraan alle burgers kunnen deelnemen, vereist een behoorlijke communicatie tussen politici en burgers wederzijds. Maar dan is het van belang dat zij zich daadwerkelijk betrokken kunnen voelen. En om dit laatste te stimuleren is het nodig dat men het idee heeft serieus te worden genomen.

Bij een wederzijdse communicatie (als proces) speelt informatie (qua inhoud) een belangrijke rol. Juist in de politiek zijn communicatie en informatie geen neutrale technische termen. Informatie kan niet bestaan uit louter gegevens. Gegevens worden pas tot informatie, indien deze zijn geordend. Deze ordening verschaft aan de informatie haar betekenis. Informatie is dus geen onproblematisch begrip. Niets ergers dan de dagelijkse 'informatiestromen', waardoor elk gegeven zijn betekenis verliest. Zo krijgt informatie het karakter van een gaswolk: zij bedwelmt. Waar het om gaat, is de informatie opnieuw betekenis te verschaffen. Dat is pas politiek relevant!

Deze analyse resulteert in een opvatting over democratie als een 'machtsvrije en open discussie', waarin de beschikbare informatie een gepaste rol speelt. Een dergelijke opvatting dient voor ogen te staan bij de speurtocht naar mogelijkheden om een structuur te creëren waarin het voor de politiek geïnteresseerde burger mogelijk is actief deel te nemen aan het politiek besluitvormingsproces. Onderdeel van een dergelijk structuur zijn 'referenda'.

¹⁵ C. W. de Vries, *De montage van de politiek, Ideeën 1, sept. '91, p.29*

¹⁶ Statuten D66, artikel 3

Referenda leveren de mogelijkheid om, vanwege een bepaalde zaak, de informatie specifiek te geleiden. Omdat zij relevant is voor de beslissing die genomen moet worden. Voorwaarde is dan wel dat referenda een herkenbare plaats innemen in het democratisch proces als geheel. Het participeren van de burgers in de besluitvorming kan in elk geval al worden gestimuleerd door de mogelijkheid te geven, tegen de voorgenomen besluitvorming in de volksvertegenwoordiging, per saldo een veto uit te roepen. Eén en ander werkten wij al uit in het pleidooi voor een 'corrigerend besluitreferendum op initiatief van de burger' in Idee.¹⁷

In deze context willen we aan de orde stellen dat, in ieder geval in raden en staten, veel politici gewoon zijn meer de houding van bestuurder dan van volksvertegenwoordiger aan te nemen. Politici hebben de neiging zich te oriënteren op het ambtelijk apparaat. Men doet de werkzaamheden van ambtenaren nog eens dunnetjes over, door zich intensief met de beleidsvoorbereiding bemoeien. Inderdaad, het politieke stelsel bij raden en staten is anders dan het landelijke. Staten en raden zijn geen 'parlement' in dualistische zin; zij zijn primair 'algemeen bestuur' in de monistische betekenis.

Onze kritiek richt zich niet op het feit dat politici medebestuurder zijn, doch op de manier waarop men die rol van bestuurder nader invult. Juist het monisme biedt op dat punt meer mogelijkheden dan men pleegt te gebruiken. Deze opstelling van politici wordt versterkt door de wijze van beleidsvorming in de dagelijkse praktijk. Hier ligt de initiërende rol bij ambtenaren en dagelijkse bestuurders, waardoor het accent valt op de bureaucratisch-formele, in plaats van op de kwalitatief-democratische zijde. Ambtelijk-bestuurlijke organen stoten op maatschappelijke problemen en ontwikkelen na verloop van tijd initiatieven om tot - politieke - besluiten te komen.

In de ambtelijke praktijk lijken de politici dan ook te zijn uitgeschakeld. Politici beoordelen op deze wijze dan uiteindelijk nog slechts de initiatieven die voortkomen vanuit het ambtelijk apparaat. Zij verliezen de vertegenwoordigende functie. Gemeenteraden en provinciale staten maken geen hoofdlijnen van beleid meer; zij beoordelen slechts de ambtelijk-bestuurlijke initiatieven die voortkomen uit het voor burgers ongrijpbare anonieme bureaucratische (machts-)proces.

Zouden politici hun taken niet beter kunnen vervullen, wanneer zij zich wat minder identificeren, ja misschien zelfs bewust afstand deden van het leveren van een bijdrage aan de 'beleidsvoorbereiding'. Het getuigt van werkelijkheidszin om te onderkennen dat het bureaucratisch mechanisme zo werkt, hoe onaangenaam je dat als persoon ook mag vinden. Dit 'mechanisme' is een van de voornaamste ordenende trekken van ons politieke stelsel geworden. Het is een illusie te denken dat je dit als persoon zou kunnen negeren. Dan zou het stelsel zelf op zijn kop moeten worden gezet. Wellicht ooit, maar daar zijn we nog niet aan toe.

Des te belangrijker wordt het je te realiseren dat, in het geval van de decentrale overheden een monistisch politiek stelsel werkzaam is. De volksvertegenwoordigers vormen uiteindelijk het hoogste gezag in gemeente of provincie. Dit besef zou het mogelijk moeten maken het gezag ook te gebruiken. Gegeven het bureaucratisch mechanisme (dit is dus niet zozeer in afkeurende, maar in analytisch-constaterende zin gebruikt) en de daarmee gepaard gaande machtsongelijkheid tussen burger en bestuur, zouden politici zich bij uitstek dienen te richten op een 'corrigerende werking'. Vanuit hun positie als hoogste orgaan dienen zij dáár te corrigeren waar de burger in het gedrang van de bestuurlijke daadkracht ten onder dreigt te gaan. Politici zouden zich dan moeten richten op andere primaire taken van de volksvertegenwoordiging, namelijk:

- Het bewaken en controleren van (democratische) procedures; proces en inhoud kun je immers niet los maken van elkaar; te vaak worden machtsrelaties 'procedureel' bepaald;
- Informatie verschaffen en verkrijgen als 'intermediair' tussen burgers en ambtenaren/bestuurders;
- Ideeënontwikkeling voor de politieke agenda (voor de langere termijn), en
- Arbitreren tussen burgers en overheid (rechtsbescherming en ombudsfunctie).

We pleiten dus niet voor afschaffen van het monisme of iets dergelijks. Waar het om gaat, is de rol van politicus - in elk geval in raden en staten - als vertegenwoordiger van de burger.

¹⁷ P.F.M. Fokkink en T.F. M. Hooghiemstra (1991), *Een corrigerend besluitreferendum op initiatief van de burger, de reeds bestaande mogelijkheden, Idee, december 1991, p.26-27*

Zijn politieke hoofdtaak voor de toekomst zou moeten liggen in het bemiddelen tussen burger en bestuur, waar door de machtsongelijkheid de burger in de knel dreigt te komen.

Hiertoe dient de vertegenwoordiging nadrukkelijk formeel het hoogste gezag te blijven. Dit zou dus ook een ander gedrag in de relatie tussen dagelijkse bestuurders en algemene bestuurders in provincies en gemeenten met zich mee moeten brengen. Nu vervullen wethouders en gedeputeerden, als de politiek verantwoordelijken, de rol van woordvoerder en verdediger van voorstellen tegenóver staten en raden. Beter ware het indien zij námens staten en raden de vooruitgeschoven posten richting het ambtelijk apparaat zouden zijn.

Uit het in november 1991 groots opgezette onderzoek van Tops c.s. naar de werking van de lokale democratie is gebleken dat raadsleden (en dat zal voor statenleden vast niet gunstiger zijn) geen gezicht hebben bij de bevolking.¹⁸ Voorts bleek dat naar mate het lokale politieke systeem een meer open en toegankelijke indruk maakt, de burgers een hoger politiek zelfvertrouwen bezitten. Dit zelfvertrouwen zal men nodig hebben, wil men invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming, aldus het onderzoek.

Staten en raden zouden hun rol met betrekking tot het beleid dan ook dienen te herdefiniëren vanuit het besef dat de beleidsvoorbereiding primair een bestuurlijk-ambtelijk proces is. Ook in de thans modieuze tendens in de discussie dat raden en staten zich slechts dienen uit te spreken over de hoofdlijnen van beleid, waarna de dagelijkse besturen deze vervolgens zouden moeten operationaliseren, waarop de ambtenaren weer deze geoperationaliseerde lijnen behoren uit te voeren, zal aan de dagelijkse praktijk nauwelijks afbreuk doen. Thans zijn politieke vertegenwoordigers gevangen binnen de grenzen van het openbaar bestuur. Deze laatste dienen doorbroken te worden. Wat dan wordt vereist, is ten eerste een visie van de volksvertegenwoordigers op de gewenste en de noodzakelijke ontwikkelingen. De vraag blijft natuurlijk hoe zoiets als informatieverschaffing tot een grotere participatie zou kunnen leiden. De bedoeling kan niet zijn dat politici de rol van provinciaal voorlichter gaan spelen. De neiging bestaat al om de informatieverschaffing te beperken tot de beoogde doelgroepen. Daarmee worden evenwel de mensen in hun directe belangen aangesproken onder gelijktijdige uitsluiting van de niet-doelgroepen. En het is de vraag of dit nu niet precies de eigenschap is van het eerder genoemde bureaucratisch mechanisme, of in elk geval het effect ervan.

In hun formele rol van besluitnemer kunnen politici de burger er al meer bij betrekken. De macht moet worden verlegd van de bureaucratie (als anoniem, voor burgers ongrijpbaar, machtsproces) naar de democratie (een voor burgers grijpbare en openlijk te beïnvloeden macht tot besluitvorming). Politici zouden zich, meer dan nu het geval is, kunnen toeleggen op het werkelijk benutten van het democratisch karakter van de procedures.

Zo zou de inspraakprocedure kritisch onder de loep genomen moeten worden. Inspraak van de burger richt zich op beleidsvoorstellen van de overheid. In de praktijk komt dit helaas vaak neer op schijn-invloed. Beleidsvoorstellen waarop 'ingesproken wordt', zijn veelal ontdaan van alternatieven en te voren 'dichtgetimmerd'. Hiervan kun je toch wel spreken wanneer voorstellen in de inspraak worden gegeven met als enige uitkomst, dat de ingebrachte bezwaren en suggesties worden weerlegd op basis van de voorgenomen plannen. Zelden wordt er ook maar iets aan de, aan die plannen ten grondslag liggende, visie gewijzigd. Het ontbreekt in het openbaar bestuur aan openheid en zeker aan "systematische bestuurlijke twijfel" in het eigen functioneren. Het is de houding van een overheid die alles al denkt te weten en niet meer open staat voor discussie. Wat overblijft, is een vertegenwoordigend-bureaucratisch machtsspel. Natuurlijk hebben burgers en instellingen dan het gevoel dat er niets met hun inspraak gebeurt. Is het dan vreemd dat men het vertrouwen in de overheid en in het bijzonder in de politici, verliest?

Het gefragmenteerde beeld: politicus, ambtenaar en burger

De politicus, de ambtenaar, de burger, allemaal kijken ze op een andere manier naar de werkelijkheid, alleen al omdat zij deze vanaf een andere plaats bekijken. Politici bekijken maatschappelijke problemen dan ook vanuit een ander perspectief dan burgers dat doen. Dit kan grote consequenties hebben. Een voorbeeld is de recente discussie over het hard-drugs-experiment voor heroïneverslaafden. Veel betrokken burgers definiëren het probleem

¹⁸ Tops c.s. november 1991, *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in zeven gemeenten*, Eburon, o.a. samenvatting, p.21

in termen van veiligheid en overlast. De reactie van politici (Dijkstal, Hirsch Ballin) is er een vanuit een normatief overheidshandelen, waarin het probleem zodanig wordt gedefinieerd als dient de overheid als voorbeeld voor de burger te functioneren. Het argument wordt gebruikt dat de overheid géén medisch-gecontroleerde verstrekking van drugs kan toestaan, omdat er dan een legitimerende werking vanuit zou gaan. De overheid zou de mensen ontmoedigen, die zich inzetten tegen het gebruik van drugs, sterker de overheid zou dan stellen dat dit gebruik acceptabel is. Deze redenering komen we vaker tegen. De overheid mag geen praktische oplossing voor problemen entameren, indien daardoor een normatief ongewenste situatie in stand wordt gehouden.

De politicus heeft hierbij de neiging zich af te sluiten voor 'discongruente' informatie. Of om, misschien wat geforceerd, een eigen, gereduceerde, 'invalshoek' te kiezen. Bekende voorbeelden zijn die van het zwart werken, het ontduiken van de belastingen, de steunfraude, de uitbuiting van niet-erkende vluchtelingen, enzovoort.

Dit alles vormt ongetwijfeld een belangrijke oorzaak van het feit dat veel burgers weinig vertrouwen hebben in het werk van politici. Zo blijkt uit onderzoek dat in zeven grote gemeenten verreweg de meeste mensen zeer ontevreden waren over de aanpak van problemen die door hen als de belangrijkste werden ervaren.¹⁹ Bovendien blijkt de vaak geopperde stelling niet gegrond, dat lokale politici beter op de hoogte zouden zijn van wat onder de bevolking leeft dan andere politici. Slechts een kwart van de ondervraagden is van mening dat het gemeentebestuur voldoende geïnformeerd is over wat de burgers willen. Iets minder dan de helft vindt het tegendeel (in Amsterdam 53 procent, in Den Haag zelfs 62 procent).²⁰

Het verschil in perceptie kan ook ontstaan door het feit dat politici en burgers verschillende talen spreken. Daarbij kan worden gewezen op het verschil in de sociale cultuur van politici en ambtenaren enerzijds en burgers anderzijds. De werkwijze van het hele politieke besluitvormingsproces dwingt als het ware tot een socialiseren in de 'bureaucratische' cultuur en het daarbij behorende taalgebruik. Deze 'taalkloof' wordt nog eens vergroot door de alsmaar toenemende hoeveelheid stukken en vergaderingen waar de parttime politici in raden en staten mee te maken hebben gekregen. Van dit 'interne' werk gaat een sterke zuigkracht uit en snijdt de politici af van de 'externe' bezigheden.²¹

Als de politicus de blik naar buiten richt, wat of wie ziet hij dan? Eerder is gesteld dat de politicus zich verantwoordelijk zou moeten voelen voor de politieke samenhang in de samenleving als geheel, om voldoende betrokkenheid van burgers bij de politieke besluitvorming te waarborgen. In de (provinciale) politieke praktijk zijn het echter hoofdzakelijk de belangenorganisaties die gehoord worden. Nederland heeft vanwege de politieke verzuilingscultuur, met z'n overaccentuering van de daarbij horende groepsbelangen, geen langdurige en diepgaande traditie die zich richt op het algemeen belang als zodanig. Als één van de aspecten van politieke verantwoordelijkheid noemden we eerder een zo goed mogelijke taxatie van de werkelijkheid. Het is duidelijk dat de werkelijkheid niet gelijk is aan de som van de opvattingen van de belangenorganisaties. Hier nu rijst een ander en wezenlijk vraagstuk voor de politieke praktijk, te weten de deskundigheid.

In de hedendaagse complexe samenleving kun je niet zonder de medewerking van deskundigen. Maar deskundigheid is zelden belangeloos georganiseerd. Het hier beoogde concept van politiek en het daarbij behorende accent op de politieke gemeenschap, doet de noodzaak gevoelen van een 'politisering' van de deskundigheid. Dat wil zeggen: we zullen de deskundigen moeten aanspreken op hun belangengebondenheid, opdát zij zich kunnen oriënteren op de betekenis van het algemeen of publieke belang.

Politisering dus in de dubbele betekenis van het woord. Vakwetenschappelijke kennis moet in een breder maatschappelijk kader kunnen functioneren. Maar het gaat hier niet in de eerste plaats over wetenschappelijke kennis. Vrijwel alle medewerkers in het administratieve en ambtelijke apparaat beschikken over specifieke kennis. Zij zetten de eigen deskundigheid in ten dienste..., waarvan? Mag het iets méér zijn dan de carrière vereist? Zij zijn het die werkelijkheden produceren. En het is deze 'intellectuele arbeid', die mede 'gepolitiseerd' zou moeten worden.

¹⁹ P.W.Tops, et al, *Samenvatting van: Lokale Democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Nijmegen, Tilburg, Utrecht en Zwolle. Eburon, 1991, p. 10*

²⁰ Tops *Ibidem*, p. 11

²¹ Tops, *Ibidem*, p. 20

Hoewel we met gepolitiseerde deskundigheid meer opschieten dan met uitsluitend belangdeskundigheid, blijft ook de bijdrage van deskundigen beperkt tot delen, aspecten of facetten van de werkelijkheid. Bovendien wijzen we er nog eens op dat het 'algemeen belang' niet een vast-omschreven aangelegenheid is. Wat in het 'belang van allen' is, staat niet tevoren vast en zal al zoekend tot stand moeten kunnen komen, als maar ieders visie daarop in alle openheid tot uitdrukking kan komen. Voorwaarde vooraf is echter wel dat niemand bij voorbaat claimt te weten wát in 'ieders belang is'.

Een dergelijke beschouwing onderstreept het belang van het ontwikkelen van informatie-instituten voor de politiek, ook op het regionale en lokale niveau. De hier bedoelde informatie-instituten zouden dan verbonden moeten zijn aan de vertegenwoordigende organen. Zij verzamelen gegevens over de aan de orde zijnde vraagstukken en - dat is verreweg hun belangrijkste taak - brengen deze gegevens onder in het bredere verband, dat noodzakelijk is om de fragmentatie van beleid tegen te gaan.

Gedegen onderzoek is nodig om informatie te kunnen geven over de aard van de problemen.²² Een informatie-instituut zoals hier bepleit, zou een soort onderzoeksinstituut moeten zijn, dat ook voeling houdt met de concrete ervaringen en opvattingen van burgers over aan de orde zijnde vraagstukken. Het onderzoek behoeft niet telkens opnieuw te worden gedaan, maar kan ook bestaan uit het opvragen en bewerken van onderzoeksgegevens van overheids- en andere instellingen. Informatie-instituten zouden dan ook het onverkorte recht moeten krijgen alle gegevens op te vragen.

Het gevaar van voorbeelden schuilt er altijd in dat ze de aandacht van het basisidee afleiden. Toch zou als voorbeeld de ingewikkelde werkelijkheid van het socialezekerheidsstelsel kunnen worden genomen. Los van welk departement een onderdeel regardeert, of welk uitvoeringsorgaan bevoegd is, wordt dan door het informatie-instituut in beeld gebracht hoe het stelsel feitelijk werkt tegenover de mensen, die het aangaat. Bovendien kan in beeld worden gebracht hoe betrokkenen er over denken, welke problemen ze ervaren et cetera. Politici, die een oordeel moeten geven over wijziging van een onderdeel van het stelsel, kunnen dit onderdeel dan beter plaatsen in het geheel en het beschouwen vanuit het perspectief van de burger. Het is in die zin géén 'neutraal' instituut, omdat het niet de eigen onderzoek-agenda kan vaststellen, maar gebonden is aan de politieke agenda van het vertegenwoordigend orgaan, waarvoor het werkt. Het gebruik van informatie-instituten door politici op de onderscheiden niveaus zal uiteraard onderling moeten worden geregeld. Het informatie-instituut versterkt de positie van de politici in de besluitvorming tegenover de beleidsvoorstellen. Als voortzetting hierop zouden politici en burgers dit instituut kunnen verzoeken peilingen te houden over onderwerpen die belangrijk worden gevonden. Het is dus een andere rol dan die van de onafhankelijke universitaire onderzoeksinstituten en zeker een andere dan die van informatieverschaffing via de media (NOS-Laat en actualiteiten). Door de komst van bruikbare informatie-instituten zullen diverse belangenorganisaties ook een andere betekenis krijgen, omdat zij de exclusieve claim op het verschaffen van specifieke informatie verliezen.

Wat wij hier hebben besproken vereist een verdere analyse, een verder denken. Hier willen wij twee voorstellen doen om althans iets van de vervreemding die erin schuilt te kunnen aanpakken. We beperken ons voor de bespreking ervan, in hoofdzaak tot de decentrale bestuursniveaus.

Ten eerste is er de mogelijkheid de democratische rechten uit te breiden tot organisaties buiten het politieke systeem, vooral in de dagelijkse woon- en werksfeer. Deze thematiek wordt behandeld als deelthema, het stimuleren van actief burgerschap. Ten tweede zou gedacht kunnen worden aan een kader voor initiatiefmogelijkheden voor het interveniëren in het besluitvormingsproces door de burger. Deze mogelijkheid wordt behandeld als een kader voor initiatiefmogelijkheden.

Het stimuleren van actief burgerschap

Al in de inleiding stelden we dat er geen kans is dat de burger een mandaat aan een politicus kan geven met een behoorlijke zekerheid over de uitkomst. Mede daarin school het pleidooi voor het invoeren van een grotere directe invloed van de burger op de besluitvorming zelf.

²² Vergelijk P.F.M. Fokkink o.c. pag. 13

Waar het om draait, is een actief burgerschap. Er gloort pas hoop als mensen zich in de dagelijkse praktijk kunnen inzetten, door interesse te ontwikkelen voor problemen van de maatschappij als geheel. Immers al ons handelen in het verband van de samenleving is politiek handelen. Ondertussen zou het politieke systeem beter toegankelijk moeten worden gemaakt opdat meer en beter verantwoording kan worden afgelegd over het te voeren en het gevoerde beleid.

Om te laten zien hoe belangrijk het is om een actief burgerschap te stimuleren, noemt de Amsterdamse hoogleraar in de planologie, Max van den Berg, het voorbeeld dat veel gemeenten te verkokerd zijn om een integrale kwaliteit van buurten en wijken te kunnen realiseren. Sociale vernieuwing en buurtbeheer liggen volgens hem in elkaars verlengde. Door gemeentebegrotingen en programma's niet langer sectoraal, maar ook buurtgewijs in te delen, verkrijgen de uiteindelijk verantwoordelijke raadsleden een beter inzicht en ontstaat een betere communicatie met de burger. Kortom, wat ontstaat is een sterkere betrokkenheid dan de portefeuille-gebonden raadsspecialisten kennen. Buurtorganisaties en woningbouwverenigingen voeren de door gemeenteraden vastgestelde maatregelen uit. Doeluitkeringen kunnen worden omgesmeed tot buurtuitkeringen. Het gaat dan om context-gebonden veranderingen.

In algemene zin zou je dit kunnen opvatten als een pleidooi om het, primair functioneel gerichte, beleidsdenken om te vormen naar een meer territoriaal denken. Dat je daarna de bestuurlijke organisatie niet ongemoeid kan laten, dient wel de conclusie van de operatie te zijn, maar niet het uitgangspunt. Ambtenaren helpen buurtorganisaties bij de uitvoering. De overheid bemiddelt en is marktmeester voor de integrale publieke markt.

Volgens Van den Berg bestaat er in dat geval minder behoefte aan bestuurlijke modellen, zoals de interne bestuurlijke reorganisatie van de overheid (regio's, stadsgewesten, landsdelen etc.), die uitsluitend zijn gericht op de afbakening van de overheidsmacht. Het ligt meer voor de hand te denken aan de organisatorische en leidinggevende vermogens van rijk, provincies en gemeenten. Deze dienen zich, méér dan voorheen, te richten op het zich laten adviseren door burgers en bedrijfsleven, opdat daardoor een bundeling van maatschappelijke ideeën en krachten kan worden gerealiseerd. Met Van den Berg zijn wij van mening dat niet alleen de overheid, maar juist ook de burger ruimte moet krijgen.²³ Democratie komt in deze tijd toch hoofdzakelijk neer op 'ruimteschepping'. Wat de discussie over de bestuurlijke reorganisatie betreft, valt op te merken dat deze te zeer intern gericht is. Zij zou (ook) gericht moeten zijn op externe dienstverlening, alsmede op maatschappelijke ideeën hieromtrent en het bundelen van de krachten van burgers en bedrijfsleven. Wij willen hierbij nog geen uitspraak doen over het al dan niet noodzakelijk zijn van bestuurlijke reorganisatie. Die lijkt ons wel degelijk aan de orde, maar als slot van het proces van een veranderende overheid, die zich méér dan voorheen door de burger laat beïnvloeden.

Een kader voor initiatiefmogelijkheden, en het preventief besluitreferendum

Gedacht vanuit de wederzijdse afhankelijkheid tussen politiek en bureaucratie, zal het creëren van nog meer initiatiefmogelijkheden door de overheid deze alleen maar bevorderen. Daarom is het nodig initiatiefmogelijkheden voor de burger te scheppen, opdat deze zelf kan ingrijpen. Gesteld moet worden dat het onsamenhangende en tegenstrijdige in het beleid zich in het leven van de individuele burger nog het best laat gevoelen. Vanuit dat perspectief gezien, moet deze laatste zijn steentje kunnen bijdragen aan de correctie ervan. Het openbaar bestuur dient dan daaruit de conclusies te trekken voor de eigen interne organisatie.

Een voorbeeld van initiatiefmogelijkheden, is het corrigerend besluitreferendum voor burgers, dat wij eerder in Idee behandelden.²⁴ In de referendum-discussie blijken globaal twee denkwijzen over het recht van initiatief tegenover elkaar te staan.

De eerste benadering gaat er van uit dat de overheid het initiatief tot het houden van een referendum zou moeten nemen. Daar zit de volgende gedachtegang achter. De overheid kan op verschillende manieren kennis nemen van de opvattingen van burgers over beleidsvoor-nemens:

a) er kan inspraak worden gegeven, eventueel in de vorm van gestructureerd overleg (in een voorfase, ter bijstelling van de plannen);

²³ M. v.d. Berg, *Overheid moet ruimte maken voor mondige, mobiele burger*, Volkskrant, 2 mei 1992.

²⁴ P.F.M. Fokkink en T.F.M. Hooghiemstra (1991), *Een corrigerend besluitreferendum op initiatief van de burger, de reeds bestaande mogelijkheden*, Idee, december 1991, P. 26-27.

b) er zijn mogelijkheden voor hoorzittingen (bijvoorbeeld naar aanleiding van bezwaarschriften);

c) naast deze meer gebruikelijke vorm van raadplegen, kan de overheid referenda houden.

De tweede denkwijze gaat er van uit dat het initiatief tot het houden van een referendum bij de burger behoort te liggen. Dit idee is aantrekkelijk vanuit het perspectief van een zo direct mogelijke betrokkenheid van burgers bij de beslissingen die of herkenbaar op hun belangen betrekking hebben.

In navolging van de Staatscommissie Biesheuvel stellen wij voor een variant in te voeren op het correctief besluitreferendum, in de vorm van een 'preventief besluitreferendum'.²⁵ Aan de kiezers dient de mogelijkheid te worden gegeven om via een volksstemming, door staten of raden te nemen beslissingen, ongedaan te maken. Het gaat daarbij dan om een beslissend referendum op initiatief van de burgers.

Teneinde misverstanden te vermijden, spreken we liever van een 'preventief besluitreferendum', omdat we in de huidige juridische context slechts de mogelijkheid hebben een besluit niet te nemen, indien kiezers daarover een veto hebben uitgesproken.

Natuurlijk bestaat er een spanning tussen het nemen van de eigen politieke verantwoordelijkheid door politici en het geven van een vetorecht aan de kiezers. Vooral waar beslissingen moeten worden genomen om bestuurlijke problemen op te lossen, zullen politici minder geneigd zijn de burgers te raadplegen. Een vetorecht voor de burgers dwingt de politici echter tot een bewuster omgaan met hun politieke verantwoordelijkheid en om daarover met de burger te communiceren.

Om tot zo'n initiatief-referendum te komen, is dan een kaderregeling vereist waarin de procedures worden vastgelegd. Op dit moment bestaan er nog nauwelijks kaderregelingen voor de burger, vooral omdat vrijwel uitsluitend wordt geredeneerd vanuit het perspectief van het initiatief van de overheid. En hiervoor is geen kaderregeling nodig. Overheden en politici willen eventueel wel toegeven door, met name onder druk van de tijd, naast de traditionele vormen van inspraak en overleg, raadplegende referenda te organiseren. Voor definitieve zeggenschap bij de burger bestaat evenwel grote vrees. Burgers zouden zich door oneigenlijke argumenten kunnen laten leiden en onvoldoende gericht zijn op de inhoud van het aan de orde zijnde. Maar zouden burgers méér dan politici in hun oordeel beïnvloed worden door coalitiepolitiek, partijbelangen of persoonlijke carrières?

De referendum-initiatieven op lokaal niveau blijken voornamelijk referenda op initiatief van de overheid.²⁶ Deze kunnen variëren van een volstrekte vrijblijvendheid tot een vrijwel volledige, zij het vrijwillige, binding. Belangrijk bij deze vormen van raadpleging door de overheid is evenwel het feit dat de burger serieus genomen moet worden, anders bestaat het gevaar dat hij/zij niet meer komt (opkomst- en inspraakmoeheid). Bovendien moeten aan de burger reële keuzemogelijkheden worden voorgelegd. De traditioneel aan referenda toegeschreven problemen van de voorgelegde vraagstelling (simplificatie, welke inhoudelijke alternatieven worden gegeven, kans op manipulatie etc.) doen zich allemaal voor als het referendum op initiatief van de overheid wordt gehouden.

Overigens loopt dit soort referenda het risico als vluchtheuvel te dienen voor de politieke verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordiging. Dat wil zoveel zeggen dat een referendum niet mag worden uitgeschreven, omdat de meningen in het vertegenwoordigend orgaan verdeeld zijn! Het beoogde doel van zo'n referendum is dan nog slechts uitstel van besluitvorming en dit zonder de kiezers daar wezenlijke invloed op te geven.

Het Amsterdamse binnenstad-referendum is zo'n voorbeeld. In Overijssel was het recente "Lemelerveld"-referendum er tevens een.

In een aantal gemeenteraden is deze problematiek van de vraagstelling onderkend en wordt getracht die te vermijden door concept-raadsbesluiten referendabel te maken.²⁷ Maar ook dan blijft het initiatief tot het houden van dat referendum bij de overheid, veelal gebeurt dit

²⁵ Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-besluitvorming, Staatsuitgeverij, Den Haag 1985, p. 61

²⁶ Het PSVI-D66 heeft initiatieven, raadsvoorstellen en verordeningen uit Amstelveen, Eemnes, Groningen, Leiden, Maarssen, Soest en Utrecht gebundeld.

²⁷ Zie bv. het initiatiefvoorstel voor een lokaal referendum door de D66-fractie in de gemeente Wormer, mei 1989.

via een raadsminoriteit. Ons bezwaar daartegen is nu dat de argumentatie om tot zo'n referendum te komen uit niets meer of minder bestaat dan de representativiteitsvraag van het vertegenwoordigend lichaam als beslissend orgaan. Immers een minoriteit stelt dat een vertegenwoordigende meerderheid voor een bepaald besluit niet over voldoende maatschappelijk draagvlak beschikt. Men ziet over het hoofd dat de politieke vertegenwoordiging op deze wijze fundamenteel in zijn legitimiteit wordt aangetast. Wanneer de raad moet besluiten zo'n referendum te houden, kan het niet anders dan dat dit als een verkapte motie van wantrouwen wordt gezien. Een veelvoorkomend effect is de daaruit voortvloeiende partijpolitieke polariserende werking, terwijl polarisatie in deze fase van de besluitvorming in het algemeen disfunctioneel is.

Teneinde deze problemen op te lossen zou het initiatief bij de burgers zelf moeten worden gelegd. Bij een preventief besluitreferendum op initiatief van burgers dient een referendum dan aan een aantal criteria te voldoen.

De volksvertegenwoordiging zal de moed moeten kunnen opbrengen in debat te gaan met de kiezers en stelling te nemen. Daarom dient de procedure tot het moment van beslissing te worden voltooid! Bovendien dient het referendum op zichzelf helder te zijn qua inhoud, gevolgen en procedure. Omwille van deze helderheid zal een referendum per definitie bindend moeten zijn. Raden of staten zullen dan ook een verordening moeten aannemen, waaruit blijkt hoe en wanneer een initiatief kan worden genomen en aan welke voorwaarden moet worden voldaan.

Met betrekking tot de hier voorgestelde referendumvorm merkt Gilhuis het volgende op:

"Het is een nadeel dat een facultatief referendum, op initiatief van een vrij hoog aantal kiesgerechtigden de referendumvraag van bepaalde groepen uitsluit. Vooral groepen die zich niet goed kunnen organiseren. Daar staat tegenover dat de kiezers niet te vaak naar de stembus hoeven en dat de keren dat dit gebeurt er sprake is van een intensief verlangen bij een niet onaanzienlijk deel van de bevolking. Bovendien zal een aldus gestructureerd referendum veel minder gevolgen hebben voor het representatieve stelsel".²⁸

Bezwaren tegen een referendum op initiatief van burger, berusten veelal op de vooronderstelling dat er binnen het geldende recht geen mogelijkheden voor bestaan. Deze vooronderstelling achten wij niet gefundeerd. Het geldende recht biedt méér mogelijkheden dan soms wordt gedacht. Wij zijn er uiteraard niet op uit het primaat van Raden en Staten, zoals is neergelegd in de Grondwet, aan te tasten. Een referendum dient dus altijd plaats te vinden vóór de besluitvorming door Raden en Staten. Politieke organen, zoals Raden en Staten, zijn echter wel het bevoegd gezag. Van daaruit kunnen dus initiatiefmogelijkheden gegeven worden. Het bevoegd gezag heeft dan zelf aangegeven op welke wijze het met z'n bevoegdheden wenst om te gaan. Cruciaal op dit punt is dus óf Raden en Staten in een verordening kunnen vastleggen wanneer onder bepaalde omstandigheden 'een besluit niet wordt genomen'. Nader onderzoek van onze kant wijst uit dat het in juridisch opzicht mogelijk is - een en ander hebben wij uitgewerkt in een referendum-verordening, die bij het wetenschappelijk bureau en ook bij het scholingsinstituut van D66 kan worden opgevraagd.

In tegenstelling tot delegatie, waarbij een beslissingsbevoegdheid aan een ander orgaan, onder diens verantwoordelijkheid, wordt overgedragen, is hier geen sprake van overdracht van beslissingsbevoegdheid. Het is eerder een vorm van zelfbinding aan een nog niet vaststaande uitkomst van een procedure. Bovendien is er het recht op amendement voor Raads- en Statenleden, zoals dat in het reglement van orde voor vergaderingen van Raden en Staten is vastgelegd. Het recht op amendement kan behouden blijven door een constructie op te nemen in de referendumverordening, waardoor Raden en Staten de mogelijkheid wordt gegeven het ontwerpbesluit van hun Colleges te amenderen tussen het moment van het verzoek van een groep burgers om een referendum en het moment dat daadwerkelijk een referendum wordt gehouden.

In hoofdlijnen wordt onder een preventief besluitreferendum op initiatief van de burger verstaan: "De burger wordt de mogelijkheid gegeven een ontwerpbesluit vóór het Statenbesluit daarover te beoordelen. Indien de kiezers negatief over dit concept oordelen, verplichten de Staten zich dat oordeel over te nemen. Indien de kiezers niet negatief over dit concept oorde-

²⁸ P.C. Gilhuis, *Het referendum: een rechtsvergelijkende studie, Alphen aan de Rijn, Samson, 1981, p. 278-286.*

len, kan de Statenprocedure op de gebruikelijke wijze worden voortgezet".²⁹ Overigens zijn we ons er van bewust dat alléén een afwijzing door de kiezers nog geen informatie verschaft over de motieven van die afwijzing.

Na het inleidend verzoek voor een referendum door een relatief groot aantal inwoners van Gemeente of Provincie wordt de behandeling (inclusief amendering) dan voortgezet tot aan de besluitvorming. Pas daarna wordt de behandeling opgeschort. Als de (eventuele) amendering door Raden en Staten naar bevrediging van de indieners van het verzoek is, zal dat verzoek worden ingetrokken, dan wel niet definitief ingediend en anders zal over het al dan niet geamendeerde ontwerpbesluit een referendum volgen. Naast de voorgestelde manier om het verzoek voor een referendum in te dienen, moet in een referendumverordening onder meer vermeld worden welke onderwerpen niét referendabel zijn. Wij realiseren ons dat het initiatiefrecht van burgers om een referendum aan te vragen niet op alles van toepassing kan zijn. Wij stellen voor gemotiveerde spoedbesluiten, benoemingsbesluiten en de financieel-technische begrotingsbesluiten van een referendum uit te sluiten.

Een bijzonder probleem op dit punt zijn de structurele minderheden. Aangezien het echter gaat om het vetorecht met betrekking tot ontwerpbesluiten, is het moeilijk voorstelbaar dat dergelijke besluiten zich specifiek zouden richten op etnische, religieuze of taalminderheden. Deze structurele minderheden genieten op zich reeds grondwettelijke bescherming tegen discriminatie. Paradoxaal genoeg geldt die bescherming niet voor de niet-structurele minderheden zoals gehandicapten, verslaafden, etc. Op het niveau van raden en staten kom je evenwel niet in het conflict van afweging tussen grondrechten. Toch is ook hier niet goed voorstelbaar dat specifiek beleid wordt ontwikkeld, dat door een referendum zou kunnen worden getroffen. Kortom, het is wellicht helemaal geen probleem! En tot slot dienen in een referendumverordening bepalingen te worden opgenomen met betrekking tot de uitslag van het referendum en de gevolgen ervan.

Informatietechnologie: toegankelijkheid en toegang

Politici dienen op de hoogte te zijn wat er leeft en omgekeerd geldt dat voor de burgers. Het instellen van informatie-instituten is aan de orde geweest. Met betrekking tot de betekenis van informatietechnologie in de politiek, gaat de aandacht in het algemeen eerst uit naar 'wat de overheid met informatietechnologie allemaal kan doen'.³⁰ Over de betekenis van informatietechnologie ten behoeve van de politieke participatie wordt nog maar weinig vernomen. Technologie is voornamelijk in handen van organisaties (overheden, bedrijven, instellingen). Dit geeft de georganiseerde samenleving al een fikse voorsprong op de burger. De systemen voor publieke informatie en dienstverlening dienen toegankelijk te zijn, dat is een eerste vereiste voor participatie. Maar voldoende spreiding ontbreekt, de drempels zijn te hoog en ook de vaardigheden ontbreken. Hier zal veel meer rekening mee gehouden moeten worden. Hetzelfde geldt voor de principiële problemen die verbonden zijn aan het privatiseren van publieksinformatiesystemen en andere dienstverlening. De handel in geautomatiseerde overheidsgegevens neemt hand over hand toe. Niet alleen de privacy van de burgers is hierbij in het geding, maar ook de (ongelijke) participatiemogelijkheden!

De mogelijkheden om informatietechnologie toe te passen in ons Nederlandse politieke systeem worden mede gevormd door opvatting en praktijk van democratie. Zoals reeds bleek, zou naar ons idee de democratie gebaseerd moeten zijn op het streven naar een actieve, politieke, burgerparticipatie. Centraal staan dan meningsvorming, discussie en de mogelijke vormen van medezeggenschap. Deze opvatting van democratie reikt verder, dan het streven de democratie te verbeteren door het louter houden van 'peilingen'. Hoewel wij natuurlijk ook de meningen belangrijk vinden, is het wezenlijker je oordeel te vormen aan de hand van het eigenlijke handelen van mensen. Het scheiden van de publieke meningspeiling van de publieke meningsvorming leidt tot het risico dat de eerste de laatste vervangt. En dan wordt ook het begrip publieke opinie versmald. Wat ontstaat, is een povere en passieve vorm van 'politieke participatie': het beantwoorden van simplificerende en voorbewerkte vragen. Het gevolg kan niet anders zijn dan de dépolitisering van de politieke cultuur.

Het gehele gebied van de informatietechnologie vergt een hoge mate van samenwerking tussen de verschillende disciplines onderling, tussen de deskundigen en gebruikers, maar ook

²⁹ Pieter Fokkink in zijn *algemene beschouwingen bij de begroting voor de provincie Overijssel 1991*.

³⁰ Dick Overkleef, *Politiek en informatisering*, in *Idee66* nr. 3, 1990.

tussen gebruikers onderling. Vanuit de participatieve opvatting van democratie kan worden gezegd dat de medezeggenschap van werknemers bij de informatisering in sommige Nederlandse organisaties belangrijk is. Ook hier blijkt weer de grote, eerder besproken, betekenis van het arbeidsbestel voor het functioneren van de politiek. Aandacht voor meningsvormende en leerzame discussies, via telematica en media, is van groot belang. Dit betekent vooral 66k de aandacht voor de vaardigheden in communicatie, beheersbaarheid door gebruikers en de mogelijkheid door middel van telematica te komen tot een interactiviteit. Het impliceert een voorkeur voor telematicatoepassingen, ter ontsluiting van de tweezijdige dialoog in plaats van de opsluiting in eenzijdige informatieverkeersstromen (registratie).

De gedachte is dus dat de toegang tot informatietechnologie gelijk van karakter moet worden. Naast de onderzoekstaak voor de informatie-instituten, zou deze kunnen dienen om burgers de mogelijkheid te bieden informatie te geven. In de context van het door ons voorgestelde preventieve besluitreferendum is het van groot belang wanneer burgers niet alleen snel weten welke concept-besluiten in raden en staten aan de orde zijn, maar 66k hoe hun medeburgers over deze besluiten denken.

Naast een gemakkelijker toegang tot de informatie- en communicatietechnologie zou moeten worden onderzocht of via de moderne communicatiemiddelen de burgers meer invloed gegeven kan worden op het overheidsbeleid. De signaleringsfunctie van maatschappelijke problemen is teruggebracht tot de loket-relatie van de burger met de overheid. Deze 'individualisering' wordt nu gegeneraliseerd via de ordeningsstructuren van het bureaucratisch mechanisme. Deze maakt dat de burger als bürger verdwijnt. Zeker hier geldt dat een onderlinge communicatie tussen burgers tot een betere probleemdefinitie leidt, een betere dan de overheid ooit zal kunnen produceren.

De informatisering van de samenleving eist een hoge mate van multi- en interdisciplinaire samenwerking. Een program voor technologieontwikkeling zou óók wel eens vanuit de vraagzijde, de behoefte van burgers om die technologie te gebruiken ter versterking van de eigen greep op de samenleving, mogen worden gestuurd. Uit technologie-onderzoek blijkt dat vernieuwingen in hoge mate afhankelijk zijn van de machtsrelaties tussen de deelnemers in het ontwikkelingsproces. Maar over deze materie is elders in deze bundel een artikel opgenomen van de hand van Van Houten en Von Meyenfeldt.

Tenslotte

In de inleiding werd in het bijzonder de werking van het politieke bestel ter discussie gesteld. Politieke partijen spelen geen leidende rol meer in de samenleving, zijn geen voorhoede meer van sociale bewegingen, mede omdat de toenemende verscheidenheid in de samenleving het vertegenwoordigen van homogene sociale categorieën onmogelijk heeft gemaakt. Daarnaast heeft de democratie er toe geleid dat de bureaucratie (en niet alléén die van de staat) beter op de hoogte is van en beter contact heeft met de maatschappelijke werkelijkheid. De overheid heeft de politieke partijen verdrongen in hun vertegenwoordigende rol, maar is tegelijkertijd - onderworpen als zij is aan de bureaucratische werkwijze - zelf ook niet in staat adequaat op deze werkelijkheid te reageren. De vertegenwoordigende democratie is daarom wel gedwongen (in toenemende mate) elementen van een directere democratie in zich op te nemen.

Aan de hand van drie thema's is onderzocht welke mogelijkheden er zijn om althans iets van een structuur te creëren waarin het voor de politiek geïnteresseerde burger mogelijk is zelf actief deel te nemen aan het politieke besluitvormingsproces. Concreet is uitgewerkt wat er op het niveau van de decentrale overheid aan een beginnende mogelijkheid van politieke participatie kan worden ondernomen: het preventief besluitreferendum. Op een andere plaats zou de gehele problematiek van het 'vertegenwoordigen' opnieuw moeten worden doordacht. De aandacht van D66 voor vernieuwing en verandering biedt hiertoe een bruikbare basis. Het referendumvoorstel is een bescheiden eerste stap hiertoe, maar veel werk staat ons nog te wachten.