

Staatstheorie en staatstaak in de jaren tachtig

Confrontatie met een drievoudige keuze

PROF. MR. S.W. COUWENBERG*

De problemen van de verzorgingsstaat dwingen tot een herbezinning op de taak van de staat in het economische en maatschappelijke bestel. De thans ontstane situatie m.b.t. de staatstaak in de verzorgingsstaat is te beschouwen als een voorlopige ideologisch compromis tussen liberale, socialistische en christen-democratische opvattingen op dit punt. De vraag is nu of we dit compromis moeten prijsgeven voor een ontwikkeling die gaat in de richting van een herstel van een liberaal-kapitalistische oriëntatie (naar het voorbeeld van R. Reagan), of voor een hervorming van de verzorgingsstaat tot een socialistisch ontwikkelingsmodel (zoals beoogd door Mitterand), of dat we een nieuwe publieke filosofie moeten uitwerken als gemeenschappelijke inspiratiebron voor de verdere ontwikkeling van de verzorgingsstaat. De laatste keuzemogelijkheid ligt volgens de auteur het meest in de lijn van de huidige ontwikkeling. Dat betekent tevens een verzakelijking van de openbare discussie over de staatstaak in de komende jaren. De auteur tracht hiertoe een bijdrage te leveren.

Inleiding

De discussie over de crisis van de verzorgingsstaat is tot dusverre hoofdzakelijk gevoerd tussen sociologen, politicos, bestuurskundigen en economen. Ook in de kringen van staats- en bestuursrechtsbeoefenaars krijgt men echter meer en meer oog voor de crisis van de verzorgingsstaat die in deze kringen ook als sociale rechtsstaat wordt aangeduid, maar bij de lopende discussie hierover speelt de inbreng van staats- en bestuursrecht nog een te geringe rol. Het gaat bij die crisis om een interdisciplinaire problematiek waar de staats- en bestuursrechtsbeoefening niet bij kan worden gemist.

De kern van die problematiek is dat de (nationale) staat die in de verzorgingsstaat de voornaamste maatschappelijke probleemoplosser is geworden, daardoor zelf in de problemen is geraakt. De staat is overbelast en daardoor overspannen geraakt en moet het daarom wat rustiger aan doen. Hij moet ook hoognodig afslanken. Hij is veel te zwaar geworden. De therapie is allang bekend. Taken die het nationale staatsniveau te boven gaan afstoten naar inter(supra)nationale organen; taken die op een lager of meer beperkt niveau beter behartigd kunnen worden, afstoten naar dat niveau, dus decentralisatie en versterking van de marktsector.

De toepassing van die therapie stuit echter op zeer grote weerstanden en moeilijkheden: gevestigde belangen die zich met alle kracht verzetten en gebrek aan politieke wil en consensus. In het kader van de Europese Gemeenschappen hebben de Westeuropese staten een unieke kans die taken te internationaliseren die op EG-niveau beter aangepakt kunnen worden. Maar die kans wordt steeds minder benut 1). En met de toetreding van nieuwe leden (Griekenland en binnenkort Spanje en Portugal) wordt het bereiken van enigerlei consensus inzake Europese samenwerking en integratie steeds moeilijker 2).

Wat decentralisatie betreft, worden we geconfronteerd met het paradoxale feit dat er enerzijds een ongekend unanieme opvatting onder politici, bestuurders en wetenschapsbeoefenaars is inzake de wenselijkheid van decentralisatie, maar dat centraliserende tendenties overal blijven overheersen, zowel in federale staten als in gedecentraliseerde eenheidsstaten 3). De laatste tijd is er in het overheidsbeleid wel een kentering te bespeuren. In Frankrijk heeft de nieuwe socialistische rege-

ring onder president Mitterand een proces op gang gebracht dat moet leiden tot een reële decentralisatie van bestuur in dit sterk gecentraliseerde land. Decentralisatie, aldus het Franse maandblad *Le Débat* van november 1981, is van een idee dat paste in de traditie van rechts, nu een linkse doelstelling geworden. In de Verenigde Staten heeft president Reagan in zijn onlangs gehouden „State of the Union” van 26 januari jl. eveneens een forse decentralisatie van bestuur aangekondigd als reactie op de toenemende centralisatietendenties die ook in een federale staat als de VS steeds sterker worden. De realisering van beide decentralisatieplannen verloopt echter veel minder vlot dan aanvankelijk in de bedoeling lag.

Opvallend is overigens de uiteenlopende waardering die beide decentralisatieplannen ten deel gevallen is. De plannen van de Franse regering worden alom als een progressieve beleidsdaad bestempeld; die van president Reagan daarentegen als een nieuw bewijs van zijn rechtse gezindheid. Ook wat decentralisatie betreft, zien we weer dat de politieke waardering ervan afhankelijk is geworden van de politieke kleur van de betreffende politici. Niet *wat* iemand zegt of doet, is in „politics” belangrijk, maar *wie* het zegt of doet. In het gepolariseerde klimaat dat sinds de jaren zestig is gegroeid is die neiging nog aanzienlijk versterkt.

Door die polarisatie en de heerschappij van groepsbelangen (corporatisme) die zich in onze samenleving heeft gevestigd achter de façade der parlementaire democratie, is het ook bijzonder moeilijk geworden om ingrijpende beleidsveranderingen of -ombuigingen tot stand te brengen, hoezeer die op

* Hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) „De Gemeenschap is in groot gevaar, de duivels van het protectionisme steken weer aan alle kanten de kop op”, zo constateerde onlangs de voorzitter van de Europese Commissie, G. Thorn, in een rede voor het Europees parlement, waarin hij de huidige situatie in de EG schetste (*Europa van Morgen*, 19 februari 1982).

2) De uitbreiding van het aantal leden wordt van Britse zijde vooral gesteund omdat men hiervan een verdere terugdringing van de resterende supranationale bevoegdheden in de EG verwacht. En die verwachting is niet ongegrond, naar het lijkt.

3) Zie in dit verband R. J. in 't Veld, Decentralisatie van onderaf gezien, *Beleid en Maatschappij*, mei 1979.

zich ook gewenst zijn. En daarmee stuiten we op een nog fundamenteeler probleem van onze verzorgingsstaat, t.w. het creëren van een zekere politieke consensus over de aanpak van cruciale politieke en maatschappelijke knelpunten in een narcistische samenleving, waarin het articuleren van eigen opvattingen, wensen en belangen de hoogste prioriteit heeft gekregen en immobilisme en verstarring steeds verder om zich heen grijpen, ondanks de voortdurende wedijver in linkse, progressieve gezindheid, die in onze samenleving gebruikelijk is geworden en zelfs veel meer aanzien geniet dan de wedijver in economische bekwaamheid en prestaties. De Amerikaanse politicoloog W. T. Bluhm rekent het tot de verantwoordelijkheid van de politieke theoretici of filosofen een eigen bijdrage te leveren tot de ontwikkeling van een nieuwe constitutionele consensus, een nieuwe publieke filosofie 4). Ten onzent zijn de laatste tijd verscheidene lansen voor iets dergelijks gebroken, t.w. de ontwikkeling van een nieuw publiek ethos 5).

Is het echter reëel te streven naar een nieuwe publieke filosofie of een nieuw publiek ethos als gemeenschappelijke inspiratiebron? Bestaan er tussen de grote politieke stromingen in onze samenleving niet principiële verschillen inzake de inrichting en functionering van staat en maatschappij? Denken zij niet geheel verschillend over de relatie tussen staat en maatschappij? Het lijkt mij nuttig bij een bezinning op de staatstaak in de jaren tachtig na te gaan in hoeverre de grote politieke stromingen er nog een eigen staatstheorie op na houden die houvast biedt bij die bezinning.

Staatstheorie van het democratisch-socialisme

Van het democratisch-socialisme, dat zo sterk gefixeerd is op de staat als hefboom van maatschappelijke vooruitgang, zou men mogen verwachten dat het grote belangstelling zou hebben voor de staat als ideologische uitdaging en dat zijn beleid zou steunen op een ontwikkelde staatstheorie, een eigen visie op de politieke inrichting van de samenleving. Als men het burgerlijke samenlevingsmodel principieel verwierpt en een nieuwe socialistische maatschappij nastreeft, zoals in het beginselprogramma van 1977 door de PvdA opnieuw krachtig wordt uitgesproken, ligt het voor de hand dat een dergelijk streven theoretisch wordt onderbouwd met een eigen socialistische staats- en maatschappijtheorie. Maar dit is geenszins het geval.

Enkele jaren geleden heb ik de vraag aan de orde gesteld hoe het komt dat er in het geheel geen sprake is van enigerlei ontwikkeling van een democratisch-socialistische staatsrechtsbeoefening als alternatief van de burgerlijke traditie op dit terrein. Als men een democratisch-socialistisch samenlevingsmodel beoogt, moet men toch nagaan wat de constitutionele consequenties, effecten en problemen zijn die de ontwikkeling van dit alternatieve model met zich brengt 6). De enige die op deze uitdaging heeft gereageerd, is de anarchistisch-socialistische staatsrechtbeoefenaar Th. Holterman. Hij ontwikkelt als alternatief van de burgerlijke democratie een socialistische democratie waarin zoveel mogelijk gestreefd wordt naar een identiteit van regering en geregeerden 7).

Als dat de kern van een socialistische democratie is, zou het democratisch-socialisme zeer positief moeten staan tegenover een referendumdemocratie. Dit is vroeger ook het geval geweest 8), maar nu staat men in de PvdA zelfs tegenover een uiterst bescheiden toepassing van een referendumdemocratie, t.w. de invoering van een consultatief referendum in een beperkt aantal gevallen als aanvulling van en correctie op de representatieve democratie 9), sceptisch, zo niet afwijzend. Maar als men voor deze bescheiden toepassing, die de eigen verantwoordelijkheid van de volksvertegenwoordigers onverlet laat, al zo weinig voelt, wat verstaat men dan onder de identiteit van regering en geregeerden? En als men dat toch niet wil, waarin onderscheidt een socialistische democratie zich dan wel van de burgerlijke?

Socialisme en liberalisme

Al in 1966 heeft een socialist in een speciaal nummer van *Socialisme en Democratie*, getiteld Waarheen PvdA? opgemerkt dat de socialisten uit ongelof in hun eigen oorspronkelijke ideeën die van anderen hebben omarmd, in het bijzonder die van burgerlijke economen. Voor de conjunctuurpolitiek zijn ze in de leer gegaan bij Keynes; voor de sociale-zekerheidspolitiek bij Beveridge; en voor de verbetering van de kwaliteit van het bestaan door collectieve voorzieningen bij Galbraith. Allen figuren van liberale signatuur die bepaalde gebreken van het kapitalistische stelsel wilden opheffen, maar zeker niet het stelsel zelf.

In de praktijk gaat de ambitie van de Nederlandse sociaaldemocratie ook niet verder. De SDAP was al aan het worden en de PvdA is geworden een verlicht liberale partij, niet uit overtuiging, maar uit nood 10). De ironie van het lot wil dat er sinds 1966 een verlicht liberale partij ten onzent is verschenen die hetzelfde wil, maar dan wel uit overtuiging, nl. D'66. De convergentie tussen socialisme en liberalisme is door PvdA-voorman S. L. Mansholt al in 1957 gesignaleerd toen hij opmerkte dat er wellicht mede onder de druk van de stembus nog maar weinig verschil is tussen sociaal liberalisme en liberaal socialisme 11). En Den Uyl ging in februari 1967 tijdens de verkiezingsstrijd nog verder met zijn toen verkondigde stelling dat de PvdA de echte liberalen vertegenwoordigde 12).

Maar toen kwam Nieuw Links over de PvdA heen en het socialisme kreeg, althans verbaal, opnieuw de wind in de zeilen in de PvdA. Deze ommezwaai mondde uit in het nieuwe beginselprogramma van 1977, waarin de PvdA terugkeerde naar de zuivere beginselen van het democratisch-socialisme. Nu zij electoraal de wind tegen heeft, is er in de PvdA opnieuw een neiging te bespeuren om afstand te nemen van de in 1977 met zoveel kracht bevestigde democratisch-socialistische beginselen. Haar geloofwaardigheid als socialistische partij wordt hierdoor weer op het spel gezet.

In marxistische kring wordt zij als zodanig overigens al lang niet meer serieus genomen. De leiding van de sociaaldemocratische partijen, zo constateert Stuurman 13), staat bijna overal op het standpunt van het sociaal liberalisme. De sociaal-democraten hebben altijd volledig vertrouwd op de keynesiaanse revolutie. Nu dat vertrouwen misplaatst blijkt te zijn, beschikken zij niet over een alternatieve visie. Ook de sociaal-democraten worden, of zij willen of niet, met hun neus op het probleem van de staat en diens verhouding tot de economie gedrukt. Aldus Stuurman.

B. Middel constateert in het PvdA-nummer van *Civis Mundi* dat het democratisch-socialisme als ideologie binnen

4) Zie P. B. Lehning en M. P. C. M. van Schendelen (red.), *Actualiteit van politieke filosofie*, 1981, blz. 192.

5) Zie M. A. Thung, *Naar een publiek ethos?* 1980; en J. P. van Praag, *Nederland nog een christelijke natie?*, in S. W. Couwenberg (red.), *De Nederlandse natie*, 1981.

6) Zie van schrijver dezes, *Westers staatsrecht als emancipatieproces*, 1977, blz. 71.

7) Th. Holterman, *Syndicalisme als alternatief*, in: H. J. G. Verhallen, R. Fernhout en P. E. Visser (red.), *Corporatisme in Nederland*, 1980, blz. 101 e.v.; idem, *Anarchistische staatsopvatting — een paradox?*, 1980.

8) Zie G. van den Bergh, *Referendum en volksinitiatief*, in: *Verzamelde staatsrechtelijke opstellen*, 1957, blz. 59.

9) Zie hierover nader van schrijver dezes, *Het referendum als middel tot echte democratisering*, *Intermediair*, 29 mei 1981.

10) Zie R. de Rooij, *Politieke analyse van een impasse*, *Socialisme en Democratie*, oktober 1966, blz. 648.

11) S. L. Mansholt, *De functie van planning*, *Socialisme en Democratie*, november 1957. In dezelfde geest, J. A. A. van Doorn, *Sociologie van de organisatie*, 1956, blz. 264. Vooral in ons land is het verschil tussen socialistische en liberale politieke praktijk steeds geringer geworden, aldus Van Doorn.

12) In een interview in *De Nieuwe Linie*, 11 februari 1967.

13) S. Stuurman, *Het reëel bestaande en het noodzakelijke socialisme*, 1979, blz. 179.

de PvdA weinig of geen aandacht krijgt. Theoretische verdieping in de grondslagen van het socialisme vindt amper plaats 14). Als dit juist is — en daar lijkt het sterk op — dan is deze pragmatische of opportunistische koersbepaling alleszins verklaarbaar, evenals het ontbreken van een eigen staatstheorie.

L. de Wolff wijt het ontbreken van een socialistische staatstheorie aan de sterk reformistische oriëntatie van het democratisch-socialisme. De ideologie behoeft geen inhoudelijke bijdrage te leveren aan de praktische politiek, maar heeft in hoofdzaak een symbolische functie, waarbij men kan terugvallen op semi-marxistische retoriek. Al is er geen eigen staatstheorie, er is wel een blind vertrouwen in de staat als probleemoplosser, aldus De Wolff 15). Maar dit vertrouwen mist iedere theoretische fundering. Is dit niet hoogst verwonderlijk?

De laatste tijd zijn er in de PvdA overigens wel enige politicologen en economen die dat socialistische vertrouwen danig ondergraven hebben in verband met de huidige crisis van de verzorgingsstaat 16). K. Koch spreekt van een oncontroleerbaar en imperialistisch verzorgingsestablishment dat de mogelijkheden en vaardigheden tot zelfstandig handelen steeds meer ondermijnt. De crisis van de verzorgingsstaat is zijns inziens in de eerste plaats een crisis in het sociaaldemocratische denken. De PvdA-econoom D. J. Wolfson constateert dat de voorkeur voor overheidsinterventie die in socialistische kring gangbaar is geworden, niet berust op een analyse van de capaciteit van de overheid om problemen op te lossen, maar op het te kort schieten van het marktmechanisme, dus louter op een negatieve argumentatie. Op grond hiervan groeide een politiek sjablonedenken waarin kapitalisme en markteconomie per definitie slecht worden geacht en socialisme en overheidsinterventie goed. Met die voorkeur voor overheidsinterventie zijn we echter op de verkeerde weg. We overschatten de mogelijkheden van de collectieve sector. De overheid is niet in staat alles naar haar hand te zetten. Haar interventies roepen allerlei nieuwe economische problemen op die niet zo maar zijn op te lossen. De opbouw van de verzorgingsstaat betekent in juridisch opzicht dat er aan de lopende band rechten op allerlei voorzieningen gecreëerd zijn die spoedig als verkregen rechten gelden. Dit heeft tot gevolg dat onze samenleving steeds meer gekenmerkt wordt door immobilisme en onbestuurbaarheid. Op grond van deze en andere overwegingen pleit Wolfson voor een herwaardering van de veronderstelde zegeningen van overheidsinterventie. Die herwaardering moet ertoe leiden dat de overheid min of meer terugtreedt als paternalistische Grote Voorziener van alles en nog wat. De ideale rol van de overheid in de jaren tachtig ziet deze PvdA-econoom gelegen in het stellen van randvoorwaarden aan het economisch proces. Een standpunt dat moeilijk als socialistisch kan worden bestempeld, maar dat niettemin de laatste tijd meer weerklank krijgt in de PvdA, zoals blijkt uit het onlangs verschenen WBS-rapport *De illusie van de democratische staat*, waarin stelling wordt genomen tegen het in de PvdA heersende te grote vertrouwen in de staat als instrument om de samenleving te veranderen, en tegen de daaruit voortvloeiende technocratische samenlevingsconceptie. Het rapport ziet in een betere beheersing van de overheidsorganisatie, zoals die de laatste jaren wordt bepleit, niet de oplossing. De overheid is n.l. zelf een probleem geworden, aldus het rapport, dat daarmee in het voetspoor treedt van president R. Reagan, die in de rede waarmee hij het presidentsambt aanvaardde, precies hetzelfde zei („Government is no longer the solution to the problem, government is the problem”). Deregulering, door de Reagan-administratie in het voetspoor van M. Friedman als politieke doelstelling geïntroduceerd, vindt nu ook in linkse kringen meer en meer weerklank en vervult zodoende behalve een rechtse tevens een linkse leuze.

Staatstheorie van de christelijke democratie

De christelijke democratie mist evenzeer een eigen geïnte-

greerde staatstheorie. Er is een rooms-katholieke staats- en maatschappijleer geweest, die sterk geïnspireerd was op het neothomisme en in de KVP grote invloed heeft gehad 17). Die staatsleer is echter, althans in de christendemocratische staatkunde ten onzent, volledig op de achtergrond geraakt. Binnen het kader van de wijsbegeerte van de Wetsidee is een reformatorische staatstheorie ontwikkeld die getuigt van grote diepgang, maar in de christelijke democratie nauwelijks een rol speelt.

A. M. Donner heeft fundamentele kritiek geleverd op het ontbreken van een eigen staatsbeschouwing in het ontwerp-beginselprogramma van het CDA. Men heeft niet eens een poging in die richting gedaan, zo merkt hij op. Het ontwerp lijdt aan een vèrgaande en juist nu gevaarlijke overschatting van de mogelijkheden van staat en politiek. Niettegenstaande zijn hooggestemde uitgangspunten is het ontwerp veel te weinig bijbels, aldus Donner 18). Deze fundamentele kritiek heeft echter geen enkel effect gehad op de definitieve vaststelling van het programma. Toch wordt het ontbreken van een christendemocratische staatsleer wel gevoeld. De ontwikkeling van een christendemocratische staatsleer, zo merkte Van Ruller onlangs op, is een absolute voorwaarde voor een blijvend succes van christendemocratische politiek en bestuur 19).

Merkwaardigerwijze laat Donner zich in een artikelenserie over de kabinetsformatie van vorig jaar zeer sceptisch uit over de vraag wat de christelijke democratie als politieke idee betekent voor het politieke handelen in staatsverband. Wat christendemocratisch is, valt z.i. niet op voorhand te zeggen. Dat hangt van de omstandigheden af. Als de buitenwacht het CDA voor opportunistisch of onberekenbaar houdt, aldus Donner, dan ziet men dat niet onjuist. Naar hun ideologische maatstaven is politiek bedrijven naar bevind van zaken immers onpolitiek en onprincipeel. Wat christendemocratisch is zullen we in de concrete politieke ondervinding moeten uitvinden, zo meent hij. Het enige dat zijns inziens kenmerkend zou zijn voor een christendemocratische staatsbeschouwing is dat christendemocraten minder van de staat, de overheid en de politiek verwachten dan anderen en niet zo aan programma's hechten 20).

Ik betwijfel of dit laatste juist is. In West-Europa zijn de christendemocratische partijen in hoge mate mede verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Die ontwikkeling heeft ertoe geleid dat heel het maatschappelijke gebeuren object is geworden van het politieke machts- en beleidsvormingsproces. Vrije sectoren zijn er bijna niet meer. Bijna alles heeft met de politiek te maken. Eén trughoudende opstelling tegenover staat en politiek is veel meer kenmerkend voor het klassieke liberalisme van de negentiende eeuw en het neoliberalisme van F. A. Hayek, M. Friedman e.a.

Nog een tweede kanttekening zou ik willen maken bij het betoog van Donner. Als de betekenis van de christendemocratie

14) B. Middel, Partij van de Arbeid: balanceren tussen Nieuw Links en Nieuw Realisme, *Civis Mundi*, maart 1982.

15) L. de Wolff, Sociaal-democraten en neo-corporatisme, in: J. Bank, M. Ros en B. Tromp (red.), *Het eerste jaarboek voor het democratisch socialisme*, 1979, blz. 47.

16) Zie de bijdragen van H. Daudt en K. Koch in: *Het eerste jaarboek voor het democratisch socialisme*; en D. J. Wolfson, De wereld waarin wij leven, *Beleid en Maatschappij*, maart-april 1980.

17) Zie o.a. O. von Nell-Breuning en H. Sacher, *Zur christlichen Staatslehre*, 1948; en P. Angelinus, *Wijsgerige gemeenschapsleer*, 1946.

18) A. M. Donner, Over het ontwerp-program van uitgangspunten, *AR Staatkunde*, 1980, nr. 1. Zie ook J. Klapwijk, Grondbeginselen van christen-democratische politiek, *Christen Democratische Verkenningen*, 6, 1982. Deze filosoof mist, evenals Donner, een christelijke staats- en maatschappijbeschouwing in het beginselprogramma van het CDA.

19) H. van Ruller, *De overheid: geweldsmonopolie als onderdeel van de staatszaak*, Christen-democratische verkenningen, nr. 6, 1981. Zie in dit verband ook P. de Haan, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, *AR Staatkunde*, 1980, nrs. 10, 11, 12.

20) Zie A. M. Donner, *Over de kabinetsformatie*, Christen-democratische verkenningen, nr. 10, 1981.

cratische politieke (staats)idee van de omstandigheden afhangt, als in de concrete politiek van alledag moet blijken wat christendemocratische politiek eigenlijk is, waarin onderscheidt het CDA zich dan van D'66? Laatstgenoemde partij is aanvankelijk van christendemocratische zijde als een on-Nederlandse partij aangemerkt, omdat zij als pragmatisch ingestelde partij geen beginselen heeft en dat is in de gangbare Nederlandse politieke cultuur net zo erg als op een soirée verschijnen in badkostuum. Maar is er op dat punt nog wel veel verschil tussen D'66 en zogenaamde beginselpartijen als b.v. het CDA?

Albada noemde de AR-variant der christelijke democratie eens pragmatisme verpakt in bijbelteksten. Wat Donner inzake het CDA opmerkt komt op hetzelfde neer. Uit de discussie over het rapport *Beleidsgerichte toekomstverkenning* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is gebleken hoe weinig de politieke ideologieën van het driestromenland nog te betekenen hebben voor een beleidsgerichte toekomstverkenning. De ideologische discussie van het huidige driestromenland levert veelal niet meer op dan oppervlakkige, op massaconsumptie afgestemde ideologische kretologie. Als men politieke leiders van de z.g. beginselpartijen in politieke debatten naar hun visie op staat en maatschappij vraagt, krijgt men veelal wat vage algemeenheden te horen, die zonder veel overtuiging worden uitgesproken en zich nauwelijks lenen voor een fundamentele discussie.

Sinds de pbo-discussie in de eerste naoorlogse jaren is er nog maar zelden een discussie van enig theoretisch niveau geweest over staats- en maatschappijtheorie tussen exponenten van het liberale, socialistische en christendemocratische politieke denken (21). Ik heb de indruk dat men er nauwelijks nog echt in geïnteresseerd is. Socialistische, liberale en christendemocratische beginselen over de inrichting van staat en maatschappij dienen naar mijn indruk meer en meer om in politieke discussies de schijn van een eigen politiek-ideologische identiteit op te houden, die in onze verzorgingsstaat sterk is vervaagd. Een fundamentele discussie over die beginselen wordt zoveel mogelijk ontlopen. Want dan zou blijken hoezeer zij tot fraseologie zijn geworden, hoezeer zij gereduceerd zijn tot een nestgeurfunctie.

Deze tendens is zeer wel verklaarbaar. Hoewel beginselen officieel nog steeds gelden als voornaamste identiteitsbepalende factor in de Nederlandse staatkunde, ontwikkelen de oude beginselpartijen zich nl. in feite steeds meer tot beleidsgerichte („policy oriented”) partijen, die een bepaalde beleidsvariant van de burgerlijke ideologie vertegenwoordigen. Opvallend is dat deze tendens in de politiek-wetenschappelijke literatuur ten onzent nog nauwelijks is gesignaleerd. Opvallend is ook de afwezigheid van een systematische ideologiekritiek in die literatuur. De beginselprogramma's van de drie grote partijen zijn nimmer op een kritische wijze doorgelicht op hun politiek-theoretische en -praktische relevantie. Deze omissie is te meer opmerkelijk omdat een dergelijke kritiek maatschappelijk bijzonder relevant is. Dank zij die kritiek zou men een nieuw politiek fenomeen als D'66 ook beter kunnen begrijpen. Het nieuwe van die partij in de Nederlandse politieke constellatie, dat nog steeds onvoldoende wordt onderkend, is nl. dat zij zich in tegenstelling tot de andere grote partijen *openlijk* als beleidsgerichte partij presenteert en haar politieke identiteit tracht te ontwikkelen op grond van het beleid dat wordt gevoerd en bepleit en de politieke lijn en stijl die daarin te onderkennen vallen (22). Het CDA is officieel nog een beginselpartij, maar uit de woorden van Donner, die een gezaghebbende stem in het CDA heeft, valt op te maken dat het evenals D'66 een beleidsgerichte partij is geworden die zich niet meer onderscheidt door een specifieke staats- en maatschappijtheorie. Als men overziet wat sinds de oprichting der christelijke partijen is overgebleven van zoveel als onaantastbaar beleden christelijke beginselen en opvattingen en met verbazing gadeslaat hoe allerlei beginselen en ideeën die lange tijd als onchristelijk of humanistisch verworpen zijn, nu worden hoog gehouden als expressie van een christelijke of evangeli-

sche inspiratie, dan is Donners neiging christendemocratische politiek als christelijk geïnspireerd opportunisme op te vatten, wellicht de eerlijkste karakterisering van die politiek.

Ideologisch compromis van de verzorgingsstaat

De staatstheorie van het liberalisme heeft een dominerende rol gespeeld in de ontwikkeling van de burgerlijke democratie. Onder invloed van de socialistische maatschappijkritiek en de daarin gesignaleerde tekortkomingen van die democratie heeft zij een belangrijke correctie en aanpassing ondergaan. Die aanpassing is in sterke mate gestimuleerd door de ideeën van twee Britse liberale economen, t.w. J. M. Keynes en W. H. Beveridge, die beiden een scherp oog hadden voor de gebreken van het kapitalistische produktiestelsel. Dank zij die aanpassing zijn politiek liberalisme en democratisch-socialisme naar elkaar toegegroeid. De christelijke democratie heeft hierbij een bemiddelende rol vervuld. Zo is in de eerste twee decennia na de tweede wereldoorlog een voorlopig ideologisch compromis ontstaan tussen democratisch-socialisme, liberalisme en christelijke democratie waarin de naoorlogse verzorgingsstaat zijn politieke (machts)basis vindt.

Dit compromis heeft geleid tot een sterke vervaging van de ideologisch-politieke tegenstellingen. Die vervaging is tevens bevorderd door de toenemende inschakeling van de economische en sociale wetenschappen in de vorming van het overheidsbeleid wat een de-ideologiserend effect heeft gehad. Afgezien van een bepaalde politieke folklore en nestgeur, onderscheiden de ideologieën van socialisme, liberalisme en christelijke democratie en de daarmee verbonden partijen zich nog slechts door zekere accentverschillen. Het politieke liberalisme heeft in theorie wat meer oog voor het individu als motor van maatschappelijke vooruitgang, het socialisme wat meer voor de staat als politiek instrument en de christelijke democratie wat meer voor de corporaties tussen staat en individu. Voor de beleidsproblematiek van de verzorgingsstaat zijn die verschillen echter niet zo belangrijk meer. Bij een zakelijke benadering van die problematiek zijn zij makkelijk te overbruggen.

Sinds de tweede helft der jaren zestig is het ideologische compromis van de verzorgingsstaat sterk aangevochten door maatschappijkritische stromingen die in die verzorgingsstaat een nieuwe technocratisch georiënteerde repressie zagen. Men is er echter niet in geslaagd een realiseerbaar alternatief te creëren.

De vraag waar we nu voor staan is of we het ideologische compromis van de verzorgingsstaat moeten prijsgeven voor een ontwikkeling die of wel gaat in de richting van een herstel van de liberaal-kapitalistische oriëntatie (zoals voorgestaan door de huidige Amerikaanse president R. Reagan), of wel van een hervorming van de verzorgingsstaat tot een socialistisch ontwikkelingsmodel, of dat we dit compromis moeten uitwerken tot een nieuwe publieke filosofie als gemeenschappelijke inspiratiebron van de verzorgingsstaat met gelijktijdige aanpassing van de inrichting en functionering ervan aan de gewijzigde omstandigheden opdat de nieuwe uitdagingen van de komende jaren op adequate wijze kunnen worden beantwoord.

De laatste keuzemogelijkheid ligt het meest in de lijn van de huidige ontwikkeling. Zij betekent een verzakelijking van de

21) Een goede uitzondering vormde de conferentie die de Wiardi-Beckmanstichting in 1957 organiseerde bij gelegenheid van haar tienjarig bestaan. Op die conferentie vond een confrontatie plaats van de grondbeginselen van het liberalisme, de ARP en de KVP met het socialisme. Zie *Confrontatie*, publikatie WBS, 1957.

22) Zie D'66 als politiek fenomeen, *Civis Mundi*, juli 1981; i.h.b. de bijdrage daarin van J. F. Glastra van Loon, Denken en doen van D'66.

discussie over staat en staatszaak 23). Dit heeft uiteraard ook consequenties voor de politieke verhoudingen. Wanneer men bereid is de ontwikkeling van een gemeenschappelijke publieke filosofie met de mensenrechten als juridische expressie hiervan te aanvaarden, wordt de politieke discussie en strijd beperkt tot de politieke en juridische operationalisering van die publieke filosofie. Dit betekent niet het einde van de ideologie, maar wel het einde van ideologisch gefundeerde partijvorming. De partijvorming die past bij een politieke constellatie waarin ideologische tegenstellingen niet langer de openbare discussie bepalen, is het beleidsgerichte partijtype waarvan D'66 de eerste openlijke exponent is. Het is begrijpelijk dat ideologisch gefundeerde politieke stromingen en partijen uit een natuurlijk streven naar zelfbehoud moeite hebben een dergelijke ontwikkeling serieus onder ogen te zien. Toch zal men er niet aan ontkomen te dien aanzien kleur te bekennen ter wille van de politieke duidelijkheid die sinds de jaren zestig als een nieuwe politieke norm op de voorgrond is getreden.

Economische staatstheorie

Tot een verzakelijking van de discussie over de staatszaak kan ook een economisch geïntereerde staatstheorie bijdragen. De laatste jaren is er sprake van een groeiende economisch-wetenschappelijke interesse voor staatstheorie. Die interesse is lange tijd marginaal geweest. In de neoklassieke economische theorie wordt de staat geconcipieerd als een marginale neutrale grootheid die louter een corrigerende economische functie vervult, voor zover de uitkomsten van het marktgebeuren niet optimaal worden geacht. In de keynesiaanse theorie krijgt de staat daarnaast een eigen anticyclische regulerende taak (i.h.b. via zijn bestedingspolitiek) toebedeeld. Die taak kan de staat echter alleen vervullen als hij over adequate machtsmiddelen beschikt. En die zijn weer afhankelijk van de politieke machtsstructuur van de staat en de (mate van) legitimiteit waarop die structuur steunt. De neoklassieke noch de keynesiaanse theorie heeft zich in die staats theoretische achtergrond verdiept. De staatsmacht wordt als een feitelijk statisch gegeven verondersteld. Bovendien heeft men weinig oog voor de machtsproblematiek en de institutionele dynamiek in het economische proces.

Dank zij de post-keynesiaanse theorie, zoals die o.a. door Galbraith is ontwikkeld, is er een groeiende interesse voor de interactie tussen politieke en economische machtsprocessen en de specifieke problemen die daarmee zijn verbonden. In de optiek van Galbraith wordt de staat geconcipieerd als een politiek instituut in voortdurende ontwikkeling dat een eigen actieve rol speelt in het economische proces ter realisering van het algemeen belang.

De groeiende economisch-wetenschappelijke interesse voor staats theorie is tevens te danken aan de integratie van economie en politicologie, die na 1945 vooral in de VS op gang gekomen is. Die integratie heeft, zoals bekend, geleid tot een nieuwe discipline, die bekend is geworden als nieuwe politieke economie, theorie van „public choice”, economie van de publieke sector of economische theorie van de politieke besluitvorming. Die discipline is een antwoord op de snelle groei van de publieke sector in de verzorgingsstaat. Die groei confronteert ons met economische keuzeproblemen die niet alleen een nieuwe economisch-wetenschappelijke benadering vergen, maar ook de ontwikkeling van een economische staats theorie.

Individualistisch uitgangspunt van de nieuwe politieke economie aanvechtbaar

De theorie van de nieuwe politieke economie kan een belangrijke bijdrage leveren tot verzakelijking van de openbare discussie over de staatszaak. Met haar methodologisch uitgangspunt heb ik echter enige moeite. Zij distantieert zich zoals bekend van de traditionele monistische conceptie van

staat of overheid als zelfstandig subject en kiest voor een pluralistische opvatting, waarin de overheid wordt gezien als een verzameling van individuen (aanbieders) die collectieve goederen produceren voor een andere verzameling van individuen (de vragers). Van een eigen verantwoordelijkheid van de overheid kan in deze opvatting geen sprake zijn 24).

Dit uitgangspunt is, empirisch gezien, onhoudbaar. Het individu is een abstractie, die pas in de burgerlijke cultuur ingang heeft gevonden en slechts één aspect van het mens-zijn weergeeft. Als zodanig schiet het als uitgangspunt voor een gedragskundige analyse te kort. De mens die in staatsverband of als deel van de overheid optreedt, is een historisch-cultureel bepaald geheel van relaties en kan alleen in die historisch-culturele context min of meer begrepen worden. Dat de staat, empirisch gezien, geen optelsom van individuen is, maar een politiek verband dat meer is dan een toevallige verzameling van individuen, en dat de overheid evenmin een verzameling van individuen is, maar een met gezag uitgerust complex van organen dat tot taak heeft het publieke belang van de staat te behartigen, is een eeuwenoude waarheid die tegenwoordig door veel politieke en sociale wetenschapsbeoefenaars niet meer begrepen wordt.

Het individualisme van de nieuwe politieke economie gaat bovendien uit van de volstrekt egocentrische oriëntatie van degenen die deel uitmaken van de overheid, hetgeen niet te rijmen valt met de principiële oriëntatie van de burgerlijke democratie op het algemeen belang als staatsdoel 25) en met de solidariteitsgedachte die ten grondslag ligt aan de verzorgingsstaat. Men gaat m.a.w. uit van een kapitalistisch mensbeeld als empirisch gegeven en legitimeert dit impliciet. Politici worden geacht te streven naar machtsmaximalisatie, ambtenaren naar budgetmaximalisatie en belangengroepen naar maximalisatie van hun eigen nut. De invulling van het algemeen belang wordt hiermee overgeleverd aan het vrije spel van politieke en maatschappelijke krachten die alleen de maximalisatie van het eigen nut op het oog hebben. Als iedereen opkomt voor zich zelf, wie komt er dan nog op voor het belang van allen? Men zit hiermee nog helemaal gevangen in een negentiende-eeuws kapitalistisch mensbeeld. Werd dit mensbeeld in de negentiende eeuw nog uitdrukkelijk beperkt tot de burgerlijke maatschappij, en werd de burgerlijke staat verondersteld het algemeen belang te dienen, in de economische theorie van de politieke besluitvorming wordt dit mensbeeld van ieder voor zich nu ook geprojecteerd op de staat en degenen die daarbinnen optreden. Als die projectie juist is, verliest het staatsgezag iedere aanspraak op respect en gehoorzaamheid.

Het streven naar rationele nutsmaximalisatie is ongetwijfeld een zeer belangrijke component in het menselijke gedrag, zeker in een burgerlijke cultuur als de onze, waarin thans zelfs een hyperindividualistische oriëntatie te bespeuren valt. Vandaar dat men wel van het ik-tijdperk spreekt. Desondanks is de mens in principe een sociaal wezen en als zodanig bereid met de belangen en behoeften van anderen rekening te houden en zijn eigen nut tot op zekere hoogte te relativiseren. Die sociale oriëntatie is in onze westerse cultuur sterk geaccentueerd door het christendom en heeft vervolgens een zekere politieke erkenning gekregen in de Franse Revolutie door het proclameren van de broederschapsgedachte als complement van de emancipatiegedachte (vrijheid en gelijkheid), in de burgerlijke democratie door de ontwikkeling van het algemeen belang als staatsdoel, en in de verzorgingsstaat door de

23) Een tendens in deze richting vindt men reeds in de bijdrage van D. J. Wolfson, *De wereld waarin wij leven, Beleid en Maatschappij*, maart-april 1980. Wolfson pleit hierin voor een ontideologisering van het economische beleidsinstrumentarium. Het markt- en budgetmechanisme zijn zijns inziens in wezen ideologisch neutrale orderingsinstrumenten. De kwaliteit ervan staat los van maatschappelijke voorkeuren voor bepaalde doeleinden.

24) Zie J. van den Doel, *Demokratie en welvaartstheorie*, tweede druk, 1978; idem, *De economische theorie van de democratie, Filosofie en Praktijk*, maart 1981.

25) Zie van schrijver dezes, *Liberale democratie als eerste emancipatiemodel*, 1981, blz. 11 e.v.

accentuering van de solidariteitsgedachte. Die sociale oriëntatie is ongetwijfeld een zeer kwetsbare dimensie van het menselijk bestaan. Dit is opnieuw gebleken in onze verzorgingsstaat, waarin het feitelijke gedragspatroon maar in zeer beperkte mate beantwoordt aan de veronderstelde solidariteitsgedachte. Maar dat is nog geen reden die sociale dimensie in een theoretische analyse geheel te negeren.

Relativering van de rationaliteitshypothese

Ten slotte heb ik ook enige moeite met de rationaliteitshypothese van de economische theorie van de politieke besluitvorming. Die hypothese ligt eveneens ten grondslag aan de oorspronkelijke conceptie der burgerlijke democratie. In die conceptie werd rationaliteit zonder meer verondersteld als basis van de politieke besluitvorming en het economische handelen (via het marktmechanisme). Van stonde af aan is die hypothese echter bestreden, het eerst door het klassieke conservatisme, dat in de negentiende eeuw tot gelding komt in de Romantiek, het traditionele christendom en conservatieve partijen. Tegenover de abstracte rationaliteit van het burgerlijke rationalisme accentueerde het klassieke conservatisme de driftmatige, emotionele achtergronden van het menselijke gedrag.

De ironie van de geschiedenis wil dat het verzet tegen rationaliteit als uitgangspunt van het menselijke denken en handelen, dat oorspronkelijk een uitgesproken rechtse, conservatieve achtergrond had, sinds de jaren zestig vooral van linkse zijde komt. Terwijl rationaliteit oorspronkelijk een linkse idee was, gericht tegen de irrationaliteit van het preburgerlijke samenlevingspatroon, wordt zij in onze tijd tot het rechtse denken gerekend. Als aanhanger van een centrum-oriëntatie ben ik geneigd de rationaliteitshypothese van het burgerlijke rationalisme niet te verwerpen, maar wel te relativieren. Dat het politieke en economische handelen niet alleen door rationele overwegingen wordt bepaald, maar evenzeer door irrationele krachten en machtsfactoren, is een feit dat moeilijk kan worden ontkend.

Bijzonder opvallend is die tendentie in de internationale politiek. De besluitvorming inzake de wapeningspolitiek is hiervan een markant voorbeeld. Onder invloed van het rationele principe van militair machtsverwicht en de irrationele drijfveren van onderling wantrouwen en expansiezucht, is die politiek uitgemond in een waanzinnige wapenwedloop. Maar ook in de binnenlandse politiek zien we die verstrengeling van rationele en irrationele factoren. Vandaar dat politieke beleidsvorming veelal meer een incrementeel en symbolisch, dan een rationeel karakter heeft. Zij is vaak meer gebaseerd op marchanderen, intrigeren en intimideren dan op een rationele afweging van voor- en nadelen en een duidelijke keuze van prioriteiten of op een consistente toetsing aan officieel beleden fundamentele principes. Zij is in veel gevallen meer de kunst van „muddling through” (Lindblom) dan de resultante van rationele berekeningen en overwegingen. Men streeft meer naar bevredigende oplossingen dan naar maximale resultaten. „One satifies instead of maximizes”, aldus Lindblom (*The policy making process*, blz. 4). In de Nederlandse politiek wordt een rationele benadering niet zelden doorkruist door een sterke moralistische oriëntatie die ertoe leidt dat de morele kwaliteit van het politieke handelen zwaarder weegt dan de effectiviteit en efficiëntie ervan. Dit verklaart waarom symbolische (gebaren) politiek daarin zo'n belangrijke plaats inneemt.

In het politieke besluitvormingsproces kan men op grond van het voorgaande niet volstaan met de rationaliteitshypothese als verklaringsinstrument. Daarvoor spelen irrationele krachten (wil en emotie) een te grote rol. Dit betekent echter gezinszins dat het streven naar rationele besluitvorming en een theoretische fundering ervan zinloos is. Het moet alleen worden gerelativeerd in het licht van de politieke realiteit, waarin meestal slechts een beperkte rationaliteit mogelijk is. Ondanks die beperking blijft het streven naar rationalisering van politieke besluitvorming een onontbeerlijke voorwaarde

voor een samenlevingstype als het onze waarin rationele verantwoording van alle politieke, juridische en andere maatschappelijk relevante besluitvorming een van de essentiële uitgangspunten is.

Overheersing van instrumentele rationaliteit

De rationele verantwoording van maatschappelijk relevante besluitvorming dient zowel betrekking te hebben op de doeleinden en waarden die de zin van die besluitvorming bepalen, als op de middelen die nodig zijn om die doeleinden te verwezenlijken. De economische theorie van de politieke besluitvorming is uitsluitend geïnteresseerd in het laatste, in de z.g. instrumentele rationaliteit, d.w.z. het efficiënt en effectief op een gegeven doel afgaan. In de huidige wetenschappelijke en politieke cultuur speelt dit rationaliteitstype een dominerende rol. Het gevaar hiervan is dat we ons teveel op de rationaliteit van de middelen concentreren en te weinig op de rationaliteit van onze doelstellingen. Hierdoor is er een voortdurende neiging doeleinden en middelen met elkaar te verwisselen. De technologische ontwikkeling is hiervan een frappant voorbeeld. Die gaat steeds meer haar eigen autonome gang en maakt de scheppende mens tot slaaf van zijn eigen technische creaties. Productie en wapenning worden ongemerkt van middel tot doel-in-zich.

Sinds de jaren zestig is er een groeiend verzet tegen die tendens te bespeuren. Met het instrumentele rationaliteitstype kan niet worden volstaan. Daarnaast is behoefte aan een normatief rationaliteitstype („Wertrationalität”), waaraan de doeleinden van het politieke handelen getoetst kunnen worden. Politieke besluitvorming is in deze normatieve zin rationeel als zij op consistente wijze beantwoordt aan de fundamentele samenlevingsprincipes die het politieke handelen zin geven in het kader van de menselijke evolutie.

Ideologische oriëntatie van de liberale democratie

De ontwikkeling van onze samenleving wordt nog steeds in principe bepaald door de constitutionele ontwikkelingsidee der liberale democratie en de daartoe behorende samenlevingsbeginselen. Die ontwikkelingsidee (publieke filosofie) is in eerste instantie ontsproten aan de Verlichting en de burgerlijke revoluties van de achttiende en negentiende eeuw en het liberalisme als ideologische expressie hiervan. Sinds de tweede helft der negentiende eeuw is zij, althans in Europa, geconfronteerd met de principiële tegenspraak van socialistische en christendemocratische stromingen. Die tegenspraak heeft geleid tot een belangrijke correctie van de liberale democratie als samenlevingsmodel. Zij heeft daardoor het karakter gekregen van de huidige verzorgingsstaat.

We zijn nu in een ontwikkelingsfase beland waarin opnieuw behoefte is aan bepaalde correcties van het liberaal-democratische model. De discussie over de aard en richting van die correctie is al volop gaande. Maar evenzeer is mijns inziens nodig een discussie over de ideologische oriëntatie van dit model, die momenteel, zoals we hebben gezien, het karakter heeft van een voorlopig compromis tussen de oorspronkelijke liberale samenlevingsconceptie en de sociaal- en christendemocratische reacties daarop.

Is het mogelijk en wenselijk dit compromis een duurzamer karakter te geven door het uit te werken tot een nieuwe, aan de huidige omstandigheden aangepaste variant van de ontwikkelingsidee der liberale democratie? Die variant zou dan de basis kunnen worden van een politiek en maatschappelijk bestel waarin de onderlinge strijd niet langer de expressie is van principieel verschillende ideologieën (samenlevingsconcepties), maar zich veeleer toespitst op de keuze tussen concurrerende beleidsvisies, m.a.w. op de problematiek van de politieke, economische en juridische operationalisering van de ideologie van de verzorgingsstaat, die als gemeenschappelijk uitgangspunt van de politieke en sociale strijd wordt aangevaard.

S. W. Couwenberg