

De invloed van de burgers

W. Albeda*

Ons parlementaire systeem stamt uit een periode waarin een regering een beperkt aantal beslissingen te nemen had. Amateurs konden aan dit proces leiding geven, omdat deze beslissingen een hoog gehalte aan waarden en normen bevatten. Amateurs konden om dezelfde reden de regering kritiseren en controleren. De publieke opinie (de opinie van de geïnformeerde burgers) was het resultaat van discussies binnen media met een beperkte circulatie. Dit stelsel moet thans functioneren onder totaal andere omstandigheden. Regeren betekent thans het beheren van een groot administratief-technisch apparaat. Principiële beslissingen worden natuurlijk nog steeds genomen, maar zij dreigen te worden ondergesneeuwd in een menigte van besluiten met een veel meer regelend, administrerend en besturend karakter. Amateurs kunnen het regeerproces niet meer leiden. Amateurs kunnen het ook niet meer op effectieve wijze kritiseren en controleren. Zodoende worden ministers de bestuurders van grote min of meer wetenschappelijk gerunde administratief-technische apparaten. Van kamerleden wordt verwacht dat zij de principiële besluiten 'lospellen' uit de zee van kleinere en grotere meer technische beslissingen. Dat kan alleen indien zij een minimum aan expertise bezitten op het beleidsterrein dat zij behandelen.

En de burger? De burger is voor zijn informatie over het politiek gebeuren nog steeds grotendeels aangewezen op de media. (Hoeveel burgers hebben de tijd via de radio de kamerzittingen te volgen?) De media hebben een enorme circulatie en penetratie. De samenleving wordt overstroomd door informatie. De gemiddelde burger heeft een betere opleiding dan ooit, kan zich beter informeren dan ooit. Tegelijkertijd is het aantal beslissingen dat een regering te nemen

* Tekst van inleiding uitgesproken in de Nieuwe Kerk te Amsterdam op 5 juni 1985.

heeft verveelvoudigd. Departementen werden wetenschappelijk-technische apparaten, nog slechts door deskundigen te leiden. De burger mist de tijd, de expertise en in veel gevallen de interesse om dit proces werkelijk te volgen. Voor de burger is politiek een veld waarvoor hij in zijn vrije tijd belangstelling en tijd moet opbrengen. Wanneer gesteld wordt dat burgers in mindere mate vertrouwen hebben in de politiek, dan hangt dat samen met de vraag wat de burger eigenlijk van de politiek verwacht.

Veel politici overdrijven de betekenis van de politiek. De opwinding over verkiezingsoverwinningen en -nederlagen geeft de indruk van overspannen verwachtingen ten aanzien van mogelijke beleidsveranderingen en mogelijke gevolgen daarvan voor de burgers in het geval van veranderde coalities. In wezen geldt dat slechts bepaalde uiterst belangrijk geachte politieke besluiten bij de ene coalitie wél en bij de andere niet kunnen vallen (kernenergie, volwaardige participatie in de westerse defensie). Niet ontkend kan worden dat voor bepaalde groepen kiezers dit dan ook de meest belangrijke besluiten zijn. Maar er is zoveel meer. Dit brengt mij op de hiervoor afgedrukte stelling.

Wat wordt precies met acceptatie van het parlementaire stelsel bedoeld? Ik denk dat het vooral gaat om het zich vertegenwoordigd weten. Of is zich vertegenwoordigd weten een te bescheiden doelstelling? Veronderstelt democratie wellicht meer in de zin van 'erbij betrokken zijn'? Wat zijn burgers eigenlijk?

De burger gedraagt zich tegenover het regeringsapparaat als een consument, een consument in het ene geval (NS, PTT) met alternatieven, in de meeste andere gevallen als een consument geconfronteerd met een monopolie. Er is een groeiende afstand tussen de mogelijkheid voor deze consument om zich de marktsector ten nutte te maken en de mogelijkheid om als consument van overheidsdiensten voorkeuren gerealiseerd te krijgen.

In de verzorgingsstaat zijn veel burgers bovendien van de overheid afhankelijk geworden voor hun inkomen. In de laatste jaren is gebleken dat garanties en beloften van de politiek niet meer waard zijn dan de economie toestaat. De burgerconsument heeft niet slechts geen alternatief. Hij is ook afhankelijk. In een voor de meesten van ons niet doorzichtig proces worden inkomens van 3,5 miljoen Nederlanders (ambtenaren niet meegerekend) afgewogen tegen duizend andere meer of minder essentiële overheidsbestedingen.

Vanuit die achtergrond zou ik wat vragen willen stellen over de invloed van de burgers. Ik denk dat het veel uitmaakt hoe de politiek de burger ziet. Gaat het om burgers (dus participanten in de Staat der Nederlanden), om consumenten van de diensten van het overheidsapparaat of om van dat apparaat afhankelijke onderdanen. Gaat het in de politiek om de taxatie van de wensen van de burger, van de behoeften van de consumenten aan het overheidsapparaat of om de verwachtingen van de onderdanen?

Is er niet een fundamenteel verschil tussen die drie rollen? Is de cliënt van het overheidsapparaat, wat hij in theorie is, de opdrachtgever? Of is hij veeleer de laatste - en daarmee laagste - schakel in het machtige (en vergeleken met de burger) rijke politieke apparaat? Verdragen de afhankelijkheid van de uitkeringstrekker, de verzorgde bejaarde, de gesubsidieerde kunstenaar of kunstminnaar zich met de onafhankelijkheid waarmee de burger kiest? Concreet gesproken, is er niet een enorm verschil tussen het overleg tussen de minister van Economische Zaken en bijvoorbeeld RSV en de wijze waarop beslist wordt over tienduizenden uitkeringen? Heeft het publiek ongelijk wanneer het vermoedt dat een minister anders omgaat met de belangen der machtigen dan met die van de velen zonder macht?

In het algemeen gesproken kan men stellen dat de relatie tussen het publiek en het politieke gebeuren afhankelijk is van de media en van de wijze waarop de politiek de media hanteert. De media zijn tot nu toe eenzijdig. Zij brengen de boodschap der weinigen naar de velen.

De grote kans die de informatica ons gaat brengen is de mogelijkheid van het doorbreken van de traditionele eenzijdigheid van de media. Zij brachten de boodschap der weinigen naar de velen. De 'anarchistische' inslag van de onrust der jaren zestig had te maken met het verlangen naar die doorbraak. De ingebouwde eenzijdigheid der media bedreigt het pluralistisch karakter van onze democratie. De mogelijkheid van de omkering ervan is een garantie voor de continuïteit van de democratie. De democratie, die gelegen is in het één maal stemmen per vier jaar (en zouden politici er niet graag zes jaar van willen maken?), past bij ouderwetse eenzijdige media. Bij de omkeerbaarheid der media passen vormen van participerende democratie.

Er zit iets onbevredigends in, wanneer de burger via de media geïnformeerd wordt over ontwikkelingen en geëngageerd wordt in

standpuntbepaling ten aanzien van zulke ontwikkelingen, doch slechts één maal in de vier jaar zulke standpunten (en dan nog in een moeilijk ontwarbare koppelverkoop) kwijt kan. De omkeerbaarheid der media, die de moderne informatietechnieken mogelijk maakt, kan ertoe leiden dat we ooit de politieke conclusies trekken uit de ontwikkeling van een 'elektronisch dorp', waarin ieder weet wat er aan de hand is en daarover zijn opvatting zou willen en kunnen geven. Wij groeien naar ongekende mogelijkheden voor volksraadpleging.

Het lijkt de moeite waard om na te gaan welke conclusies daaruit getrokken kunnen worden voor de relatie tussen parlement en kiezer. Een van de oudste vormen van participerende democratie is, wat men is gaan noemen de 'sociaal-economische democratie', ook wel 'neo-corporatisme' genoemd, de door vakverenigingen en werkgeversorganisaties veroverde inspraak in formulering van, besluitvorming over en uitvoering van het sociaal-economisch beleid. Via hun vakverenigingen hebben werknemers inspraak in dat beleid. In de jaren 1945-1964 gebeurde dit in een systeem van permanent overleg en medebesturing. Tussen 1964 en 1980 kan men spreken van - met wisselende initiatiefnemers - contractzoekend optreden van de drie partners in het sociaal-economisch beleid.

Is de moed thans opgegeven? Kan men stellen dat niet slechts de overheid niet meer luistert naar adviezen, maar dat evenzeer de vakbeweging de moed opgegeven heeft en een boodschap brengt die meer voor het interne dan voor extern gebruik bedoeld is? Hier ligt een duidelijke vicieuze cirkel. Advisering die een rol speelt, is waard intensief te worden voorbereid. Indien unanieme adviezen meer invloed geven dan verdeelde, waarom zou men dan niet worstelen om een unanimiteit? Maar omgekeerd, wie zou zich de gehele inspanning van het streven naar unanimiteit op de hals halen, indien de adviezen toch geen invloed hebben. Bestaat zulk een vicieuze cirkel en wat gebeurt er om hem te doorbreken?

De plaats van de vakbeweging in een goed functionerende democratie kan men moeilijk overschatten. Een goed functionerende overleg-economie en overleg-democratie versterkt niet slechts beleidsvorming en beleidsuitvoering, maar ook het vertrouwen in de politiek. Voorwaarde hiervoor is uiteraard dat ook de vakverenigingen zelf intern als democratieën functioneren. Net zo zeer als de elektronica het de burger mogelijk maakt vollediger te participeren in de democratie van het staatsbestel, geldt dit voor het vakbonds-

lid. Besluitvorming over de aanvaarding van een CAO-voorstel of over het ondernemen van actie door die actieve leden die bereid zijn naar een vergadering te komen, zal steeds minder nodig zijn. De gehele meningsvorming binnen de vakbeweging wordt thans, dank zij de apathie van de meerderheid (gevolg van het ontbreken van de mogelijkheid van participatie) te zeer overheerst door de inbreng van 'vrijgestelden' en actieve minderheden.

De stroom van informatie over het politiek gebeuren die constant over de burgers wordt uitgestort kan men zien als een permanente uitnodiging tot politieke participatie der burgers. Nooit is de oproep om te participeren in het politiek gebeuren zo sterk geweest. Maar hoe groot is de mogelijkheid tot daadwerkelijke participatie? Teleurgestelde wil om te participeren lijkt mij bedreigend voor de 'acceptatie' door de burger van het parlementaire stelsel.

Die mogelijkheid blijft gering. Natuurlijk geeft het diepe bevrediging om met zeer velen voor een belangrijk doel te demonstreren. Maar het zijn de 150 kamerleden die in laatste instantie besluiten. Zij kunnen (en eigenlijk mogen zij) hun besluitvorming niet laten bepalen door de indrukwekkende aantallen demonstranten. Het aantal niet-demonstranten is altijd groter, ook al maakt het minder indruk. Bovendien, juist door het massale karakter, leent de politieke demonstratie zich overal minder voor dan voor genuanceerde meningsvorming en versterkt zij de neiging politieke belangstelling al te zeer te focussen op enkele (zeer de aandacht trekkende) issues. Er is niet zoveel aan te doen; buitenparlementaire actie combineert een grote mate van opvallendheid en mobiliserend vermogen met een toch relatief geringe effectiviteit. Hoe belangrijk ook, het is geen vervanging van een echte participerende democratie.