

Discussie over de invloed van de burgers

Panelleden

- Ondervraagden: MEVR. DRS M.B.G. BECKERS - voorzitter PPR-fractie
Tweede Kamer
MR DRS L.C. BRINKMAN - minister van Welzijn,
Volksgezondheid en Cultuur (CDA)
W. KOK - voorzitter FNV
- Voorzitter: DRS T. PLANKEN
- Ondervragers: DR M. FENNEMA - politicoloog Universiteit van
Amsterdam
DR J. VAN PUTTEN - hoogleraar politicologie VU
Amsterdam en voorzitter IKV
MR H.D. TJEENK WILLINK - Regeringscommissaris
Reorganisatie Rijksdienst

(DR VAN PUTTEN verving de wegens ziekte verhinderde DR ALBEDA, wiens inleiding door iemand anders werd voorgelezen.)

BRINKMAN: *In een reactie op de inleiding van dr Albeda merkt minister Brinkman op dat de macht langzaam maar zeker bij de nieuwe elite van geletterden samenklontert. Het probleem is dus: hoe kun je nu de zwijgende meerderheid mobiliseren... Mijn schatting is dat je voor vergroting van de participatiemogelijkheden in de eerste plaats moet denken aan het overlaten van een aantal zaken ter beslissing aan de 'bijkantoren' en niet zozeer aan 'het hoofdkantoor'. In de tweede plaats dat je het beheer van budgetten nadrukkelijker in vrijheid aan de verschillende instellingen moet laten. En in de derde plaats: minder voorzieningen, maar tegelijkertijd belastingverlaging, zodat er daadwerkelijk meer keuzevrijheid is.*

Van Putten vraagt of de parlementaire democratie optimaal werkt, indien kabinet

en Kamer op 1 november 1985 besluiten kruisraketten te plaatsen zonder dat de burgers – die tegen plaatsing zijn – dat bij de verkiezingen kunnen verhinderen. Op grond van beginsel- en verkiezingsprogramma's – ook van het CDA – had men kunnen verwachten dat een meerderheid van de Kamer tegen plaatsing zou stemmen.

BRINKMAN: Ik denk dat de mogelijkheid van beïnvloeding door de burgers er nog wel degelijk is, op of voor 1 november, en achteraf bij de komende verkiezingen. En dat laatste kan ook invloed hebben op de besluitvorming op 1 november, want de partijen in het parlement zullen zich natuurlijk wel degelijk afvragen wat de invloed van hun beslissing zal zijn op de verkiezingsresultaten.

Planken merkt op dat bij verkiezingen verschillende issues meespelen, niet alleen de kruisraketten.

VAN PUTTEN: Zou het dan niet aardig zijn als het referendum of een volksraadpleging wordt ingevoerd, zodat de kiezers zich afzonderlijk over die verschillende issues kunnen uitspreken?

BRINKMAN: Maar de essentie van politieke partijvorming in een democratie is toch juist dat een politieke partij de verschillende belangen en de verschillende groepen in een maatschappij probeert te presenteren en niet probeert zich op één issue te profileren. Eén van de problemen van de huidige werking van de democratie is dat de belangengroepen, de lobby's, te veel invloed hebben ten opzichte van de gewone burgers; dan vind ik het buitengewoon riskant om dat dan via een raadpleging per item nog eens te versterken.

FENNEMA: Wat ik erg interessant vind, is dat men het er over eens schijnt te zijn dat er een grotere afstand is gekomen tussen burgers en overheid. Ik heb nu eerst een retorische vraag. Is het nu zo dat de afstand tussen bijvoorbeeld de veenarbeiders in 1890 en de regering in Den Haag toen kleiner was dan tussen de bewoners in hetzelfde gebied en de regering anno 1985; of is het zo dat de werklozen in de dertiger jaren meer invloed hadden op het regeringsbeleid dan de werklozen nu? Nee dus! De volgende vraag volgt hieruit. Er is kennelijk een afnemende afstand geweest tussen burgers en regering, en niettemin meent iedereen dat er nu weer een groeiende afstand is. Nu zou ik willen weten in welk jaar die afstand het kleinst was.

BECKERS: Ik geef geen jaar aan, maar ik denk dat het verschil tussen de jaren zestig en nu erg groot is... Dat (democratiserings)proces van de jaren zestig vond ik zeer hoopgevend en ik heb eigenlijk nooit begrepen waarom een aantal progressieve politici die zich daar toen zo voor inzetten nu die hele democratisering er bij laten zitten, juist nu het nodig wordt omdat de materiële voorwaarden voor mensen verslechteren. Ik vind dat links, de progressieve kant, ook veel schuld draagt op dit punt.

KOK: Het is wel zo dat in de loop der jaren de afstand (tussen burger en overheid) kleiner is geworden; maar ook dat er nu, zeker in de afgelopen vijf tot tien jaar, weer van een grotere afstand sprake is. Hoewel de televisie iedere avond het beeld van de politiek dicht bij huis brengt en er dus geen afstand is in de zin van onbekendheid, heeft men in toenemende mate bezwaren tegen een aantal uitingen en gedragingen die men van het politieke gebeuren waarneemt.

PLANKEN: Het kan best zijn dat de kiezer wel degelijk invloed heeft, bijvoorbeeld via de vakbeweging, maar aan de andere kant het gevoel heeft dat hij gigantisch ver van het parlement af staat.

KOK: Ja, maar dat gevoel dat hij reële invloed zou hebben, bijvoorbeeld via de vakbeweging, dat zou pas aanwezig zijn als volwaardige alternatieven die door de vakbeweging worden gepresenteerd, ook als een serieuze bijdrage in een dialoog zouden worden gehanteerd in plaats van op een meer of minder stijlvolle manier naar de prullenbak te worden gewezen met de mededeling: het past niet binnen het regeerakkoord.

FENNEMA: De invloed van de vakbeweging is dus ook afgenomen de laatste tien jaar, dat is uw stelling?

KOK: Zeker de laatste drie tot vier jaar. In de eerste plaats omdat de stijging van de werkloosheid in het maatschappelijke krachtenveld een factor van betekenis is – en de echte spectaculaire stijging van de werkloosheid is een zaak van de afgelopen vier of vijf jaar. In de tweede plaats is de invloed van de vakbeweging teruggelopen omdat als zij de moed heeft alternatieven aan te bieden, zij wordt gepareerd met de mededeling dat er maar één mathematiek heilig is, en dat is die van het regeerakkoord.

BRINKMAN (*in antwoord op de vraag van Fennema*): Mijn schatting is dat er vanaf de jaren zestig in allerlei organisaties, in de universiteit en ook in de politiek, langzamerhand een verschuiving plaats vindt van macht bij diegenen die geld hebben naar macht bij diegenen die kennis van zaken hebben en die de tijd hebben om die kennis van zaken te exploiteren, in procedures en noem maar op.

FENNEMA: Keurt u dat af of goed?

BRINKMAN: Ik denk dat het even slecht is, omdat het in beide gevallen gaat om een 'elitocratie'... Je kunt niet zeggen dat dé burger geen invloed heeft; hoogstens dat de geletterden of de nieuwe vrijgestelden onevenredig veel invloed hebben.

TJEENK WILLINK: In zijn inleiding stelde de heer Albeda dat de erosie ofwel het afnemend vertrouwen van de burger in het parlementaire stelsel te wijten is aan te veel beloften en pretenties van politieke partijen. Die stelling hebben we inmiddels onder tafel gewerkt en dat lijkt me goed ook: ik was het er volstrekt niet mee eens. Er is veel meer aan de hand, en ik noem drie oorzaken die naar mijn smaak meespelen. Ten eerste: partijen hebben een heel andere positie gekregen, ze zijn veel minder zeker van hun achterban – behalve een aantal kleine partijen. U ziet het aan de zenuwachtigheid bij opiniepeilingen. Het tweede is dat partijen en het parlement permanent ondergeschikt worden gemaakt aan departementen, aan de bureaucratie en aan het zittende kabinet. Daarvan zijn zij in belangrijke mate afhankelijk voor hun informatie, en die bepalen ook in belangrijke mate hun mogelijkheden. Ze kunnen niet verder springen dan de departementen, de ambtenaren en de ministers aangeven. En het derde dat ik wil noemen is dat de partijen tegelijkertijd steeds gepasseerd worden door allerlei belangengroepen die direct toegang hebben tot de overheid, tot de regering, tot de departementen. Vroeger waren er formele banden tussen die partijen en die belangengroepen, maar die zijn er niet meer. De partijen hebben het nakijken want die belangengroepen moeten met name iets hebben van de regering. En dan hangt het van de regering af welke belangengroep het meeste toegang heeft. Tegen die achtergrond maak ik me – in Haagse begrippen – 'een beetje nijdig' over de stelling: het parlement is de stem des volks. En dan maak ik me nog iets meer zorgen als op basis van dat argument het parlement allerlei bewegingen en brede

maatschappelijke discussies afwijst, omdat toch de stem des volks daar zit, maar tegelijkertijd het parlement zich zo afhankelijk heeft gemaakt van anderen. Nu kun je twee dingen doen als je invloed van gemotiveerde burgers en bewegingen meer kans wilt geven. Dat kan je doen in de departementen, door het kabinet en in het parlement. Ik heb dan ook twee vragen. De ene aan de heer Brinkman.

Ik heb uit uw eerder uitspraken begrepen dat u zegt: de samenleving moet meer aan bod komen. U heeft geen al te hoge pet op van 'koepels'; u heeft wel eens opmerkingen gemaakt over het parlement. En u zegt nu, we zouden eigenlijk moeten decentraliseren, we zouden meer aan bijkantoren en aan instellingen moeten overlaten, of aan de maatschappij zelf. Tegelijkertijd moet u erkennen dat er toch veel te doen blijft voor de centrale overheid. Nu, ik ben benieuwd hoe u de burgers meer aan bod wilt laten komen bij het beleid dat u zelf voert.

BRINKMAN: Ik heb daar een paar suggesties voor, ongetwijfeld niet afdoende maar misschien nuttig voor de discussie. De eerste is deze: in Griekenland heb ik eens meegemaakt dat een minister een zogenaamd 'spreekuur voor het volk' hield. Afgezien van de charme die dat had, denk ik dat je in Nederlandse verhoudingen er goed aan zou doen om als minister niet alleen maar schriftelijk te communiceren met de mensen die je aanspreken of aanschrijven, maar dat je bijvoorbeeld op werkbezoeken of anderszins wat meer de gelegenheid inbouwt om niet alleen met de 'hotemetoten' te spreken van de belangenorganisaties, maar daadwerkelijk met de bejaarden en de bezoekers van de bibliotheek. Ik doe dat zelf heel veel. Ik besteed naar verhouding erg veel tijd in mijn agenda aan werkbezoeken. Mijn stelling is altijd dat op het departement de burgemeester en de voorzitter van de belangengroep dan wel hun deel kunnen komen halen.

In de tweede plaats, om aan te sluiten bij de mediademocratie, ik heb me er wel eens over verbaasd dat er betrekkelijk weinig programma's zijn waarbij de burgers die geïnteresseerd zijn in een bepaald item, de gelegenheid hebben om rechtstreeks en langdurig politici te onderwerpen. Ik meen dat in België of in Duitsland dat soort programma's er veel meer zijn. Bij ons gebeurt dat veelal door bemiddeling van een al dan niet deskundig journalist, dan wel helemaal niet of zeer vluchtig.

KOK (*in antwoord op Tjeenk Willink*): Het parlement hoeft helemaal niet zo

afhankelijk te zijn als vandaag het geval is. Het dualisme tussen regering en parlement – inclusief de regeringspartijen in dat parlement – moet meer inhoud krijgen. Dat vereist minder minutieuze regeerakkoorden. Natuurlijk is een duidelijke koers van een kabinet bij het aantreden en ook tijdens de rit nodig, maar het vereist wel degelijk ook beïnvloedingsmogelijkheden voor het parlement – ook voor de regeringspartijen in het parlement – van het regeringsbeleid op hoofdlijnen. En mijn stelling is dat naar de mate waarin dat het geval is het voor belangengroepen aantrekkelijker is om zich met het parlement en met name met regeringspartijen in het parlement te verstaan.

Een tweede punt: de hoofdrolspelers in de parlementaire democratie moeten begrijpen dat zich buiten het parlement een proces van sociaal-economische machtsvorming voltrekt, waarop zij vanuit de politiek invloed kunnen en moeten uitoefenen. Ik ben dus tegenstander van het ten principale terugtreden van de overheid op al die terreinen. Een zekere sturing en begeleiding vanuit de overheid blijft nodig, al was het maar om toenemende machtsonevenwichtigheid te beperken of te bestrijden.

TJEENK WILLINK: U spitst dat toe op het regeerakkoord. Hoe zou je dat nader kunnen concretiseren, als kamerlid bijvoorbeeld?

KOK: Het zou verstandig zijn als kamerleden zich niet zouden lenen voor het in de steigers zetten van een ontwerp-regeerakkoord, waaraan ze vervolgens met huid en haar zijn overgeleverd. Ze moeten contacten met belangengroepen niet uitsluitend aan de regering overlaten. Het parlement en de politieke partijen moeten een eigen communicatie met belangengroepen hebben; dat gebeurt de laatste tijd veel te weinig.

FENNEMA: In de naoorlogse periode zijn intermediaire structuren tussen burger en parlement altijd heel belangrijk geweest. Tot in de jaren zestig waren dat verzuilde structuren. Die waren intern enigszins hiërarchisch en – volgens sommigen – zelfs uitgesproken ondemocratisch georganiseerd, maar toch gaven ze de burger kennelijk het gevoel dat de top van de zuil (bijvoorbeeld een man als Roemers, voorzitter van het NVV) mede namens hem – of haar – sprak. Die structuren raakten in de jaren zestig in het ongereede. Daarvoor in de plaats kwam een netwerk van al of niet op corporatistische grondslag georga-

niseerde en al of niet democratische adviesorganen. Op het ogenblik wordt dat netwerk in sneltreinvaart afgebroken. Ook de heer Brinkman is daarmee bezig, al ziet hij dat dit niet zonder gevaar is. Zijn oplossing is: zich meer onder de mensen te begeven om die afstand tussen regering en burgers te overbruggen. Misschien moet hij binnenkort een kogelvrij vest kopen om dat nog te kunnen doen. Mijn vraag is nu aan mijnheer Kok en mevrouw Beckers: wat is volgens u het alternatief voor dat wat Brinkman doet; zijn er nieuwe – of oude – intermediaire structuren nodig om die afstand tussen burger en parlement te overbruggen?

BECKERS: Op dit moment zie ik dat niet. Het gaat mij om decentralisatie van het beleid naar lagere overheidsniveaus, maar tegelijkertijd om democratisering van dat beleid... Aan alle kanten in de maatschappij zie je tekenen dat mensen 'het zelf gaan doen' als het niet van de overheid komt. Ik zou dat duidelijker willen stimuleren. Ik noem dan: zelfbeheer van scholen door personeel, ouders en leerlingen; zelfbeheer van instellingen van gezondheidszorg met eigen budgetten – zij het binnen een centraal voor de overheid vastgesteld raamwerk; zelfbeheer van bedrijven.

FENNEMA: Maar wat is nu het verschil tussen suggesties van u en die van Brinkman, die toch ook eigenlijk zegt dat er veel meer zelfbestuur moet komen? Hij voegt er dan aan toe: 'We hebben heel weinig mogelijkheden om dat zelfbeheer te subsidiëren' – maar zijn er verder nog verschillen?

BECKERS: Mensen mogen kiezen van de heer Brinkman, maar ze hebben op een gegeven moment niets meer te kiezen! De wetten die de laatste twee of drie jaar ingevoerd zijn voldoen niet aan die prachtige dereguleringscriteria van het kabinet. Kijk naar een Wet Voordeurdelers, kijk naar een Wet Tweeverdieners! Het resultaat van al die wetten is alleen maar meer controle van de overheid en minder vrijheid voor de mensen. Aan alle kanten zijn er beperkingen; als je ziet hoe mensen zelf initiatieven nemen om aan het werk te komen, om kleine bedrijfjes op te richten... Ik denk dat je de economie op democratische leest zou moeten schoeien; dat centraal een raamwerk vastgesteld zou moeten worden (hoeveel geld hebben we ter beschikking, hoe verdelen we de arbeid?), dat verder ingevuld zou kunnen worden door de sociale partners.

FENNEMA: Ik krijg toch de indruk dat u eigenlijk beweert dat u beter dan Brinkman zijn programma zou uitvoeren. Hij gaat niet ver genoeg eigenlijk, in het afstoten van overheidstaken naar de maatschappij, naar de markt?

BECKERS: Deed hij dat maar. De voorwaarde is natuurlijk dat je de zaken wel op een eerlijke manier verdeelt! Er mag van mij best op een aantal punten meer geregeld worden – wetten tegen kapitaalvlucht, wetten die fusies regelen – maar waar het gaat om de vrijheid van de individuele mensen kan er heel wat minder geregeld worden.

De voorzitter Planken legt vervolgens de vraag van Fennema over intermediaire structuren voor aan de heer Kok.

KOK: Decentralisatie kan prima zijn waar het gaat om het spreiden van behoeften en verantwoordelijkheden. Decentralisatie kan een rampzalige uitwerking hebben als we daardoor worden uitgeleverd aan de grilligheden en de willekeur van machtsfactoren in de markt, waarop we vanuit een totaal beleid onvoldoende greep hebben. We zullen een aantal hoofdpunten tot inzet moeten maken van nationaal beleid: het scheppen en verdelen van arbeid, de sociale zekerheid, de inkomensverhoudingen. In welke structuur dat gebeurt laat ik nog even terzijde, want structuren zijn nooit een doel op zichzelf, hooguit een middel om doelstellingen dichterbij te brengen. We kunnen die problemen alleen maar oplossen als er vanuit de overheid, gesteund door de wil van het parlement, de bereidheid is om overleg te voeren en – wat mij betreft – te zoeken naar de mogelijkheid van sociale contracten of centrale akkoorden. Het overleg tussen werkgevers en werknemers is daar natuurlijk een belangrijke factor bij. Binnen dat kader is decentralisatie van de uitvoering van dat beleid mogelijk – maar zonder dat kader zullen we een chaotische ontwikkeling krijgen, waar de zwakste voorspelbaar de dupe van zal zijn.

FENNEMA: Er is een reëel dilemma tussen die decentralisatie aan de ene kant – mensen willen meer besluiten over hun eigen omgeving – en aan de andere kant de effectieve macht die men (bijvoorbeeld als vakbeweging) op centraal niveau kan vormen, en die op zich weer een voorwaarde is voor de uitwerking van die decentralisatie.

KOK: Het dilemma wordt op deze manier heel goed geschetst. Het is nu

veel ingewikkelder een goed evenwicht te vinden tussen centrale beleidsplanning en decentrale beïnvloeding dan in de jaren vijftig, zestig of zelfs begin jaren zeventig... Maar als we alles overlaten aan besluitvorming op het allerlaagste niveau, dan voorspel ik u dat de mensen die het minst weerbaar zijn, die 800 000 werklozen, daarvoor de rekening betalen.

BECKERS: De fout die we ook maken als we gaan decentraliseren en als we inspraak gaan organiseren, is dat we kijken hoe het op het hoogste niveau gaat, met een heleboel deskundigheid en een heleboel bureaucratie en procedures en dat we die vervolgens precies gaan toepassen tot op de deelgemeenteraden toe. De inspraak hebben we gebureaucratiseerd en georganiseerd volgens bepaalde regeltjes, dus ingekapseld. Kijk naar de gemeentelijke herindelingen; in kleine dorpen hebben mensen het gevoel, hier is het te behappen, we zitten dicht bij alles, we kunnen onze problemen begrijpelijk maken. Het komt ook altijd uit dat ze gelijk hebben gehad als ze tegen samenvoelingen van die kleine gemeenten zijn geweest. Kijk ook naar de Brede Maatschappelijke Discussie (over kernenergie), daar wordt niet naar geluisterd. Ik verwacht dus in de toekomst veel meer van een vredesbeweging of van een vakbeweging dan van die gestructureerde inspraak.

BRINKMAN: De opmerking van de heer Kok over decentralisatie komt bij mij over als: 'Je mag alles kiezen, als het maar een zwart Fordje is.' Dat kenmerkt de frustratie – of dat nu in de deelgemeenteraad is of in de vakbeweging of de ondernemingsraad bij Hoogovens – dat de zeggenschap niet echt overgedragen wordt. Overdracht van zeggenschap betekent dat er ook eens een keer fouten gemaakt kunnen worden. Je moet dan accepteren dat mensen het misschien in Appingedam anders doen dan in Utrecht.

KOK: Herverdeling van arbeid uitsluitend overlaten aan de mensen met een zekere economische macht – als ondernemer of als werknemer – kan heel gevaarlijk zijn als de derde partij waar het toch om begonnen is, de werklozen, daar machteloos naast staat... Maar er zijn wat betreft de interventiemogelijkheden van de overheid wel eens wat overspannen verwachtingen geweest.

VRAAG UIT DE ZAAL: De invloed van de burgers komt niet zo erg aan de

orde in de laatste discussie. Die invloed moet dus geuit worden via een stem – stemmen voor een nationaal parlement met name kun je niet decentraliseren. Men onderschrijft het dualisme tussen Kamer en regering. Zou het dan niet goed zijn om de burger twee stemmen te geven: één stem voor een president die de regering samenstelt en één stemt voor het parlement, voor de controle op de macht?

BRINKMAN: Ik vind het een interessante gedachte, want ik denk dat je daarmee het dualisme (inderdaad) zou kunnen vergroten – en ik sluit me aan bij degenen die vanavond hebben gezegd dat dat verbeterd zou kunnen worden in de Nederlandse verhoudingen. Alleen, we hebben in het parlement de laatste tijd enige discussie over dat type suggesties gehad en die zijn steeds verworpen; dus de haalbaarheid is niet vreselijk groot. Overigens heb ik wel bezwaren tegen een president. Maar u bedoelt waarschijnlijk een minister-president? Ik vind het een nuttige suggestie, en dat is – denk ik – uit de mond van een minister nogal wat, in een discussie als deze.