

# Koester de indirecte democratie

## *Een ongevraagd advies aan de PvdA*

Op het drukbezochte PvdA-partijcongres van 7 maart werd – vlak voordat door corona het land stil kwam te liggen – met grote meerderheid een motie aangenomen om ‘het vertrouwen in de democratie te versterken’. De PvdA doet er verstandig aan zich daarbij vooral te richten op verbetering van de bestaande representatieve democratie, inclusief haar eigen rol daarin.

---

### **ANNEMARIE KOK**

*Zelfstandig onderzoeker en publicist*

De Partij van de Arbeid ontwikkelt momenteel voorstellen voor een ‘sterkere democratie’. Aanleiding is een onlangs ruimschoots aangenomen ledenmotie (medeondertekend door enkele partijprominenten) getiteld *Wie de democratie wil verdedigen, moet nu in het offensief*. In deze motie wordt gepleit voor ‘een democratie van allen, voor allen, door allen’, onder expliciete verwijzing naar het eindrapport van de staatscommissie Remkes, die zich in 2017-2018 op initiatief van de Tweede en Eerste Kamer heeft gebogen over de toekomstbestendigheid van ons parlementaire stelsel.

In de genoemde ledenmotie worden de bevindingen van de staatscommissie ‘zeer waardevol’, ‘belangwekkend’ en ‘inspirerend’ genoemd. Want: ‘Remkes beschrijft hoe de democratie in het hart getroffen wordt wanneer groepen mensen zich onvoldoende gerepresenteerd weten. Ook schetst de commissie langs een aantal lijnen hoe dit democratisch deficit aangepakt kan worden: vergroot de

directe invloed van mensen op politieke besluiten (mogelijkheden voor directe democratie); geef mensen een grotere stem in de samenstelling van de volksvertegenwoordiging (twee soorten stemmen); geef mensen een grotere stem gedurende de Kabinetsformatie (keuze formateur)’.

Verderop in de motie roepen de indieners hun partijgenoten op om de politiek leider en Tweede Kamerfractie alle gelegenheid te geven voor het smeden van democratische vernieuwingsplannen in het verlengde van het rapport-Remkes. Partijbestuur en fractie reageerden hierop in maart van dit jaar als volgt: ‘De fractie zal zich inzetten om langs de lijnen die de motie schetst en in de energieke geest van de motie, voorstellen uit te werken die de democratie versterken en eer aan doen in onze actuele politiek en in het verkiezingsprogramma.’

Mij lijkt het raadzaam om eerst nog eens kritisch te kijken naar het democratie-verhaal van de staatscommissie. Dat bevat namelijk

verschillende elementen die behoorlijk problematisch zijn. Kortgeleden heb ik daarover een uitvoerig artikel geschreven – dit stuk is te lezen op de website van het Montesquieu Instituut.<sup>1</sup> Hierna vat ik deze analyse samen. Om aansluitend te betogen dat de PvdA er goed aan zou doen zich te concentreren op verbeteringen *binnen* de bestaande representatieve democratie.

### ***Nieuwe democratische norm***

Het hoofdprobleem dat ik met het eindrapport van de staatscommissie heb, is dat daarin een aan populisme grenzende kijk op de bedoeling van parlementaire vertegenwoordiging naar voren komt. Volgens de commissie-Remkes moeten volksvertegenwoordigers ‘de belangen, idealen, ideeën, aspiraties en ambities’ van burgers herkenbaar weerspiegelen en als het even kan ‘verwezenlijken’.<sup>2</sup> Ook noemt ze het een inherente tekortkoming van de indirecte democratie dat politieke besluiten niet altijd overeenstemmen met wat een (tussentijds gepeilde) meerderheid van de bevolking ‘zelf’ had gewild.<sup>3</sup>

## Het is raadzaam nog eens kritisch te kijken naar het democratie-verhaal van de staatscommissie Remkes

Om precies te zijn betekent ‘representatie’ voor de staatscommissie in het ideale geval dat *alle* burgers (1) zich inhoudelijk gehoord weten, (2) zich met *persoonlijke kenmerken* van gekozenen kunnen identificeren en (3) zich in hun behoeften *gezien voelen*.<sup>4</sup> De notie dat parlementsleden bestaan om – daartoe gemandateerd door de kiezer – de regering te controleren, mee te denken over het te voeren beleid

inzake tal van complexe kwesties, onderling te debatteren, creatief naar compromissen te helpen zoeken en politieke knopen door te hakken, is in dit concept afwezig.

De commissie werpt aldus een alternatieve, volgens haar ‘eigentijdse’ democratische norm op – een norm die sterk afwijkt van wat de meeste volksvertegenwoordigers sinds jaar en dag feitelijk doen, en ook geacht worden te doen conform aloude interpretaties van de Grondwet waarin de parlementaire partijendemocratie naar voren komt als de beste methode om zorgvuldig om te gaan met de verschillende visies en de botsende belangen die zich in een pluriforme samenleving altijd zullen voordoen.<sup>5</sup>

Vervolgens meet de staatscommissie in haar eindrapport de houdbaarheid van de klassieke representatieve democratie af aan haar nieuwe, aanvechtbare invulling van vertegenwoordiging. Met als conclusie dat de tevredenheid van veel Nederlanders over het parlement verontrustend aan het afbrokkelen is.

Veel kiezers zouden zich nu namelijk niet gerepresenteerd ‘voelen’, zo schrijft ze erg onhelder.<sup>6</sup> Ook zou de politieke voorkeur van een grote groep kiezers nu in de Tweede Kamer niet terug te vinden zijn – namelijk voor een partij die sociaaleconomisch links is, maar behoudend ten aanzien van thema’s als immigratie, integratie en Europa. (Ziet zij partijen als de PVV en de SP soms over het hoofd?) Daarnaast veronderstelt de commissie op tamelijk onvaste gronden dat ‘de Nederlandse burger’ méér in de Haagse melk te brokkelen wil hebben, en meent ze dat hieraan zonder meer gehoor moet worden gegeven.<sup>7</sup>

### ***Volksdemocratie***

Op grond van deze drie redenen noemt de staatscommissie hervorming van het parlementaire stelsel – dat volgens haar nu nog ‘behoorlijk goed functioneert’ en door de bevolking hoog wordt gewaardeerd – dringend gewenst. En wel door de politieke zeggenschap van burgers te versterken, met voor elk

wat wils: een bindend correctief referendum waarmee vooral lager en middelbaar opgeleiden in hun nopjes zouden zijn, burgerfora en digitale participatie voor wie ‘aan de voorkant’ van besluitvorming wil meepraten, en verder: meer kiezersinvloed op de *personen* die er namens een partij in het parlement komen, alsmede een gekozen formateur.

Dat dit aanbevolen maatregelenpakket een devaluatie inhoudt van twee cruciale intermediaire instituties binnen het Nederlandse staatsbestel – politieke partijen en het parlement – lijkt de commissie niet te deren. Zoals ze er ook niet mee lijkt te zitten dat haar aanvullende medicijn tegen ‘haperende representatie’ bijzonder zweverig klinkt, te weten ‘een nieuwe politiek-democratische cultuur, met een grotere nadruk op politieke nabijheid’.<sup>8</sup>

Opvallend is overigens dat de staatscommissie niet *beredeneerd* van de gangbare betekenis van ‘representatie’ is afgestapt: waaróm gekozenen kennelijk vooral naar burgers moeten luisteren, wordt niet toegelicht. Sterker nog: ze brengt haar interpretatie van ‘vertegenwoordigen’ als iets dat eigenlijk altijd heeft gegolden of had moeten gelden. Alsof ze zich er niet echt van bewust is dat die invulling indruist tegen de gewettigde praktijk dat gekozenen in ons aller belang brede, eigen afwegingen maken.

Merkwaardig is ook dat de staatscommissie zegt dat de representatieve democratie voor haar niet ter discussie staat, terwijl ze nergens een aansprekende verdediging levert van het indirecte, politiek-argumentatieve en coöperatieve karakter daarvan. Integendeel: ze gooit deze basisprincipes al met al zodanig om dat er een soort volksdemocratie tevoorschijn komt – een democratie waarin politici heten te bestaan om de wensen van kiezers (of die van tussentijdse toevallige meerderheden) uit te voeren, en waarbinnen individuele burgers formeel, actief en in brede zin bij beleidsontwikkeling en besluitvorming worden betrokken, en/of daarover het laatste woord krijgen. Hetgeen in mijn ogen vooral gaat leiden tot democratische frustratie: bij kiezers, bij deel-

nemers aan burgerparticipatieprocessen en bij al degenen die dagelijks zijn belast met politiek-bestuurlijk werk. Bovendien zal een directere democratie vooral voordelig uitpakken voor wie mondig en kapitaalkrachtig is.

### **Herkenbare structuren**

Terug naar de PvdA. Volgens mij zou het bovenstaande deze partij niet enthousiast moeten stemmen, maar serieus te denken moeten geven. In plaats van in navolging van de commissie-Remkes democratische vernieuwingsvoorstellen te ontwikkelen, zou zij beter nog eens kunnen memoreren waarom we in dit land ook alweer een representatieve democratie kennen. Om zich vervolgens sterk te maken voor het type politiek-bestuurlijke vernieuwing dat wél noodzakelijk is.

Om met het eerste te beginnen: wat zijn kort gezegd nog altijd de pluspunten van een politiek systeem dat een liberale representatieve democratie, het principe van evenredige vertegenwoordiging (veel politieke partijen om uit te kiezen) en een rechtsstaat combineert?

Welnu: kenmerk hiervan is dat het herkenbare structuren en herhaalbare procedures biedt teneinde maatschappelijke problemen te kunnen agenderen en uiteenlopende standpunten, belangen, feiten en factoren naar voren te kunnen brengen, om daarna verschillen van inzicht om te vormen tot besluiten die langere tijd mee kunnen en waarmee de meeste mensen kunnen leven.

Voor gekozenen en gezagsdragers brengt dit van alles met zich mee: veel lezen, veel luisteren, veel overleggen, zin van onzin scheiden, visie hebben, haalbaarheid inschatten, positie kiezen, zoeken naar gemene delers, rekening houden met minderheden, keuzes en plein public van tekst en uitleg voorzien e.d. Het mooie is dat het parlementaire stelsel zelf deze even politiserende als pacificerende gedragingen keer op keer afdwingt, dat het politieke werk plaatsvindt in een daartoe speciaal ontworpen juridische, ambtelijke en weten-

schappelijke omgeving, en dat contacten met mensen en organisaties in de samenleving hierbij aan de orde van de dag zijn.

Dat in de actieve politiek telkens ook andere, deels minder edele motieven, omgangsvormen en gewoonten een rol spelen, naast een duistere invloed van bedrijven en lobbyisten, laat onverlet dat 'onze' organisatie van de toekenning, spreiding en beperking van 'macht' qua opzet helder en solide is en vooralsnog resulteert in de onderliggende bedoeling: in alle verscheidenheid vreedzaam samenleven.

### **Scheefgegroeid**

Tegelijk, en dat brengt me op het tweede punt dat de PvdA méér zou moeten interesseren, heeft zich de laatste decennia binnen onze politiek-bestuurlijke infrastructuur een aantal verschuivingen voorgedaan die op nogal gespannen voet staan met de bedoelingen van democratie en rechtsstaat. Denk aan een marktgerichte overheid die sinds de jaren tachtig steeds magerder en voor burgers onbereikbaar werd. Denk aan het feit dat wetgeving reeds lange tijd dikwijls wordt uitbesteed aan niet-politieke gremia of de pragmatische vorm van bestuurlijk 'maatwerk' aanneemt. Aan de decentralisaties van vitale sociale en ruimtelijke overheidstaken in combinatie met omvangrijke bezuinigingen. Aan het eensgezinde Tweede Kamer-streven – sinds 2012 – naar een nieuwe *lokale* democratie waarin veel wordt verwacht van 'burgermacht' en 'burgerkracht'.

Een en ander komt erop neer dat belangrijke publieke verantwoordelijkheden de laatste decennia in andere handen zijn gekomen, met flinke – vooraf te weinig overdachte – implicaties voor het aanzien van de vertegenwoordigende democratie, de kwaliteit van beleid (inhoudelijk en qua uitvoering), elementaire beginselen als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, de actieve bescherming van sociale grondrechten en de formele verhoudingen tussen de diverse democratisch-rechtsstatelijke kernonderdelen.

Onder meer in *S&D* is door diverse auteurs herhaaldelijk gewezen op wat er politiek, bestuurlijk, democratisch en rechtsstatelijk in de afgelopen ruim dertig jaar zoal is scheefgegroeid. Hoe kan het dan dat de PvdA zo gretig de bevindingen en aanbevelingen van de staatscommissie omarmt, daar waar de indirecte democratie juist hooggehouden zou moeten worden en diep nagedacht dient te worden over de voorwaarden voor beter openbaar bestuur?<sup>9</sup>

### **Een betere wereld begint bij betere politieke partijen**

Mijn vermoeden is dat dit komt doordat de doeners en koersbepalers in de partij liever niet aankomen met een verhandeling over de schoonheid van onze politieke structuren in een tijd waarin veel draait om *human interest*, de stemming in het land en 'directheid'. Toch zou de PvdA zich juist daarmee positief van andere partijen kunnen onderscheiden.

### **Constitutionele flair**

Wat de PvdA-leiding dan wel aan de dag moet gaan leggen, is constitutionele flair: het heel plezierig vinden om achterban en potentiële kiezers te vertellen hoe zij aankijkt tegen de functie, de taken, de bevoegdheden en de gewenste mentaliteit en deskundigheid van overheid, parlementsleden en andere volksvertegenwoordigers, in het licht van wat zij anno heden als de grote maatschappelijke problemen (en hun samenhang) beschouwt. Om na zo'n exposé te laten zien hoe zij Nederland langs de gebruikelijke maar wel *versterkte* parlementair-bestuurlijke weg sociaal, ruimtelijk, ecologisch, cultureel en economisch aantrekkelijker zou willen maken. En welk belang zij aan internationale samenwerking hecht.

Want dáártoe zijn politieke partijen op aarde: om het inhoudelijke voortouw te nemen en ‘massa’ te creëren voor doordachte principes en perspectieven. Een betere wereld begint dan ook bij betere politieke partijen.

Wat ik in élk geval hoop, is dat tot de Partij van de Arbeid (en andere partijen) tijdig doordringt dat het fijnzinnige geheel van grondwettelijke instellingen en andere centrale po-

litieke actoren ons enige collectieve houvast is. Samen staan deze organen borg voor recht en democratie, eenheid en verschil, kennis en kritiek, debat en samenwerking, vertrouwen en verantwoording, ontwikkeling en stabiliteit. Juist een progressieve politieke partij zou behoedzaam moeten omspringen met dit politiek-juridische erfgoed, en zich derhalve kritisch moeten verhouden tot de opvattingen van de commissie-Remkes.

### Noten

- 1 De titel van deze beschouwing is ‘Naar een volksdemocratie? Het rammelende representatie-concept van de commissie-Remkes’. Voorzien van een samenvatting (‘Staatscommissie adviseert spreekbuis-democratie’) is dit artikel op 25 mei 2020 verschenen in *De Hofvijver* op [www.montesquieu-instituut.nl](http://www.montesquieu-instituut.nl).
- 2 Zie Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, Boom, 2018. Op bijvoorbeeld p. 53 van dit eindrapport heeft de com-

- missie het over ‘adequaat inhoudelijk vertegenwoordigen’ hetgeen blijktens bijvoorbeeld p. 106 neerkomt op ‘publieke besluitvorming [die] correspondeert met de opvattingen van (...) kiezers’.
- 3 *Ibid.* pp. 58-59.
- 4 *Ibid.* pp. 53-54.
- 5 Juriste en promovenda Eva van Vugt heeft ditzelfde opgemerkt in haar artikel ‘Versterking van de democratie: parlementaire vertegenwoordiging volgens de Staatscommissie’, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, april 2019. Op basis van een reconstructie van diverse uitspraken in het eindrapport

- van de staatscommissie en ook gezien de democratische vernieuwingsvoorstellen van ‘Remkes’ constateert zij dat de commissie het ‘vertegenwoordigen’ van het Nederlandse volk lijkt te verstaan als het ‘gehoorzamen’ van het Nederlandse volk.
- 6 Eindrapport staatscommissie p. 79 en p. 103.
- 7 Zie Annemarie Kok, ‘Naar een volksdemocratie?’, pp. 11-13.
- 8 Eindrapport staatscommissie p. 101.
- 9 De staatscommissie heeft dit wezenlijke thema grotendeels laten liggen.