

Democratie voor iedereen

Naar een oprecht stelsel van
Vertegenwoordiging

Hans Hagen



Eburon
Utrecht 2021

ISBN 978-94-6301-342-0

Academische Uitgeverij Eburon, Utrecht
www.eburon.nl

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag
Grafisch ontwerp: Studio Iris, Leende

© 2021 H. Hagen. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

Inhoud

Voorwoord	7
1. Inleiding	11
2. Democratie: een betrekkelijk willekeurige reeks typeringen	21
2.1. Citaten	22
2.2. Democratieën in de wereld: de democratie-index en de corruptie-index	30
2.3. Hoe Nederlanders over onze democratie denken	34
3. De ontwikkeling van de democratie in Nederland, een geschiedenis van meer dan twee eeuwen	35
3.1. Belangrijke gebeurtenissen	35
3.2. Ontwikkeling van de Representativiteit	43
3.3. Hoe onze democratie in de loop der tijd anders ging functioneren	46
3.4. Enkele andere geluiden over ons huidig stelsel	52
4. Recente voorstellen tot modernisering van onze democratie	60
4.1. Maurice de Hond (2003)	62
4.2. De Graaf, Pechtold, Nicolaï en Remkes (2005-2006)	65
4.3. Thomas Decreus: Een paradijs waait uit de storm (2013)	69
4.4. David Van Reybrouck: Tegen verkiezingen (2013)	71
4.5. Dilara Bilgiç: De Black Box Democratie (2020)	73
5. Staatscommissie Parlementair Stelsel. Eindrapport (2018) en enkele reacties van kabinet en vanuit de samenleving	78
5.1. Het eindrapport “Lage drempels, hoge dijken”	78
5.2. Kabinetsstandpunt. Brief minister Ollongren (26.6.2019)	81
5.3. Enkele commentaren vanuit de samenleving	83

6. Tussenbalans	90
7. Lage opkomsten: wat en waarom	96
7.1. Lage opkomsten	96
7.2. Waarom stemmen mensen niet?	102
7.3. Lege stoelen?	108
8. Democratie in de dagelijkse praktijk	118
8.1. De dagelijkse praktijk in het politieke bestuur	118
8.2. De rol van politieke partijen	124
8.3. Twee omissies bij de Staatscommissie: loting en de persoon van de politicus	129
8.4. Het openbaar bestuur toetsen aan het algemeen belang	141
8.5. Conclusie: de praktijk moet beter kunnen	142
9. Aanpassing van het parlementair stelsel: loten en kiezen naast elkaar in één stelsel	144
9.1. Waarom dit voorstel?	144
9.2. Het voorstel	151
9.3. Meer invloed van de burgers; een recapitulatie	157
9.4. Verdere procedure: burgerpanel, raadgevend referendum, besluit regering, parlementaire goedkeuring, experiment	160
Samenvatting in tien Stellingen	163
Nawoord	165
Literatuur	169
Personenregister	173

1. Inleiding

Het is knap ingewikkeld om je uit de berg informatie die we dagelijks ontvangen een duidelijk beeld te vormen van de werking van het politieke stelsel in ons land. Dient het wel het algemeen belang of schiet het op belangrijke punten tekort, ja zelfs zo ernstig dat aanpassingen van onze staatsinrichting noodzakelijk zijn? En is het waar dat ons parlementair stelsel in crisis is of wordt dat zwaar overdreven en komen we weg met hoogstens een paar kleine veranderingen?

Wat weten we er als burgers en kiezers eigenlijk van? Hebben we wel goed zicht op de voor- en nadelen of de beperkingen van onze democratie? Of geloven we het wel omdat politiek toch niet deugt en politici al helemaal niet?

Is democratie werkelijk het beste systeem om een land te besturen, omdat het zoals Churchill zei weliswaar slecht is, maar toch het minst slechte omdat alle andere systemen nog slechter zijn. Zou misschien een sterke leider, die duidelijkheid biedt, niet veel prettiger zijn dan dat eindeloos gepolder, die inefficiënte besluitvorming en al dat geharrewar in Den Haag?

Het is waar, dat we elke vier jaar naar de stembus mogen en zo onze invloed kunnen laten gelden. Maar wat komt er eigenlijk van die invloed terecht? Het begint al bij het kiezen van een partij. Er is geen partijprogramma dat volledig overeenkomt met iemands wensen; eerder is het vaak zo dat veel kiezers het eigen standpunt over verschillende onderwerpen bij verschillende partijen terugvinden. Voor onderwerp 1 heeft partij A de voorkeur; voor onderwerp 2 partij B, enzovoort. Dat maakt kiezen bijna onmogelijk.

Als er dan uiteindelijk toch een stem is uitgebracht verdampt die in het vervolg, wanneer in een weinig transparant proces de gekozen volksvertegenwoordigers in overleg gaan en er uiteindelijk een coalitie uit de hoge hoed komt. Tenslotte sluit een aantal partijen een regeerakkoord, soms met leuke dingen voor de achterban van de deelnemende

coalitiepartijen en daarna begint de regeerperiode waarin de oppositie zo weinig mogelijk inbreng wordt gegund. Het algemeen belang verdwijnt naar de achtergrond want leidend is de gedachte, dat “wij van de coalitie” voor vier jaar het mandaat van de kiezers hebben en weten wat goed is voor dit land.

Dit roept de vraag op of onze democratie het ideale model is, dat we moeten zien te realiseren in zoveel mogelijk landen in de wereld. Zouden we zending moeten bedrijven om het in alle landen ingevoerd te krijgen, net zoals de Verenigde Staten³ dat jarenlang hebben nagestreefd? Die buitenlandse politiek begon met de toespraak die president Wilson in 1917 tot het Congres hield onder de titel “Making the world safe for democracy”. Gedurende de hele twintigste eeuw tot en met de regeerperiode van G.W. Bush (2001-2009) is de verspreiding van democratie een vaste waarde geweest in de buitenlandse politiek. Is het niet een teken aan de wand, dat juist in het land van de onbegrensde mogelijkheden de democratie nu ernstig bedreigd wordt en de rechtsstaat scheuren vertoont? Inmiddels bezette deze oudste democratie in 2019 nog maar de 25^{ste} plaats op de democratie-index van de Economist Intelligence Unit met 167 landen tegen de 17^{de} plaats in 2006.

Als we over democratie denken en spreken, over wat voor democratie hebben we het dan? En zijn er ook omstandigheden denkbaar die maken dat land en volk beter gediend zijn met een ander politiek systeem, ook als dat geen democratie meer genoemd mag worden? Is het niet zo, dat de snelle opkomst van China (153^{ste} plaats op de democratie-index) als wereldmacht juist mogelijk is geworden door het staats-kapitalistisch model van de almachtige communistische partij en dankzij het feit dat het geen democratie is?

3 De rol van onbetwist leider van de vrije wereld begon toen de V.S. onder president W. Wilson (1913-1921) zich mengde in de oorlog in Europa (WO-I) en liep na het bejubelde ingrijpen in WO-II geleidelijk vast in zeer omstreken militaire avonturen die Bush begon in Afghanistan (2001) en Irak (2003). Wilson was een idealist; hij schoot in 1917 Europa te hulp, voerde door middel van het Negentiende Amendement op de Amerikaanse grondwet het vrouwenkiesrecht in (1920) en ontving de Nobelprijs voor de vrede (1919).

Tenslotte komt daar nu, meer dan ooit tevoren, de vraag bij of er een wereldorde moet zijn, waar de afzonderlijke landen zich binnen dienen te bewegen. De noodzaak daartoe wordt met het jaar duidelijker. Een greep uit de lijst van dwingende redenen om ons werkelijk te gaan gedragen als bewoners van een “Global Village”: de groei van de wereldbevolking, de uitputting van de aarde, de snelle achteruitgang van de biodiversiteit, de milieuvervuiling, de ongeremde technologische ontwikkeling, de klimaatverandering, de groeiende kloof tussen een kleine extreem rijke elite en de grote massa, de onderlinge competitie tussen de grote machtsblokken met alle kenmerken van een ouderwetse stammenstrijd onder leiding van machtsbeluste krijgsheren? Maar dan wel met dit verschil dat deze nu, in plaats van de vroegere knotsen en speren, beschikken over een ongekend niveau van bewapening en vernietigingspotentieel.

Tegen de achtergrond van deze brede discussie gaat dit boekje over de vraag hoe we in Nederland verder moeten met ons eigen parlementair stelsel en in het bijzonder met ons kiesstelsel en de introductie van nieuwe vormen van directe democratie. “Direct” wil zeggen: zonder tussenkomst van een vertegenwoordigend lichaam zoals een parlement of gemeenteraad.

Het is een kleine gids voor het gesprek over de democratie in Nederland. Juist nu er een advies ligt van de Staatscommissie Parlementair Stelsel met 83 aanbevelingen voor aanpassing van ons democratisch stelsel, zodat het weer jaren mee kan en helemaal past in de moderne tijd. Zijn de aanbevelingen ter zake en brengen ze ons de nodige verbeteringen of laten ze het huidige ongenoegen over de politiek onverminderd voortbestaan en blijft het bij geknutsel in de marge? Gaat het met andere woorden bij dit rapport om wezenlijke verbeteringen of is het, zoals Bart Tromp ooit zei, niet meer dan “staatkundig figuurzagen”?

Het is goed wanneer burgers zich op de hoogte stellen van wat er speelt, welke problemen er bestaan en nadenken over welke oplossingen nodig zijn. Vragen die ieder voor zichzelf moet trachten te beantwoorden, onder meer door kennis te nemen van relevante informatie en het gesprek met medeburgers te voeren. Dat is een burgerplicht,

want zonder dat gesprek tussen geïnformeerde burgers drijven we uit elkaar en zijn we een te gemakkelijke prooi voor politici en partijen, die maar al te vaak het eigen belang stellen boven het algemeen belang. Het is ook een plicht, die uitsluitend kan worden vervuld als de overheid alle informatie die hiervoor nodig is zonder drempels of barrières ter beschikking stelt.

Een permanent proces

Democratie en rechtsstaat krijgen we niet cadeau. Het is en blijft een levenslange opdracht om samen tot een goed bestuur van een land te komen. Een land, waar minderheden niet buiten spel staan maar blijven meedoen, waar de scheiding der machten⁴ en het recht hooggehouden worden, waar verschillen in macht en geld binnen aanvaardbare grenzen blijven, waar tegenstellingen overbrugd worden en waar we een cultuur in stand houden die open is naar de toekomst en verschillende meningen mogelijk maakt, en waar een gezond milieu, wonen, onderwijs, werk, inkomen en zorg voor ieder zoveel mogelijk verzekerd zijn. Om met Socrates te spreken is dat een staat, waar de menselijke waardigheid gewaarborgd is en waar wijsheid, moed en matigheid heersen. Dan zal er rechtvaardigheid zijn in die zin dat iedereen bezit wat hem toekomt en wat bij hem past.⁵

De opbouw en instandhouding van een democratie is een zaak van lange adem en behoeft blijvende aandacht. Het is een cultuur die in de genen moet gaan zitten, maar tegelijk ook een stelsel van instellingen, instituties, wetten en regelingen die het politieke gebouw en het rechtssysteem van stevigheid moeten voorzien. Zodra daaraan wordt getornd, als de krachten in de samenleving een andere kant opgaan en emoties het winnen van recht en rede, als het algemeen belang niet meer wordt gezien en het eigenbelang van groepen of personen leidend

4 De naam van de Franse filosoof Montesquieu (1689-1755) is hieraan verbonden door het boek *Over de geest der wetten* uit 1748, waarin hij het belang beschrijft van de 'trias politica', de scheiding van de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht.

5 Rob Riemen (2009), p. 84.

worden, of wanneer verdeeldheid of haat worden gezaaid, dan kan wat langzaam is opgebouwd in korte tijd ineenstorten. Een functionerende democratie lijkt aan stabiliteit te winnen bij gedeelde democratische waarden als vrijheid, waarheid en rechtvaardigheid en – in de woorden van Thomas Mann – een gemeenschappelijk spiritueel en moreel besef.⁶

Spreeken over een crisis in de democratie is van alle tijden. Het hoort er ook een beetje bij, zelfs als het volk (demos) het bestuur in handen heeft, maar zeer zeker wanneer het de elite is die bestuurt (aristocratie), de verdienstelijken (meritocratie), een kleine groep (oligarchie) of een enkel persoon (absolute monarchie, in extreemste vorm de dictatuur).

Nederland heeft een constitutionele monarchie en een democratische rechtsstaat. Onze democratie is een indirecte want representatieve democratie. Dat wil zeggen dat het volk via verkiezingen volksvertegenwoordigers kiest en zo de politieke macht overdraagt aan het parlement. In een directe democratie stemt het volk zelf over de te nemen politieke besluiten. Veel westerse democratieën waaronder ook Nederland zien de laatste jaren de belangstelling voor de introductie van bepaalde vormen van directe democratie als aanvulling op de bestaande indirecte representatieve structuur opbloeien.

In elk volk leven veel verschillende meningen, die binnen een geordende maar open politieke structuur tot een voor de samenleving als geheel vruchtbaar bestuur moeten leiden. Een bestuur dat niet alleen ten goede komt aan de elite, maar aan het gehele volk. Nu vereist het nogal wat om met zoveel hoofden en zoveel zinnen tot een ordelijk bestuur komen. Goede informatie, goede opleiding, een passende open cultuur en goede spelregels. En een breed geaccepteerd niveau van handhaving van deze regels, waarbij het bestuur gezagsdrager is en niet uitsluitend bestuurt op basis van macht. Want gezag is gelegitimeerde macht, dat

6 Zie Mann, p 53.

wil zeggen macht voor zover die door het volk aan het bestuur is gegeven en in de praktijk ook door het volk wordt geaccepteerd.

De socioloog Van Benthem van den Bergh⁷ beschreef wat er kan gebeuren als gezagsdragers veranderen in machthebbers. Aanleiding was een door gouverneur Reagan bevolen gewelddadige ontruiming door de Nationale Garde mei 1969 van een door hippies bezet stuk grond van de universiteit in Berkeley met als gevolg een dode, talloze gewonden, gevechten en traangasaanvallen per helikopter. Men zag het als een confrontatie tussen een oude en een nieuwe werkelijkheid. De oude orde uit het industrialisatietijdperk verliest aan legitimiteit maar “heeft nog macht in overvloed ter beschikking” en de les is dan dat het “niet lang duurt voordat de repressie inzet.” Dat de autoriteiten niet anticiperen bij maatschappelijke veranderingen komt volgens van den Bergh omdat “zij meestal lijden aan het gevoel van machteloosheid van de machtigen (d.i. systeemgebondenheid).”

Snelle en ingrijpende veranderingen in de cultuur kunnen de legitiemering van het politieke gezag beïnvloeden. De genoemde groeiende behoefte aan meer directe vormen van democratie is daarvan een uiting. De huidige goed opgeleide en geïnformeerde burger wil meer betrokken zijn bij de politieke machtsuitoefening en met aanpassingen van het parlementaire bestel de machtsoverdracht aan het parlement iets inperken. Artikel 50 van onze Grondwet luidt: “De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk”. Een uitbreiding van de directe democratie betekent een nadere conditionering van die machtsoverdracht aan de Staten-Generaal, omdat bijvoorbeeld bij een referendum het parlement overruled kan worden.

Dat er iets moet gebeuren met het parlementair stelsel en onze representatieve democratie is voor veel mensen duidelijk. Wel bestaat er een verschillend gevoel van urgentie, zowel inhoudelijk als in de tijd. De een wil het grondig aanpakken en een ander is met een enkele marginale aanpassing wel tevreden, de een wil hier en nu actie en de ander heeft minder haast.

7 Zie Van Benthem van den Bergh, p 172-180.

Overzicht van de inhoud

Na deze inleiding komen in het tweede hoofdstuk veelal bekende mensen uit de wereld van de politiek, de wetenschap en het openbaar bestuur, maar ook wetenschappers, kunstenaars en filosofen aan het woord. Hier geen lange betogen, maar meestal vrij korte citaten die vaak iets stekeligs hebben en die in hun gevarieerdheid iets laten zien van het democratisch landschap en hoe mensen daar op een heel verschillende manier over denken.

Het is een spannende reis met onverwachte vergezichten, met bondige soms bijna bruto geformuleerde meningen maar ook met weldoordachte stellingen over wezen en noodzaak van een zorgvuldig vorm gegeven democratisch bestuur. Het maakt ook duidelijk dat de vorm van de democratie nooit af is maar altijd zal moeten kunnen meebewegen met de cultuur, en dat uiteraard binnen de grenzen van met name de rechtsstaat.

Afgesloten wordt met een paragraaf over de democratie-index voor 167 landen in de wereld, vervolgens over de corruptie-index en tenslotte een korte tekst over meningen van Nederlanders over onze democratie.

Het derde hoofdstuk geeft een samenvatting van de geschiedenis van de democratie in ons land van het begin van de negentiende eeuw tot nu. Met een korte samenvatting van de voorgeschiedenis die begon in de tachtigjarige oorlog met de geboorte van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden.

Na de val van Napoleon werd tijdens het Weens Congres (1814-1815) besloten tot een zelfstandig Koninkrijk Nederland en vervolgens om dat samen te laten gaan met België. De bedoeling daarvan was om ten noorden van Frankrijk, dat onder Napoleon zich zeer agressief had gedragen, een staat met een zeker gewicht te vormen die het gevaar van nieuwe agressie zou kunnen helpen intomen.⁸

8 Schama zegt hierover, dat Willem, de “soevereine vorst”, dankbaar toetaste toen hem de Belgische provincies en Luxemburg in de schoot werden geworpen, maar “dat het zonneklaar was dat deze gebiedsuitbreiding slechts als buffer bedoeld was tegen de dreiging van een eventueel herlevende Franse expansiedrift. Deels werd daarmee ook een pleister op de wonde gelegd voor het verlies van de dynastieke domeinen Nassau en Fulda en voor het feit dat Engeland in het bezit

We zien dan, dat vanaf dat moment Nederland zich van een monarchie met een soeverein vorst en een minimale inspraak van de bevolking ontwikkelt tot de huidige constitutionele monarchie met een democratisch gekozen en evenredig samengestelde volksvertegenwoordiging. De rol van de vorst is daarin beperkt tot vooral een ceremoniële.

In een aparte paragraaf komt de vraag aan bod hoe het zit met de kwaliteit van de representativiteit. Is de samenstelling van ons parlement inderdaad een juiste afspiegeling van het volk of zijn er toch duidelijke tekortkomingen? Hoe is de kijk daarop door de jaren heen veranderd, wat is op dit moment de stand van zaken en moeten er hier en daar verbeteringen worden doorgevoerd?

Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van de kritiek die door de jaren heen op onze democratie is gegeven. Dan blijkt ook weer eens hoe onze staatsinrichting voortdurend verandert en de kritiek vanuit de samenleving daar steeds in meebeweegt.

Hoofdstuk vier bevat een samenvatting van enkele recente voorstellen voor modernisering van de huidige parlementaire democratie. De uitgekozen teksten geven samen een goed beeld van de richting waarin we het bij de vernieuwing van ons stelsel zouden kunnen zoeken. Alle opgenomen auteurs en politici zijn zonder uitzondering uiterst betrokken democraten, die met kennis van zaken maar ook met een eigen politieke overtuiging en moreel kompas het onderwerp van modernisering bespreken. Het kiesstelsel komt in alle bijdragen aan de orde en daarbij legt elke auteur vanzelfsprekend eigen accenten.

De meest recente door de overheid geïnitieerde poging tot een veelomvattend plan voor de modernisering van de Nederlandse democratie te komen, is geleverd door de daarvoor in 2017 ingestelde Staatscommissie Parlementair Stelsel onder voorzitterschap van J.W. (Johan) Remkes. Hoofdstuk vijf gaat kort in op de opzet van het advies van de commissie en heeft vooral de focus op de suggesties die te maken hebben met

bleef van Demerara, Essequibo, Ceylon en de strategisch zo belangrijke Kaap de Goede Hoop." Zie Schama, p 746.

het kiesstelsel. Het hoofdstuk sluit af met de eerste reacties op de aanbevelingen uit het rapport, zowel van het kabinet als enkele vanuit de samenleving.

In hoofdstuk zes wordt een tussenbalans opgemaakt en waar mogelijk een aantal voorlopige conclusies geformuleerd. Dan blijkt ook, dat er in alle voorstellen nauwelijks aandacht is geschonken aan het probleem van het grote aantal mensen dat afhaakt en niet meer stemt.

De lage opkomst bij verkiezingen wordt besproken in hoofdstuk zeven. Hoe groot is de absentie en wat zijn de achterliggende oorzaken? En de vraag is ook wat dit betekent voor de representativiteit van de volksvertegenwoordiging. Is een verbetering op dit punt te bereiken?

Hoofdstuk acht probeert een beeld te geven van de dagelijkse praktijk in het politieke bestuur in ons land. Welke functie vervullen de politieke partijen en wat valt er te zeggen over de kwaliteit van onze gekozen politici in hun rol van vertegenwoordiger van het volk?

De conclusie is dat er wel het nodige moet verbeteren.

In hoofdstuk negen komen de hiervoor aangegeven lijnen samen in een aantal voorstellen voor aanpassing van ons parlementair stelsel. Dit laatste hoofdstuk is daarmee een poging om in aansluiting op maar ook enigszins in afwijking van het rapport van de staatscommissie een voorstel te doen voor de modernisering van onze democratie. Daarbij put ik uit de besproken literatuur en voeg daar mijn eigen waarnemingen aan toe. Dan gaat het ook over een modernisering waardoor nieuwe eigentijdse uitdagingen in de komende decennia beleidsmatig op een betere manier kunnen worden opgepakt. Beter, dat wil zeggen met meer directe invloed van de bevolking en een zuiverder representatie. Duidelijk wordt, dat we onmogelijk verder kunnen gaan met het partijpolitiek gekissebis en met kortetermijnoplossingen.

Benadrukt wordt, dat de bevolking in staat moet worden gesteld om breed mee te denken en mee te beslissen over de vernieuwing van ons parlementair stelsel, maar ook over de grote achterliggende

vraagstukken, zoals die op het gebied van economische groei, verdeling van welvaart en welzijn, milieu en klimaat, migratie en bevolkingspolitiek.

2. Democratie: een betrekkelijk willekeurige reeks typeringen

Beroemde en ook minder bekende personen hebben door de geschiedenis heen in korte zinnen geprobeerd een karakteristiek te geven van het begrip democratie. De beschrijvingen zijn heel verschillend: oppervlakkig of weldoordacht; positief, soms kritisch of zelf sterk afwijzend; analytisch of beschouwend maar natuurlijk ook een enkele met de nodige relativering of met een knipoog.

Onderstaande uitspraken laten zien, dat het een hele toer is om als samenleving tot een eensgezinde en breed gedragen formulering te komen voor de gewenste vorm van bestuur. In Nederland maken we dat ook nu weer mee, als het in 2018 verschenen eindrapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel, getiteld “*Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*” wordt behandeld in het parlement. De eerste reacties uit de samenleving en de voorzet vanuit het kabinet van juni 2020 waaieren alle kanten op. Waar eerdere rapporten over een modernisering van ons parlementair stelsel soms zonder enig effect in de bureaula verdwenen, was nu de verwachting dat dit niet meer kan omdat er in het huidige bestel te veel tekortkomingen zijn, ook omdat de wereld de laatste decennia sterk is veranderd.

De vraag is hoe die discussie tot een goed einde kan worden gebracht nu de meningen over gebreken en oplossingen sterk verschillen. Wie de volgende standpunten tot zich door laat dringen, krijgt als vanzelf een idee van het mijnenveld, waarin we ons bevinden en waardoorheen we toch samen een gemeenschappelijke weg moeten zien te vinden.