

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Macht en tegenmacht in de christendemocratie

De ontwrichtende breuklijn tussen regenten en populisten kan worden overbrugd wanneer klassieke politieke partijen als het CDA hun politici weer echt de ruimte geven tot de taak waartoe ze zijn geroepen: volksvertegenwoordiger zijn. Dualisme begint ermee dat bestuurders pluriformiteit en tegenspraak in eigen kring koesteren. Een essay over macht en tegenmacht aan de hand van drie recente boeken.¹

door Geerten Boogaard De auteur is hoogleraar Decentrale overheden aan de Universiteit Leiden (Thorbecke-leerstoel) en fellow van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Een klassieke breuklijn uit de constitutionele theorie, die tussen de *optimates* en de *populares*, loopt ook dwars door het Nederlandse politieke landschap. In de Romeinse Republiek was het een tegenstelling tussen de politieke stijl van de senatoriale adel tegenover de politieke agitatie van volkstribunen. Grof gezegd ongeveer ook de tegenstelling tussen bestuurders die zich op het algemeen belang beroepen en politici die beweren namens het volk te spreken. Bij ons loopt deze kloof vanouds tussen regenten en populisten. Maar waar de regenten kunnen teruggrijpen op een lange geschiedenis van regentenmentaliteit, heeft Nederland (nog) geen echte populistische traditie. Er zijn zeker populisten geweest – meer dan menigeen denkt – maar dat waren telkens ‘kortstondige bewegingen of fases in de ontwikkeling van politieke groepen’, schrijft Henk te Velde. ‘Er is geen doorgaande lijn die alle populisten

met elkaar verbindt.’² De Nederlandse politiek reageert mede daardoor zo onthand op populistische erupties, en dat maakt de breuklijn bij ons de laatste decennia zo instabiel. De confrontaties tussen Ad Melkert en Pim Fortuyn en de consternaties rondom Geert Wilders en Thierry Baudet liggen nog vers in het geheugen. En ongetwijfeld staan er nog grotere clowns in de coulissen van de toekomst.

Zie ik het goed, dan is de huidige discussie over macht en tegenmacht naar aanleiding van de toeslagenaffaire een manifestatie van precies deze breuklijn en loopt die dit keer dwars door het CDA. Want een van de oorzaken voor het ontbreken van een populistische traditie is de integrerende functie die de ideologische volkspartijen in Nederland vanouds vervullen. Abraham Kuypers was zowel de volkstribuun van de kleine luyden als de minister-president die de spoorwegstaking brak. En ook nu

nog wil onze partij een pluriforme volkspartij met ideologische discussies blijven en op alle niveaus bestuurders leveren. Maar in de praktijk lijkt de dynamiek van een bestuurderspartij met haar professionalisering en een bijna absolute inzet op eenheid in de partij tóch steeds dominanter te worden. Terwijl juist een zeker evenwicht tussen kanten van partijen de kloof overbrugt en ook het systeem zelf bij elkaar houdt.³ Dualisme in staatsrechtelijke zin kan een verbestuurlijking van partijen helaas niet compenseren. Want institutioneel dualisme zonder integrerende ideologie leidt tot populistische die om een technocratisch zakenkabinet vragen of tot regenten die vooral geen last willen hebben van volksvertegenwoordigers met hun incidentenpolitiek. In beide gevallen een verlies voor de democratie. De sleutel voor werkelijke tegenmacht in tegelijk democratische verhoudingen ligt daardoor, naar mijn overtuiging, bij de klassieke partijen. Om te beginnen bij het CDA, omdat het nu concreet aan ons is om de partij van Hoekstra en Omtzigt te blijven.

Ik zal deze stelling uitwerken aan de hand van drie auteurs die ieder op de breuklijn tussen regenten en populistische zijn gestuit. Allereerst is dat het verhaal van Pieter Omtzigt, de wetenschapper die zich in 2012 opnieuw uitvond als politicus met een persoonlijk mandaat. Daarvoor zette hij vol in op zijn rol als volksvertegenwoordiger. 'Ik nam mijzelf toen voor dat dit ook om een andere houding in de politiek zou vragen. Een houding die veel meer gericht is op de effecten van maatregelen voor individuele mensen. Deze manier van politiek bedrijven kost ontzettend veel tijd maar ik heb wel het gevoel dat het me steeds beter lukt om die verbinding te leggen tussen de gevolgen en de wetten zelf.'⁴ Deze politieke stijl en het meldpunt van Renske Leijten brachten hem op het spoor van de toeslagenaffaire en in het conflict met *the powers that be*. Voor een nadere analyse

van de oorzaken van de toeslagenaffaire wil ik vervolgens het boek van staatsrechtgeleerde Wim Voermans gebruiken. De scherpe neus voor protestantse regentmentaliteit, die hem als katholieke boerenzoon uit Zundert is aangeboren, heeft zijn werk altijd gevoelig gemaakt voor redeneringen waarmee bestuur zichzelf legitimeert. Zijn analyses helpen daarom de ervaringen van Omtzigt verder staatsrechtelijk te duiden als een verstoring van het evenwicht tussen de drie staatsmachten. Maar omdat de breuklijn tussen regenten en populistische wezenlijk politiek is, moet de staatsrechtelijke analyse worden aangevuld met een politicologische. Daarvoor is het boek van Ruud Koole uitermate geschikt. Hij heeft zijn levenslange studie naar partijdemocratie verwerkt in een model van een evenwicht tussen een electorale en een non-electorale pijler. Dat levert nieuw inzicht in de toeslagenaffaire. Door de verwante betogen

Vermoedelijk ben ik niet de enige die de rode én de blauwe envelop met enige argwaan uit de bus vist

van Omtzigt, Voermans en Koole met elkaar te combineren, ontstaan hopelijk nieuwe inzichten voor de agenda van de christendemocratie voor een betrouwbare overheid, waarvoor Omtzigt alvast tien voorstellen deed. Dat is de doelstelling van dit essay.

Toeslagenaffaire

Centraal in de huidige discussie staat de affaire rond de kinderopvangtoeslagen. Die spreekt ook tot de verbeelding. Twee eenzaam spittende Kamerleden leggen uiteindelijk toch bloot wat eigenlijk niemand voor mogelijk hield: dat onze eigen Belastingdienst een afdeling had die op grote schaal en doelbewust met een simpele druk op de knop mensen verruïneerde. Maar de affaire zaait vooral fundamentele twijfel,

ook bij wie geen direct slachtoffer werd. Heeft de overheid nog wel het beste met ons voor? Vermoedelijk ben ik niet de enige die de rode én de blauwe envelop nu toch met enige argwaan uit de bus vist. Die impact op het fundamentele vertrouwen in de overheid vraagt om bezinning op de diepste oorzaken van deze ellende om aan herstel te kunnen werken. Hoewel de aanduiding ‘sociaal contract’ voor dit probleem weinig christendemocratisch klinkt, stelt Omtzigt terecht uiteindelijk deze kwestie aan de orde.

Over de oorzaken van de toeslagenaffaire is al het nodige gezegd. Het is een combinatie van falende macht en falende tegenmacht. Ongetwijfeld begon het met een slecht uitvoerbare regeling waarmee de Belastingdienst werd opgezadeld. Door tegengestelde verantwoordelijkheden bij verschillende departementen te beleggen ontstonden vervolgens perverse prikkels. En natuurlijk reageerde

De Belastingdienst ontspoorde in de jaren waarin minister-president Rutte zélf de Ministeriële Commissie Aanpak Fraude voorzat

de overheid op het politieke klimaat. Niet moet worden vergeten dat de Belastingdienst ontspoorde in de gure jaren waarin minister-president Rutte zélf de Ministeriële Commissie Aanpak Fraude (MCAF) voorzat om zijn landgenoten nog eens extra op te jagen. De Tweede Kamer, op haar beurt, probeerde in die dagen staatssecretaris Weekers weg te sturen vanwege de Bulgarenfraude.

Toch vormen een slechte regeling en een hard politiek klimaat wat mij betreft niet de essentie van de uiteindelijke affaire. Die ligt in wat Omtzigt schrijft over de wijze waarop de fraudejacht werd georganiseerd.⁵ Het OM, de FIOD en de Belastingdienst tuigden een methode

op waarin de malafide gastouderbureautjes zelden via de rechtsstatelijke voordeur werden aangepakt. Strafrecht is immers kostbaar en verloopt moeizaam vanwege de vele waarborgen waarmee het strafproces gepaard gaat. In plaats daarvan werden de klanten van een verdachte ‘facilitator’ aangepakt door groepen ouders als fraudeurs te bestempelen. Dan hoeft de overheid niet te bewijzen dat de bureautjes schuldig zijn, maar moeten ouders bij de bestuursrechter zien aan te tonen dat ze onschuldig zijn. Zeker als er altijd wel een administratief foutje in de urenstaten valt te vinden en de fiscus dan alles tot op de laatste eurocent mag terugvorderen, schiet dat lekker op. Met een paar goed gemikte ‘afpakjesdagen’, zoals de fraudejagers hun werkplezier zelf omschreven, ben je al een heel eind.

Op zichzelf is het helemaal geen schande dat de overheid om redenen van effectiviteit en efficiëntie bestuursrechtelijk handhaaft. Sterker nog: de strijd tegen de zware drugscriminaliteit was allang verloren als niet ook de burgemeesters mochten meedoen. Maar de aard en de schaal waarop ouders hier door de Belastingdienst feitelijk als drugscriminelen zijn aangepakt, laat zien dat er helemaal geen rem meer op de bestuurlijke logica van het efficiënt aanpakken van fraude zat. Zelfs het OM en de FIOD, ooit trotse diensten waarvan je altijd op enige beroepseer en magistratelijke hoopte, raakten kennelijk het zicht op de evenredigheid tussen de kosten van de fraudebestrijding en de rechtsstatelijke kaders ervan kwijt. Bijvoorbeeld in de beruchte CAF 11-zaak, waarin 302 ouders alvast bestuurlijk werden verruïneerd nog voor er strafrechtelijk onderzoek bij het gastouderbureau was gedaan. Bij dat gastouderbureau bleek overigens later geen fraude te zijn. De kern van de toeslagenaffaire is dat de samenleving en de politieke top dachten dat deze CAF 11-zaak een

uitzondering was, omdat we de overheid tot een dergelijke stelselmatige aanpak niet in staat achtten ...

Het ontwerp van de fraudejacht: ontketend bestuur

Deze compleet uit de rechtsstatelijke rails gelopen fraudejacht is ten diepste een voorbeeld van wat Wim Voermans in zijn boek analyseert als ontketend bestuur. Een bestuurlijke logica die zich steeds minder gelegen laat liggen aan de checks-and-balances van de democratische rechtsstaat waarin zij oorspronkelijk was ingebed. Bestuur dat uiteindelijk doel in zichzelf wordt en zich steeds meer gaat legitimeren met zijn eigen efficiënte output. Bestuur, kortom, uit de oude doos van de regenten.

De kwalificatie ‘ontketend bestuur’ past in ieder geval prima bij het falen van de tegenmachten in de toeslagenaffaire. Omtzigt loopt ze allemaal genadeloos langs. Effectieve interne kritiek was niet mogelijk en interne toezichtmechanismen waren er niet. Een vernietigend rapport van de Nationale ombudsman verdween in een la. De rechter kreeg incomplete dossiers. Artikel 68 Grondwet, het inlichtingenrecht van het parlement waarmee Kamerleden aan het deksel van de beerput probeerden te wrikken, werd door de regering in een brief eenzijdig beperkt geïnterpreteerd. En ook op het hoogste niveau, in de ministerraad, was men drukker met lastige Kamerleden dan met de vraag of de CAF 11-zaak toch géén uitzondering was. Allemaal voorbeelden van mechanismen waarmee het bestuur zichzelf en zijn eigen reputatie handhaaft, telkens tegen een steeds hogere prijs. Ontketend bestuur, derhalve.

In lijn met de analyse dat de toeslagenaffaire werd veroorzaakt door ongeremde bestuurlijke logica, ligt één oplossingsrichting alvast voor de hand: voorstellen om de *checks* op het bestuur te versterken. In de taal van het moment: meer tegenmacht optuigen. Enkele voorstellen van

Omtzigt zijn duidelijk tot deze gedachte terug te voeren. Meer dualisme tussen regering en Staten-Generaal en onafhankelijke rechterlijke toetsing van intern werkende voorschriften over het inlichtingenrecht. De gedachte achter deze oplossingsrichting is consistent: het ontketende bestuur moet weer aan de rechtsstatelijke ketting worden gelegd, de verhouding tussen de drie staatsmachten moet worden herschikt. Zodat ouders voortaan wel een kans maken bij de bestuursrechter, en Kamerleden bij een Constitutioneel Hof.

Hoewel het staatsrechtelijk logisch is om een verstoring van het evenwicht in de staatsmachten op te vangen met een versterking van de correctiemechanismen, is de politieke kous van het geschonden vertrouwen daarmee nog niet af. Natuurlijk is het een geruststellend idee dat er betere controle op het bestuur wordt georganiseerd en dat burgers meer kans gaan

De staat werd een actieve vijand van de zwakken

maken bij de bestuursrechter. Maar de door de toeslagenaffaire aangewakkerde twijfel over de vraag of de overheid er nog wel voor de burger is, steekt dieper. En dan waan ik mij nog relatief veilig omdat bij mij geen grote bedragen kinderopvangtoeslag kunnen worden teruggevorderd, omdat ik deze bedragen nog wel bij elkaar zou kunnen lenen en vooral omdat ik extreem veel herrie zou gaan schoppen als het mij zou overkomen. Dat is anders voor wie zich minder kan verschuilen tussen de *optimates* omdat hij minder verdient, een kwetsbare administratie voert, minder goed is ingeburgerd en minder *well connected* is. Maar juist bij de laagste inkomens met de minste vaardigheden werden de grootste bedragen teruggevorderd. Het was alsof de verzorgingsstaat in zijn achteruit werd gezet en precies het omgekeerde effect ging

sorteren. De staat werd een actieve vijand van de zwakken. Dat vraagt om extra bezinning. Heeft niet ook de democratie zélf gefaald?

Twee pijlers van de democratische rechtsstaat

Voor een beter zicht op het democratisch falen in de toeslagenaffaire is de analyse van Koole zeer geschikt. Hij onderscheidt geen drie staatsmachten maar twee pijlers: een electorale en een non-electorale. De electorale pijler bestaat uit de instituties van de vertegenwoordigende democratie, en de non-electorale is opgetrokken uit (Europese) bureaucratie, rechters en centrale banken. Idealiter zijn de pijlers met elkaar in evenwicht, maar dat is steeds minder het geval. De instituties van de non-electorale pijler worden dominanter en drukken de democratie steeds verder weg, met alle populistische erupties van dien. Het idee om de tegenmacht

progressieven zonder enig zicht op echte invloed. Het probleem van de toeslagenaffaire was niet de innigheid van de relatie tussen regering en coalitiefracties als zodanig, maar datgene wat Koole de gouvernementalisering van de verhoudingen noemt. Partijlijnen organiseren geen democratische grip op de uitvoerende macht meer, maar faciliteren – omgekeerd – dat een klein groepje bestuurders effectief de volksvertegenwoordiging controleert. En daardoor komt de controlerende rol van het parlement in de verdrukking en raakt het functioneren van de electorale pijler in het ongerede.⁶

Zo beschouwd is de achilleshiel van het systeem de kwaliteit van de electorale pijler. En die staat of valt met de maatschappelijke verbanden die algemeen kiesrecht mogelijk maken: politieke partijen. Bijna altijd liggen ze onder vuur, maar nog altijd vervullen ze een essentiële functie in het organiseren van de pluriformiteit in een democratie. Dat blijkt wel uit Koole's analyse van de alternatieven voor de electorale pijler. De doedemocratie

De doedemocratie is een verdubbeling van de diplomademocratie

te versterken door meer instituties in de non-electorale pijler op te tuigen, is in dit licht dus niet zonder nadelen voor het evenwicht in de *democratische* rechtsstaat. We moeten niet alleen oog hebben voor de tegenmacht, maar vooral ook kijken waar de macht gefaald heeft. Waar haperde de electorale pijler in de toeslagenaffaire?

‘Gebrek aan dualisme!’ is tegenwoordig het populaire antwoord. Maar in de analyse van Koole is dat te simpel. Dat een volksvertegenwoordiging beslissende invloed uitoefent op de uitvoerende macht, is namelijk het resultaat van een lange democratische strijd. Veel pleidooien voor dualisme, betoogt Koole, zijn eigenlijk politieke strategie. Bijvoorbeeld van antirevolutionairen met een hekel aan volkssoevereiniteit of van

of meervoudige democratie die feitelijk een verdubbeling van de diplomademocratie is of een manier waarop bestuurders volksvertegenwoordigers proberen uit te rangeren met de claim dat zij de volkswil beter kennen door hun eigen contacten met burgers. Koole rekent dit soort initiatieven expliciet tot de non-electorale pijler, omdat ze volgens hem de kanselijkheid in de democratie verstoren. In plaats van het omzeilen van het verkiezingsresultaat moet er juist worden geïnvesteerd in de eerlijkheid ervan. En daarvoor zijn partijen op aarde. Hun taak is om zwakkere belangen beter aan tafel te krijgen in het electorale proces, en om geschikte mensen van buiten het cirkeltje van de regenten op het pluche te tillen.

Macht en tegenmacht in eigen kring

Tellen we de analyses van Voermans en Koole op bij die van Omtzigt, dan levert dat een heldere prioritering in zijn agenda op. De toeslagenaffaire staat inderdaad niet op zichzelf, zoals Omtzigt betoogt, maar is een voorbeeld van ontketend bestuur, zoals Voermans dat analyseert. Maar voegen we de analyse van Koole toe aan de plannen om met meer tegenmacht een nieuwe toeslagenaffaire te voorkomen, dan blijkt dat nieuwe instituties in de non-electorale pijler, zoals een Constitutioneel Hof, het evenwicht in de democratische rechtsstaat juist verder kunnen verstoren. Meer dualisme kan bovendien ten koste gaan van de democratie. Belangrijker nog dan een versterking van de non-electorale pijler, zou dus het repareren van de electorale zijn.

Bekijken we de toeslagenaffaire door de bril van de vraag waar de electorale pijler heeft gefaald, dan bevat het boek van Omtzigt een schat aan waardevolle observaties. De kern van het probleem kan naar mijn beleving worden samengevat tot het van elkaar losraken van de volksvertegenwoordigende en de controlerende rol van verkozen politici. Waar dat laatste tot een bestuurlijke exercitie met indicatoren is verworden, krijgt het eerste steeds meer de vorm van permanente campagne. Terwijl de kwaliteit van de electorale pijler bestaat uit het omzetten van concrete ervaringen in politieke actie, in de christendemocratie met bijzondere

aandacht voor de zwakke geluiden. Het boek van Omtzigt is een verslag van zijn ontdekkingsstocht naar precies deze politieke stijl.

Omtzigt is zeker niet de enige in het CDA die dagelijks bezig is met het omzetten van maatschappelijke ervaringen in politieke actie. Maar het verhaal van Omtzigt maakt goed duidelijk tegen welke stromen iemand met zo'n politieke stijl in moet roeien. En welke agenda daaruit volgt. Meer ondersteuning van Kamerleden bijvoorbeeld. Nauwelijks een parlement ter wereld is zo karig met het ondersteunen van zijn parlementariërs als Nederland, terwijl de toeslagenaffaire al vanaf het begin in de mailbox van alle Kamerleden zat. Meer structureel hoeft niet de macht van politieke partijen gebroken te worden, maar moet de zelfstandige rol van een volksvertegenwoordiger binnen een partij worden erkend en versterkt. Om te voorkomen dat

Bijna geen parlement ter wereld is zo karig met het ondersteunen van zijn parlementariërs als Nederland

het daarbij bij mooie woorden blijft, moet het kiesstelsel een grotere premie op de politieke stijl van de *populares* zetten. Zoals gelukkig al in ons verkiezingsprogramma staat ...

-
- 1 Pieter Omtzigt, *Een nieuw sociaal contract*. Amsterdam: Prometheus, 2021; Wim Voermans, *Het land moet bestuurd worden. Machiavelli in de polder*. Amsterdam: Prometheus, 2021; Ruud Koole, *Twee pijlers. Het wankel evenwicht in de democratische rechtsstaat*. Amsterdam: Prometheus, 2021.
 - 2 Henk te Velde, *Van regentenmentaliteit tot populisme. Politieke tradities in Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker, 2010, p. 245.
 - 3 Zie ook: Geerten Boogaard, Jan Prij, Jan Schinkelshoek en Hans Vollaard (red.), *Christendemocratie: voor het volk, door het volk* (CDV Zomer 2017). Amsterdam: Boom, 2017.
 - 4 Omtzigt 2021, p. 40.
 - 5 Omtzigt 2021, p. 122, zie ook pp. 48-49.
 - 6 Ruud Koole, 'Opinie: Parlementsleden willen te graag meeregeren', *de Volkskrant*, 18 februari 2021.