

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](http://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](http://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](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

## Vernieuwing van de representatieve democratie

*Het vertrouwen in democratie kan worden versterkt door een verdieping van de vertegenwoordigende democratie, die gericht is op een zuiverder scheiding van de machten. Parlement, regering en rechter dienen zich meer te concentreren op hun eigen taken en verantwoordelijkheden. Voor christendemocraten is het van belang om per dossier helder te zijn over de grenzen van de staatsmacht. Pas als dit duidelijk is, ontstaat ruimte voor de burger om zelf initiatief te nemen. Deze benadering past perfect in deze tijd: grenzen stellen aan de (al)macht van de staat, aangeven waar ruimte is voor maatschappelijk initiatief, en tegelijk pleiten voor een voorspelbaardere en consistentere overheid.*

---

door Eric Janse de Jonge

---

De auteur is directeur Bestuur, Beleid en Politiek (BB&P) en oud-lid van de Eerste Kamer namens het CDA.

BEFAAMD ZIJN DE WOORDEN OVER de (on)macht van democratie van Winston Churchill in een Lagerhuis-debat op 11 november 1947: 'Many forms of Government have been tried, and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of government except all those other forms that have been tried from time to time.'<sup>1</sup>

Churchill verwoordt hier de democratische paradox: lof en kritiek op de democratie staan zij aan zij.<sup>2</sup> Dat geldt ook voor Nederland, waar veel is geïnvesteerd op het vlak van democratie, hoewel niet altijd met succes. D66 geldt daarbij als kampioen staatsrechtelijke vernieuwing, maar

inmiddels zijn de ideeën van deze partij door de realiteit van de eenentwintigste eeuw ingehaald. Het CDA is traditioneel wat terughoudender met staatkundige vernieuwingen. Evenwel blijkt uit de constitutionele

*Het CDA is traditioneel wat terughoudender met vernieuwingen van staatkundige aard*

geschiedenis van West-Europa (en van de Verenigde Staten) dat een democratie onderhoud vergt. Onderhoud betekent tegelijk voortdurende vernieuwing, waarin kennis wordt genomen van falen en het vermogen wordt opgebracht om

dit te herstellen. Deze mentaliteit van het ‘zelfreinigend vermogen’ van de democratie is in Nederland niet sterk ontwikkeld, maar in een jonge democratie als de Amerikaanse wel. Het telkens bij de tijd brengen van democratie (en rechtsstaat) is niet alleen noodzakelijk voor het goed functioneren van het instituut, maar ook voor de doorleving van de democratie door burgers en het draagvlak in de samenleving.

In de voorgaande beschouwingen in dit CDV-nummer zijn vele aspecten van democratie vanuit historisch, politicologisch en christendemocratisch perspectief aan de orde gekomen. In deze slotbeschouwing wordt aandacht besteed aan de actuele dilemma's van onze democratie en wordt een denkrichting voor een christendemocratische koers aangeduid. Na een bespreking van de verwarring rond en vervreemding van de democratie, wordt deze bijdrage afgesloten met een pleidooi voor het herstel van vertrouwen in en verdieping van de democratie. Het betoog gaat uit van de handhaving van de bestaande instituties.

#### VERWARRING OVER DE STAAT VAN DE DEMOCRATIE

Er lijkt verwarring te bestaan over het functioneren van onze democratie. Al decennia vechten politicologen een gevecht uit of, en zo ja, in welke mate burgers al dan niet vertrouwen hebben in ‘de politiek’. Uit alle onderzoeken blijkt evenwel dat het vertrouwen in de (staats)instellingen wel in orde is, maar dat het vertrouwen in politici sterk is afgenomen.<sup>3</sup> Ik vind deze discussie verder niet zeer relevant, ook al omdat een finaal antwoord niet mogelijk lijkt. Relevanter zijn de analyses van een aantal denktanks in ons land. Allereerst is daar het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*.<sup>4</sup> Zoals de titel aangeeft, gaat het om de mate van participatie van burgers in democratie en samenleving. De aanbevelingen hebben in essentie een hoog christendemocratisch gehalte: maatschappelijk initiatief versus staatsinterventie. Dat past uitstekend bij een samenleving waarin burgers steeds beter zijn opgeleid,

mondiger zijn geworden en ook zelf initiatieven wensen te nemen. Talloze voorbeelden zijn hiervan te geven, die variëren van burgerparticipatie bij belangrijke besluiten van de overheid die de leefomgeving raken, tot vrijwilligerswerk voor opvang van ex-gedetineerden.

De revolutie van het internet heeft vergaande gevolgen gehad voor ons democratiebegrip.<sup>5</sup> Besluitvorming in ons openbaar bestuur lijkt steeds meer voorwerp te zijn van snelle en daarmee helaas vaak ondoordachte meningen. De media lijken politici en bestuurders nauwelijks tijd te gunnen om na te denken en ruimte te geven voor onderling beraad. De filevorming bij de voordeur van de fractiekamer van het CDA in 2010 staat de meesten nog helder voor ogen. Dit alles steekt schril af bij de inbreng van christendemocratische waarden in de democratie: vanuit onze hechte fundamenteën met elkaar na (soms heftige) discussie tot een keuze komen. Daarbij speelt bij christendemocraten de consciëntie een belangrijke rol. De meerwaarde van onderling beraad is van grote waarde, want daar waar mensen onderling met elkaar discussiëren, komt men vaak tot betere inzichten. De filosofe Hannah Arendt formuleerde het aldus: ‘In het gesprek manifesteert zich de politieke betekenis van vriendschap [...] de gemeenschappelijke wereld [de staat; EJD], die letterlijk onmenselijk blijft wanneer mensen er niet voortdurend over spreken.’<sup>6</sup> Ook de socratische methode van vragen, doorvragen en tegenwerpen is na 2500 jaar nog steeds van waarde voor democratie. In de dialectische discussie staat de afweging tussen goed en kwaad centraal. Maar daar lijkt geen tijd meer voor in de hedendaagse politieke context.

#### VERVREEMDING VAN DE OVERHEID

Behalve verwarring zien we dat burgers zich vervreemd voelen van de overheid. De overheid, en zeker het Rijk, kent haar ondoorgroendelijke, bureaucratistische gangen. Een complexe samenleving leidt bijna onvermijdelijk tot complexe regelgeving. De overheid schrijft nauwkeurig voor wat te doen of na te laten. Daar waar het misgaat, volgt vaak de standaardreactie uit Den Haag: nog meer regels en zwaardere vormen van toezicht. Soms wordt toezicht op toezicht gestapeld. De recente kwestie rond de scholengemeenschap Amarantis en de fraude bij enkele woningbouwcorporaties illustreren deze trend. In dit verband sprak de Nationale ombudsman in zijn Kees Lunshoflezing van ‘diplomabureaucratie’. Hij duidt hiermee op de steeds toenemende complexiteit van sociale regelingen in ons land. Een bijna ondoorzichtig woud van regels en gedragsvoorschriften beheerst ons (sociale) leven. Wie daar niet in thuis is, en dat zijn de meesten, verdwaalt en blijft gefrustreerd achter.

Een ander voorbeeld is dat gemiddeld eens in de tien jaar een opschooning van fiscale regels en aftrekposten noodzakelijk is. In de loop van elk

decennium weet het parlement, lees de Tweede Kamer, talloze uitzonderingen op de regels te maken om bepaalde groepen van burgers tegemoet te komen. Dat mag vanuit politiek en sociaal oogpunt zinvol zijn, voor de werking van de democratie is dit een ongezonde ontwikkeling. Ook recente gevallen van omkoping in het openbaar bestuur trokken sterk de aandacht. Uit onderzoek van Huberts en Nelen blijkt dat vooral in kleinere gemeenten corruptie niet alleen ambtelijk, maar ook op politiek niveau speelt. Vrijwel altijd gaat het om het bevoordelen van het lokale bedrijfsleven.<sup>7</sup> Hoe kleiner de kloof tussen burger en politiek, hoe groter de kans op corruptie, zo lijkt het.

In het jaarverslag over 2004 vat de Raad van State het fraai samen: ‘De drie structurele problemen waarmee de Nederlandse overheid worstelt – heroriëntatie op de rol van de nationale staat, kwaliteitsverbetering van het openbaar bestuur en versterking van de democratie –, hebben hun pendant in Europa: subsidiariteit, goed bestuur en democratisch tekort.’<sup>8</sup>

#### TELEURGESTELDE BURGERS

‘Politici en rechters zetten door het onderling verdelen van de macht de burgers buitenspel. Het vertrouwen in de overheid en de rechtspraak is mede hierdoor nog nooit zo laag geweest. Politiek en rechtspraak stellen hun eigen macht niet ter discussie. Dat doen de burgers des te meer door hun gezag niet meer als vanzelfsprekend te aanvaarden.’ Tot die conclusie kwam zowel de Nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer als hoogleraar rechtssociologie Marc Hertogh tijdens de zojuist aangehaalde Kees Lunshoflezing.<sup>9</sup> Burgers nemen enerzijds zelf initiatief, maar zijn anderzijds ook vaak teleurgesteld in een overheid die daarin niet meegaat of op het laatste moment afhaakt. Dat geeft frustratie. De nieuwe trend is dat burgers meer ‘eigenaarschap’ over hun leefomgeving zouden kunnen krijgen. Met het oog op het herwinnen van het vertrouwen van burgers

kan dat op zichzelf zinvol zijn, maar de overheid stelt ook hier geen duidelijke grenzen. Nadelig is tevens dat de overheid vaak te snel en te vaak wisselt van standpunt onder invloed van politieke manoeuvres.

*In Den Haag bestaat onder politici de hardnekkige opvatting dat zij precies weten wat goed is voor de burgers*

Een bijkomende factor is dat de

laatste kabinetten, en zeker ook het huidige kabinet-Rutte II, verantwoordelijkheden over de schutting gooien naar gemeenten en burgers. Dat lijkt sympathiek, maar bij de uitvoering blijkt dat de overheid een dub-

bele pet opheeft. In veel gevallen weten gemeenten en burgers niet goed hoe met deze verantwoordelijkheid om te gaan, juist ook als de financiële middelen ontbreken. In evenzoveel gevallen bepaalt de nationale overheid bovendien de regels en gedragscodes: 'U mag zelf initiatief nemen, maar wij bepalen wel de kaders.'<sup>10</sup> In Den Haag bestaat onder politici namelijk de hardnekkige opvatting dat zij precies weten wat goed is voor de burgers. Burgers mogen responsief zijn, maar de centrale overheid zelf is dat zeker niet. Ook het huidige regeerakkoord tussen vvd en PvdA ademt de sfeer van 'wij weten wat goed voor u is'. Dat is echter niet meer van deze tijd. Deze tijd vergt een overheid die vertrouwen wekt én vertrouwen geeft.

#### VERTROUWEN IN DEMOCRATIE

Hoe om te gaan met de hier in het kort geschetste situatie? Het Sociaal en Cultureel Rapport 2012, *Een beroep op de burger*, laat zien dat op veel beleidsterreinen de eigen verantwoordelijkheid van burgers in de afgelopen jaren toenam. In bijna de helft van de gevallen gebeurt dit volgens een bepaald patroon, dat de kiem in zich draagt van een nieuw verantwoordelijkheidsmodel. In dit model van 'responsabele burgers onder regie van de overheid' worden klassieke liberale en sociaaldemocratische ideeën gecombineerd. Mensen moeten zo veel mogelijk zelf zorgen voor het realiseren van hun eigen leefomstandigheden; er kan minder vaak worden aangeklopt bij de overheid. Tegelijk bepaalt de overheid nog steeds wat er in het algemeen belang moet gebeuren, schrijft zij voor wat burgers daartoe moeten doen en grijpt ze bij ongewenste resultaten in. Naar mijn mening zou de overheid afstand moeten nemen van deze tweeslachtige houding: óf men decentraliseert aan gemeenten en delegeert aan burgers, óf men doet dat niet. Dat geldt ook voor provinciale en gemeentelijke overheden. Daar waar de kerntaken helder zijn, is de verantwoordelijkheid beter te duiden. Vertrouwen in democratie hangt nauw samen met vertrouwen in de staat, maar de kernvraag dient dan wel te zijn: wat vermag een overheid? Natuurlijk ver-

*Waar het voor christendemocraten op aankomt, is vooral de grenzen van de staatsmacht per dossier te definiëren*

schuiven de verantwoordelijkheden in de loop der tijd, maar de kerntaken zijn in grote lijnen duidelijk. Christendemocraten hebben hier een heldere visie op: de overheid is er voor de klassieke kerntaken, zoals defensie, politie, justitie en onderwijs. Zij baseren zich daarbij op zowel subsidiariteit

als soevereiniteit in eigen kring. De mens staat centraal in deze visie, niet (de instituties) van de staat. In deze visie heeft de overheid vanuit de sociale grondrechten tevens tot taak borg te staan voor burgers die buiten de boot dreigen te

vallen. Het socialezekerheids- en het zorgstelsel vormen de uitwerking van deze visie, want de overheid geldt als schild voor de zwakken. Op het gebied van zorg, onderwijs, volksgezondheid en huisvesting dient de overheid daarom de basis wettelijk vast te leggen en zo een bestaansminimum te garanderen.

Waar het voor christendemocraten dus op aankomt, is vooral de grenzen van de staatsmacht per dossier te definiëren. Pas als de grenzen in beeld zijn, is het mogelijk beperkingen van overheidsmacht aan te geven. En waar dit duidelijk is, ontstaat ruimte voor de burger om zelf initiatief te nemen. Deze benadering past perfect in deze tijd: grenzen stellen aan de (al)macht van de staat, aangeven waar ruimte is voor maatschappelijk initiatief en tegelijk pleiten voor een voorspelbaardere en consistentere overheid.

#### VERDIEPING REPRESENTATIEVE DEMOCRATIE

In deze benadering van het versterken van vertrouwen past ook een verdieping van de vertegenwoordigende democratie. In 1815 en 1848 is gekozen voor een representatieve democratie. Via rechtstreekse verkiezingen worden vertegenwoordigers gekozen in de diverse parlementen. Deze vertegenwoordigers hebben het mandaat om, in principe voor vier jaar, de bestuurders te controleren en beleid mede te bepalen. Deze keuze voor dit 'systeem' betekent niet dat het ook optimaal werkt. Abraham Kuyper constateerde al dat onvrede over de parlementaire democratie in ons land is 'ingevelescht'.<sup>11</sup> Minderheden zijn een gegeven in onze democratie, mede vanwege ons kiesstelsel. Niemand kan altijd zijn zin krijgen en dat geeft onvrede, aldus Kuyper.

In een brief van het kabinet-Balkenende II uit 2005 staat onder meer te lezen dat de gebreken van de democratie verholpen kunnen worden met 'versterking van democratisch leiderschap en versterking van de participatie van burgers'.<sup>12</sup> Dat is zacht uitgedrukt geen oplossing voor de zojuist geschetste problematiek. Er is veel meer nodig.

Van belang voor onze democratie is allereerst om de instituties die aan democratie nader vorm geven, te versterken. Zoals aangegeven is zelfkennis van essentieel belang, maar zelfreflectie is niet de sterkste kant van de Tweede Kamer.<sup>13</sup> Verdieping van de representatieve democratie dient ten eerste gericht te zijn op een zuiverder scheiding van de machten.<sup>14</sup> Parlement, regering en rechter dienen zich meer te concentreren op hun eigen taken en verantwoordelijkheden. De Tweede Kamer gaat niet over uitvoering, maar is medewetgever en controleur. Politieke partijen kunnen een stimulerende en sturende rol spelen bij het vraagstuk waar de staat al dan niet over gaat. Dat kunnen zij juist ook door burgers te benaderen en te stimuleren om hun inbreng te leveren. Organisatie en stroomlijning van meningen is een sterke kant van politieke partijen, maar dan moeten ze deze rol wel actief oppakken.

Ook de verhouding tussen de rechtspraak en politiek is scheef: politici doen er niet verstandig aan zich te bemoeien met uitspraken van de rechter. De lijn moet zijn: alles wat onder de rechter is of daar waar hoger beroep mogelijk is, daarvan dient de politiek zich afzijdig te houden. Mocht een uitspraak in hoogste instantie bezwaren oproepen, dan is wetswijziging de aangewezen weg. Ook het scherper in beeld brengen van checks-and-balances verdient acute aandacht. Elke macht dient van een tegenmacht te worden voorzien.

Het morrelen aan onze instituties biedt weinig perspectief. Onze instituties bieden juist in deze hectische tijd een hecht fundament en houvast voor de koers. Het komt nu aan op vernieuwing van deze instituties.

En, last but not least, naast systeemeisen aan een moderne democratie, is ook het gedrag van politici en bestuurders essentieel voor het terugwinnen van het vertrouwen in de democratie. Aandacht verdient de zuiverheid en integriteit van het openbaar bestuur. Ook de instituties behoren dragers te zijn van deze hernieuwde ethiek. Te veel affaires van de laatste tijd belasten onze democratie. Daar moet radicaal een einde aan komen. Het opstellen van een code ethisch gedrag voor bestuurders en politici zou niet misstaan. In de Verenigde Staten zijn daar reeds goede ervaringen mee opgedaan.<sup>15</sup>

#### Noten

- 1 Winston Churchill, *Churchill by himself. The definitive collection of quotations*. New York: PublicAffairs, 2008, p. 574.
- 2 Dezelfde opvattingen zien we in Europa; zie Philippe C. Schmitter en Alexander H. Trechsel (red.), *The future of democracy in Europe. Trends, analyses and reforms. A green paper for the Council of Europe*. Straatsburg: Council of Europe Publishing, 2004.
- 3 Zie de bijdrage van Rien Fraanje en Hans-Martien ten Napel in deze CDV-bundel.
- 4 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*. Den Haag: WRR, 2012.
- 5 Zie ook de bijdrage van Paul De Hert in deze bundel.
- 6 Hannah Arendt, *Politiek in donkere tijden. Essays over vrijheid en vriendschap*. Amsterdam: Boom, 1999, p. 178.
- 7 L.W.J.C. Huberts en J.M. Nelen, *Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur. Omvang, aard en afdoening*. Amsterdam/Den Haag: VU/WODC, 2005.
- 8 Raad van State, *Jaarverslag 2004*. Den Haag: Raad van State, 2003, p. 25.
- 9 Zie [www.nieuwspoort.nl/nl\\_NL/mededelingen/kees-lunshof-lezing](http://www.nieuwspoort.nl/nl_NL/mededelingen/kees-lunshof-lezing).
- 10 Zie Sociaal en Cultureel Planbureau, *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012*. Den Haag: SCP 2012.
- 11 Aangehaald in Joop van den Berg, 'Staatkundige vernieuwing anno 1992. Onopgeloste en onoplosbare problemen en oplossingen voor niet-bestaande problemen', *Namens, Tijdschrift over vertegenwoordiging en democratisch bestuur* (1992), nr. 7, p. 17 e.v.
- 12 *Kamerstukken II*, 2004-05, 30 184, nr. 1, p. 3.
- 13 *Kamerstukken II*, 2008-09, 31 845, nr. 3 e.v. (Parlementaire zelfreflectie 2007-2009). Dit onderzoek was een initiatief van toenmalig CDA-Tweede Kamerlid Jan Schinkelshoek.
- 14 Zie ook de bijdrage van Bart Fleuren in deze bundel.
- 15 Eric Janse de Jonge, *Amerikaans staatsrecht. Beschouwingen over de 'rule of law', staatsinstellingen en politiek in de Verenigde Staten van Noord-Amerika*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2012, pp. 115-119.