

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)

# ‘Democratie is altijd onvoltooid’

## *In gesprek met Rein Jan Hoekstra*

---

door *Pieter Jan Dijkman & Jan Prij*

---

*Dijkman is hoofdredacteur van CDV en Prij is oud-redactiesecretaris van CDV.*

*Democratie is kostbaar cultureel erfgoed dat voor haar eigen behoud constant onderhoud en vernieuwing nodig heeft. Dat is de boodschap van Rein Jan Hoekstra, oud-lid van de Raad van State en oud-informateur. Er wordt volgens hem te gemakzuchtig met de democratie omgegaan. Alsof deze afis, vanzelfsprekend is, en geen cultivering behoeft. Ondertussen wordt er stevig gemorreld aan het gebouw van de democratie en dreigen we de spelregels van de democratie uit het oog te verliezen.*

‘Voor het eerst van mijn leven maak ik mij ernstige zorgen over de staat van de democratie in Nederland en de wijze waarop politieke partijen ermee omgaan’, zegt Rein Jan Hoekstra (Dokkum, 1941). Als hij dat zegt, moet er wel iets aan de hand zijn. Hoekstra heeft een lange staat van dienst. Hij was adviseur van de minister-presidenten Den Uyl, Van Agt en Lubbers, hij was informateur in 2003 en 2006, voorzitter van de Nationale Conventie over bestuurlijke vernieuwing, lid van de Raad van State en voorzitter van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

‘De zorg van politieke partijen richt zich eenzijdig op financiën, economie en

Europa’, zegt hij. ‘Dat is wel begrijpelijk in het licht van de economische crisis, maar de staat van de democratie en de zorgvuldige institutionele verankering van de wijze waarop overheid en samenleving met elkaar omgaan, zijn minstens zo belangrijk. Mijn uitgangspunt is dat onze democratie altijd een onvoltooid democratie is.’

*Waarom is de democratie nooit af?*

‘Bij democratie gaat het om het betrekken van de samenleving bij besluitvorming van de overheid om deze daarmee een goede legitimatiebasis te geven. Dit kan via ver-

schillende modellen die in het licht van de omstandigheden steeds weer herijkt moeten worden. Tot 1917 hadden we het gematigde districtenstelsel in Nederland. Daarna het evenredigheidsstelsel. Maar zou het niet kunnen zijn dat dit model inmiddels te sleets is geworden om nog goed inhoud te kunnen geven aan onze democratie? En dat we inmiddels door opinies, peilingen, en partijcongressen geregeerd worden? Dat zijn vragen die je voortdurend moet stellen en die onvoldoende aan de orde komen. Om de democratie bij de tijd te houden is het nodig om vergaande revisies van het huidige stelsel serieus te overwegen, ook enkele die binnen de christendemocratie altijd op heftig verzet zijn gestuit.'

*Wat staat er precies op het spel?*

'Ik vind de democratie een kostbaar goed. Maar ze staat onder druk, de onvrede is groot. Het geklaag over de "kaasstolp in Den Haag" en "de zakkenvullers op het Binnenhof" in combinatie met lage opkomstcijfers bij verkiezingen en de geringe participatiegraad van politieke partijen ondermijnt de legitimiteit van het democratisch stelsel. Welk instrument hebben de volksvertegenwoordigers om hun achterban daadwerkelijk goed te kunnen vertegenwoordigen? En wordt de controlerende en wetgevende taak van het parlement wel naar behoren uitgevoerd? We leven niet in een mediapolitiek landschap zoals in het Italië van Berlusconi. Maar ook hier heeft degene die via de media het publieke opinie het best weet te bespelen politiek succes.'

'Ook de onzorgvuldige wijze waarop we met de spelregels van onze democratie omgaan, past in dat beeld. De oude spelre-

gel is: er gaat eerst een brief naar de Kamer en dan wordt de pers geïnformeerd. Maar nu wordt daar steeds vaker de hand mee gelicht. Om maar een voorbeeld te noemen: de minister-president die op het scherm verschijnt en een beleidsmaatregel bekendmaakt nog voordat de Kamer is geïnformeerd.'

'Vanaf Fortuyn en daarna Wilders lijden we allemaal aan hetzelfde euvel: we zijn gaan tetteren via de media. Populistische politici hebben niet zo'n boodschap aan de normen en waarden van het bestaande politieke systeem, maar hanteren deze als

*Vanaf Fortuyn en daarna  
Wilders lijden we allemaal aan  
hetzelfde euvel: we zijn gaan  
tetteren via de media*

ze bruikbaar zijn voor eigen doeleinden. Dat mag op zich, maar dan moeten andere partijen niet ook deze methoden overnemen. Of neem het aantal Kamervragen naar aanleiding van een krantenbericht. Wat is daar de functie van, anders dan een louter symbolische? Het enkel voor de Bühne stellen van de vraag, vind ik onzinnig. Relevant is: gaat het om controle van wetgeving? Gaat de minister er sowieso wel over? Dat is een andere spelregel: een minister moet ook kunnen zeggen dat hij er niet over gaat en dat hij die vraag dus niet gaat beantwoorden.'

*Dan gaat het niet meer alleen om de mediacratie, maar ook om de zogenaamde verplaatsing van de politiek van de politieke besluitvorming naar niet democratisch gelegitimeerde arena's. Politici*

*en bestuurders suggereren dat ze op een bepaald terrein beslisbevoegdheid hebben, maar intussen gaan ze er, bijvoorbeeld door privatiseringen, niet meer over.*

‘Ook dat is een ernstig probleem, omdat niet scherp is onderscheiden wat precies de publieke en private verantwoordelijkheden zijn. Zie bijvoorbeeld de gevolgen bij de woningcorporaties. Ik doe daar nu onderzoek naar en dan vallen je de schellen van de ogen. Van de vroegere woningbouwverenigingen hebben we stichtingen gemaakt, en de betrokkenheid van de bewoners is welhaast weggeorganiseerd. Maar ook de borging van publieke belangen is uit het oog verloren. Ik zeg wel eens tegen de ambtenaren en de minister: “U bent verantwoordelijk voor de sociale woningbouw omdat het een uitwerking betreft van een sociaal grondrecht.” En dan kijken ze je aan alsof dat iets nieuws is wat ik zeg. En waar is de Inspectie Volkshuisvesting gebleven? Die is tot mijn verbazing geruisloos verdwenen bij de vorige kabinetsformatie.’

#### UITHOLLING VAN DEMOCRATISCHE VERANTWOORDELIJKHEDEN

*Als voorzitter van de Nationale Conventie constateerde u dat de Tweede Kamer te weinig met hoofdzaken bezig is en onvoldoende als kritische tegenmacht fungeert. Met deze analyse is weinig gedaan.*

‘Er zijn helaas te weinig politieke partijen die de ernst van de problemen inzien. In plaats daarvan hoor ik steeds dat de kloof tussen burgers en politiek verkleind moet worden. Maar die kloof is er helemaal niet en dat is juist het probleem. Tweede Kamerleden zitten zo langzamerhand al twitterend



FOTO: HARRY BREUGOM

op de schoot van de burgers en schuiven intussen hun verantwoordelijkheid af op de regering. Maar een volksvertegenwoordiger is niet alleen een doorgeefluik van de gevoelens van het volk. Hij is behalve volksvertegenwoordiger ook controleur van de regering en medewetgever.’

#### *De Tweede Kamer ondergraaft zelf het politieke systeem?*

‘Ja, doordat ze haar drievoudige taak als controleur, wetgever en vertegenwoordiger van de bevolking niet naar behoren uitvoert. Niet alleen de vertegenwoordigende en de controlerende functie, maar ook de wetgevende taak van het parlement wordt onvoldoende serieus genomen. Waar zijn de wetgevingsspecialisten gebleven in de Tweede Kamer? Dat de Eerste Kamer de laatste decennia steeds politieker wordt, komt doordat de wetgevingstaak van de Tweede Kamer onvoldoende inhoud krijgt.’

*De Eerste en Tweede Kamer bespelen verschillende registers. De Eerste Kamer beoordeelt primair de wetgevende kwaliteit, en velt niet het politieke oordeel zoals de Tweede Kamer dat heeft geveld. Wat vindt u ervan dat sommige CDA'ers zegen oppositie tegen het huidige kabinet te voeren via de Eerste Kamer?*

‘Daar ben ik tegen. Houd je bij je leest; blijf de kamer van de heroverweging. Dat gezegd hebbende: er ligt wel een waaier van verantwoordelijkheden voor je open als de Tweede Kamer de uitvoeringsaspecten van een wetgevingsvoorstel onvoldoende onder ogen ziet.’

*Kunt u daar een voorbeeld van noemen?*

‘Zoals ik net al even aanstipte: de verzelfstandiging vanaf 1994 van Nederlandse woningcorporaties, ingezet onder Ennëus Heerma, de staatssecretaris van Volkshuisvesting van het CDA. De vraag is of wel goed genoeg over de consequenties is nagedacht. Op het terrein van privatisering en verzelfstandiging zijn vaker zonder weloverwogen vooronderzoek beslissingen genomen. Neem bijvoorbeeld de NS. Naar mijn overtuiging is de verzelfstandiging van zowel de woningcorporaties als de spoorwegen in eerste instantie ingezet als een bezuinigingsoperatie. Maar is het wel voldoende afgewogen, anders dan in financiële zin? Is de vraag gesteld of de verzelfstandiging op zich wel een goed idee is? Omdat sinds de privatisering de verantwoordelijkheden onhelder zijn gebleven, zie je dat de minister nu constant moet schipperen.’

*U vindt dat die verzelfstandigingen niet hadden moeten plaatsvinden?*

‘Dat klopt, niet zonder afweging van de uitvoeringsproblemen. Je kunt de afweging maken, en vervolgens bij de beslissing zelve is soms gedaan alsof iets wat bij de overheid hoorde, evengoed door de markt zou kunnen worden gerealiseerd. Sociale woningbouw en openbaar vervoer betreffen hoe dan ook de inrichting van het publieke domein.’

‘Het onderscheid tussen publiek en privaat wordt niet meer goed gemaakt. Politici, bestuurders en ambtenaren spreken over de overheid alsof ze een bedrijf is. Er wordt ambtelijke deskundigheid weggesaneerd, die vervolgens via externe bureaus weer moet worden ingehuurd. Veel institutioneel geheugen op de ministeries gaat verloren. Na het wegsaneren van de Inspectie Volkshuisvesting zijn nu zelfs inspecties bij onderwijs niet meer vanzelfsprekend. Er wordt gezegd: het handhaven van de inspectie is ouderwets, we doen het nu via “audits”: we vertrouwen in de werking van het systeem zelf. Je ziet waar het mantra “Heb vertrouwen!” toe heeft geleid. Ik vind dat behoorlijk naïef. Je moet altijd ook een gezond wantrouwen hebben en je afvragen of de behartiging van het publieke belang wel adequaat gebeurt. Je moet scherp blijven en daartoe bij de les worden gehouden.’

‘De wal keert nu het schip op sommige terreinen. Misstanden in het toezicht en de *governance* van woningcorporaties zijn daar voorbeelden van, evenals de gang van zaken bij onderwijsgroep Amarantis.’

*Bij de kabinetsformatie is de rol van de Koning geminimaliseerd. De Koning maakt als rustgevende factor nieuwe politieke verhoudingen, na een verhitte verkiezingsstrijd, weer mogelijk. Nu wordt dat niet meer nodig geacht. Is dat dan ook*

*niet ondermijnend voor de stabiliteit van het politieke systeem?*

‘Nee, dat kun je zeker niet zo stellen. Het is geen wet van Meden en Perzen dat de Koning dat doet. Dat was voor 1917 ook niet altijd het geval. De Tweede Kamer heeft het recht om het heft in eigen handen te nemen. Veel belangrijker dan het wel of niet inschakelen van de koningin bij een formatie, vind ik het in acht nemen van zorgvuldige procedures bij de kabinetsformatie. In de procedure met inschakeling van de koningin was

*De kabinetsformatie werd niet zorgvuldig afgehandeld*

die zorgvuldigheid gewaarborgd. De kabinetsformatie werd nu niet zorgvuldig afgehandeld. Ik vind het tegen deze achtergrond opmerkelijk dat de minister-president direct na de beëdiging van het kabinet op Huis ten Bosch spoorlags vertrok als leider van een handelsdelegatie naar Turkije, terwijl de regeringsverklaring nog in voorbereiding was.’

*Is het niet symbolisch: de handelsbelangen gingen voor de democratische procedures?*

‘Inderdaad. De onzorgvuldige afhechting van de formatie zag je direct terug met de kwestie van de inkomensafhankelijke premies. Waar was de formateur, de minister-president? Samsom was volop aan het twitteren, Blok gaf druk tegengas. Het was een chaos. Is dat goed voor het aanzien van

de democratie? Wie had op dat moment de leiding bij de afhechting van de formatie? De formatie is pas afgerond als het kabinet de regeringsverklaring heeft afgelegd in de Kamer en dat met succes heeft doorstaan. Dat is de regel, die nog altijd geldt. De minister van Economische Zaken had in dit geval natuurlijk ook prima als delegatieleider in Turkije kunnen optreden.’

#### DE ROL VAN DE CHRISTENDEMOCRATIE

*Hoe ziet u de rol van de christendemocratie? Het CDA heeft bij een aantal door u bekritiseerde voorstellen een belangrijke rol gespeeld.*

‘Als het gaat over genormeerd optreden heeft het CDA een voorbeeldfunctie. De vraag naar een adequate en genormeerde verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en de verschillende sferen van de samenleving is bij uitstek een christendemocratische aangelegenheid. Waar ligt de verantwoordelijkheid primair en secundair, in ondersteunende zin? De katholieken hanteerden hiervoor het subsidiariteitsbeginsel en de gereformeerden het begrip soevereiniteit in eigen kring. Het zijn oude, beproefde en nog bruikbare begrippen. Het is de hoogste tijd om goed, systematisch na te denken over de vraag hoe de verantwoordelijkheden liggen.’

*Maar heeft in feite niet vooral het CDA bijgedragen aan wat u noemt ‘onvoldoende door-dachte privatiseringsoperaties’? De partij is vanouds altijd voorstander geweest van een hybride ordeningsmodel waarin het private organisaties zijn en waarin niet uitsluitend of in eerste instantie de overheid die publieke taken op zich neemt. De verzelf-*

*standiging van de woningcorporaties van af 1994 is in dat licht een logisch uitvloeisel van het ideologische stokpaardje van het CDA om de maatschappelijke organisaties op afstand van de overheid te zetten en ze weer zelf aan het stuur te laten zitten. Wat betekent uw kritiek precies? Is dit model volgens u aan revisie toe?*

‘Het gaat mij er niet om het ideologische gedachtegoed van het CDA te verlaten. Integendeel. Ik wil alleen uitdrukkelijk wijzen op de verantwoordelijkheid om bij herordening van de verhouding tussen overheid en maatschappij, zoals bij de verzelfstandigings- en privatiseringsoperaties plaatsvindt, systematisch wordt bezien of de taak thuishoort bij de maatschappelijke organisaties, en, zo ja, op welke wijze die taak moet worden uitgevoerd door die organisaties.’

*Tot slot over het revisiewerk dat naast het onderhouden van de democratische spelregels nodig is om het gebouw van de ‘onvoltooid democratie’ levend en vitaal te houden. U bent bereid vergaande voorstellen onder ogen te zien, ook voorstellen waar de christendemocratie zich altijd tegen heeft gekeerd. Kunt u voorbeelden noemen?*

‘Er zijn een paar vergaande voorstellen waarvoor ik de handen in het CDA niet op elkaar krijg. Dat is in de eerste plaats het correctief wetgevingsreferendum, namelijk dat na aanneming van een wetsvoorstel door

Tweede en Eerste Kamer onder goede waarborgen van een zorgvuldige procedure op verzoek van een bepaald aantal kiesgerechtigden een verbindend referendum over dat wetsvoorstel kan worden gehouden.

Mijn opvatting is dat daardoor ten eerste de bevolking in staat wordt gesteld om via een ordelijke procedure haar oordeel te geven, en ten tweede denk ik dat dit preventief positief zal uitwerken voor wat betreft de behandeling van wetsvoorstellen in Tweede en Eerste Kamer. Naar mijn inschatting zou dat kunnen betekenen dat Tweede en Eerste Kamer nog meer gaan letten op de kwaliteit van de inhoud en op problemen bij de uitvoering. Kortom, bezint eer ge begint.’

‘In de tweede plaats denk ik aan herinvoering van het districtenstelsel zoals dat tot 1917 functioneerde. Ik zie dat als adequate kanalisatie van de wederzijdse betrokkenheid van de volksvertegenwoordiger met zijn of haar kiezer in het betrokken district. In zoverre zou herinvoering een meerwaarde hebben voor ons parlementaire stelsel.’

‘Ten slotte, en dat vergt geen grondwetswijziging, blijf ik zeggen dat het houden van tussentijdse verkiezingen bij een tussentijdse crisis in de coalitie geen automatisme mag zijn. De Grondwet heeft een zittingsperiode van de Tweede Kamer van vier jaar voorgeschreven. Het verdient elke keer weer een diepgaande afweging of ontbinding van de Tweede Kamer, en dus nieuwe verkiezingen, in de gegeven situatie de oplossing is voor de crisis in de coalitie.’