

Het is hard nodig dat de positie van kiezers en gekozenen wordt versterkt

Posted on 30 januari 2021 by Gastauteur

door Ruud Koole

De invoering van het algemeen kiesrecht – een eeuw geleden – was voor sommigen reden om te spreken over het bereiken van een 'volwaardige democratie'. Nu is een democratie nooit 'af ' en dus altijd onvolmaakt, maar dat alle volwassen mannen en vrouwen actief en passief kiesrecht kregen was ongetwijfeld een mijlpaal in de door Tocqueville en later Thorbecke onvermijdelijk geachte democratische ontwikkeling. Betekent democratie niet dat macht wordt gegeven aan mensen die anders machteloos zouden zijn gebleven?

Tegelijk zien we dat al vanaf de Bataafse Revolutie aan het einde van de achttiende eeuw pogingen zijn gedaan om de democratie in te snoeren; sommigen zullen zeggen: in goede banen te leiden. Het negentiende-

eeuwse liberalisme was, behalve gericht op het inperken van de macht van de koning, vooral bezig de democratie te temmen. Raadpensionaris Rutger-Jan Schimmelpenninck (1761-1825), beducht voor 'doorgeschoten democratie', is niet voor niets 'de eerste liberaal' genoemd. De Engelse vertaling van 'democratische rechtsstaat' luidt *liberal democracy*.

De democratie moet zich wel kunnen ontwikkelen

De inbedding van democratie in rechtstatelijke kaders als het legaliteitsbeginsel (rule of law), respect voor grondrechten en voor minderheden en de toegang tot een onafhankelijke rechter, is een groot goed. Het bevordert goed bestuur en de vrijheid van burgers. Democratie en rechtsstaat zijn met elkaar getrouwd, ook al is het een 'verstandshuwelijk'.

Net als dijken bij rivieren ongewenste schade door overstromingen helpen te voorkomen, draagt de inbedding van de democratie bij aan het beheersbaar houden van maatschappelijke ontwikkelingen. Maar de rivier moet wel kunnen blijven stromen. Wanneer dijken dammen worden, blijft er van de rivier weinig over en zal het water zich uiteindelijk een andere baan forceren.

Een tendens naar minder invloed van kiezers

De laatste decennia manifesteert zich een ontwikkeling naar minder invloed van de kiezers. Binnen de electorale pijler, waarin politieke partijen, parlement en regering handelen op basis van een kiezersmandaat en die in Nederland over het algemeen nog redelijk functioneert – al zijn er zorgpunten – verschuift steeds meer macht van volksvertegenwoordigers naar bestuurders. In een noodsituatie kan dat tijdelijk tot op zekere hoogte gewenst zijn, maar het is problematisch wanneer het structureel plaatsvindt.

Daarnaast is er in de democratische rechtsstaat een niet-electorale pijler, waarin niet-gekozen overheidsinstellingen als de rechterlijke macht, centrale banken en andere autoriteiten besluiten nemen die veel mensen raken. Als het goed is houden de twee pijlers elkaar in evenwicht met het oog op het welzijn van het volk.

Het evenwicht is wankel

Maar is de verhouding tussen die twee pijlers nog wel in balans? Tussen de beide pijlers voltrekt zich door nationale en internationale (met name Europese) ontwikkelingen een aardverschuiving ten gunste van overheidsinstituties die niet, of hoogstens zeer indirect, zijn gebaseerd op een kiezersmandaat.

Overheidsorganisaties in beide pijlers kunnen een zekere legitimiteit opbouwen wanneer zij mensen eerlijk behandelen (procedurele rechtvaardigheid) en wanneer zij 'leveren', dat wil zeggen: bijdragen aan collectieve goederen als veiligheid, gezondheidszorg, onderwijs, bestaanszekerheid en werkgelegenheid. Maar de primaire legitimatie van overheidsbeleid vindt in de electorale pijler plaats.

De groei in aantal en invloed van de non-majoritarian institutions, contre-démocratie of unelected bodies, zoals onafhankelijke overheidsinstellingen in het wetenschappelijk jargon worden genoemd, is inmiddels echter zo groot dat hierdoor het wankele evenwicht tussen beide pijlers onder druk staat. Hierdoor dreigt ont-democratisering.

Het gevaar van woede of apathie

Wanneer politici die door de kiezers worden aangesproken te vaak zouden moeten reageren met de opmerking 'ik ga daar niet meer over' dan zouden die kiezers het geloof in het nut van het uitbrengen van een stem kunnen verliezen. Zover is het in Nederland nog niet, maar alertheid is geboden.

Wanneer frustratie over het onvermogen van de democratische politiek toeneemt, draagt dat bij aan politieke onverschilligheid of antipolitiek sentiment en dat is voor beide pijlers niet goed. Verkiezingen die geen invloed zouden hebben op machtsuitoefening door overheidsinstellingen doen het volk 'in woede ontsteken, of wegzinken in apathie' (Montesquieu).

Angst voor de kiezer is slechte raadgever

Wat daarom niet helpt is om bij problemen in het functioneren van de ene pijler, de oplossingen uitsluitend te zoeken in de andere pijler. Het partijpolitieke electorale kanaal, mag dan volgens de Franse geschiedschrijver van de democratie Pierre Rosanvallon (1948) 'ontheiligd'

zijn, dat betekent nog niet dat de legitimatie van de democratische rechtsstaat vooral gezocht moet worden in de niet-electorale pijler. Er zijn grenzen aan het temmen van de democratie en angst voor de kiezer is een slechte raadgever.

Het verstevigen van de positie van de kiezer en de volksvertegenwoordiging en het versterken van het functioneren van de daarmee verbonden politieke partijen in de electorale pijler zijn daarom hard nodig. Daarvoor ligt ook een grote verantwoordelijkheid bij de volksvertegenwoordigers en partijen zelf, onder meer door minder te delegeren aan het bestuur of aan onafhankelijke organisaties, door heldere beleidskeuzes aan de kiezers voor te leggen en door ervaring en kwaliteit in de volksvertegenwoordiging te bevorderen.

De niet-gekozenen moeten hun plaats kennen

In de niet-electorale pijler dient de toegang gegarandeerd te zijn tot de onafhankelijke rechterlijke macht, die dan wel zo georganiseerd en gefinancierd moet zijn, dat zij de vraag om rechterlijke uitspraken aankan. Net als andere niet-electorale overheidsinstituties dient zij echter terughoudend te zijn om zich met politieke vraagstukken te bemoeien.

Andere onafhankelijke autoriteiten behoren slechts onafhankelijk te zijn binnen duidelijke, door de politiek geformuleerde kaders, anders dreigen hun technocraten 'overmighty citizens' te worden. De democratische rechtsstaat houdt meer in dan goed functionerende overheidsinstituties.

De balans moet terug

Evenzeer van groot belang zijn vrije onafhankelijke journalistiek, de afwezigheid van grote maatschappelijke ongelijkheid en een tocquevilleaanse 'democratische geest' bij de bevolking, waarbij opvoeding en onderwijs een grote rol spelen. Maar ook die zijn gebaat bij het goed functioneren van de twee pijlers van overheidsinstituties, waartussen een zeker evenwicht dient te bestaan.

Zwakheden in de ene pijler kunnen niet zomaar worden gecompenseerd door versterking van de andere pijler. Omdat de samenleving verandert, is dat evenwicht niet statisch en moet het steeds opnieuw worden gevonden. Maar beide pijlers moeten stevig zijn. Ten bate van het volk, in al zijn pluriformiteit.

Ruud Koole is politicoloog, historicus en emeritus hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit Leiden. Hij was voorzitter van de PvdA en is lid van de Eerste Kamer.

Dit artikel is een licht bewerkte versie van de slotparagraaf van Koole's pas verschenen boek 'Twee pijlers – het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat'. Meer informatie bij uitgeverij Prometheus.