

‘Het is de taak van de filosofie om licht te werpen op wat zo dichtbij,  
zo rechtstreeks met ons verbonden en zo vertrouwd is,  
dat het ons ontgaat.’

(Michel Foucault)

## Naar een volksdemocratie?

Het rammelende representatie-concept van de commissie-Remkes

door Annemarie Kok

### Inleiding

De Staatscommissie parlementair stelsel die van haar werkzaamheden eind 2018 verslag uitbracht<sup>1</sup>, vindt dat burgers zich moeten kunnen herkennen in onze nationale politici als personen, en vooral: in hun opvattingen en besluiten. En aangezien parlementariërs nu onvoldoende aan *deze* norm beantwoorden – én omdat mensen tegenwoordig mondiger zijn, en beter opgeleid – is het volgens de staatscommissie zaak dat burgers extra invloed krijgen op *wie* er in de Tweede Kamer komen, en ook: rechtstreekse invloed op *de formatie*, op *het beleid* (via burgerfora en digitale participatie) en op de parlementaire *besluitvorming* (middels een bindend referendum).

Wil ons nog altijd breed gewaardeerde democratische stelsel ook in de toekomst op de steun van de bevolking kunnen blijven rekenen, dan moeten politici bovendien *op emotioneel niveau* nauwer gaan ‘aansluiten’ bij wat de staatscommissie ‘de verwachtingen en behoeften’ van mensen noemt.

Met haar normatieve vertrekpunt en de daarop gebaseerde strategie om de representatieve democratie te repareren langs de weg van individuele burgerinvloed en een uitgesproken empathische mentaliteit van politici, geeft de staatscommissie blijk van een geheel eigen interpretatie van het grondwettelijke begrip ‘vertegenwoordiging’. Die interpretatie is evenwel onhoudbaar.

In onderstaande beschouwing licht ik deze observatie en het bijbehorende negatieve oordeel uitgebreid toe. Aldus wil ik bijdragen aan de publieke en politieke discussie rondom het eindrapport van de staatscommissie, dat nog altijd wacht op nadere behandeling door het kabinet<sup>2</sup> en de beide Kamers.

---

<sup>1</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, Boom, 2018.

<sup>2</sup> In een Kamerbrief van 26 juni 2018 werd een voorlopige kabinetsreactie op het eindrapport van de commissie-Remkes gegeven, waarin onder meer de analyse op het punt van ‘gebrekkige inhoudelijke representatie’ werd onderschreven en een standpunt over het bindend referendum werd uitgesteld.

Overigens heerst in minstens één politieke partij, de PvdA, enthousiasme over de ideeën van de staatscommissie, ook bekend als de commissie-Remkes:

*‘[De commissie] beschrijft hoe de democratie in het hart getroffen wordt wanneer groepen mensen zich onvoldoende gerepresenteerd weten. Ook schetst de commissie langs een aantal lijnen hoe dit democratisch deficit aangepakt kan worden (...). Dit biedt inspiratie voor onze partij.’<sup>3</sup>*

Ook groeperingen als Code Oranje, Meer democratie en GeenPeil sympathiseren met de staatscommissie. Al gaan die liever nog een flink aantal stappen verder in het hervormen van de democratie.<sup>4</sup>

~

Het artikel dat u nu leest, is een uitbreiding van de kritiek op de staatscommissie die ik eerder opschreef in mijn boekje *Herinnering aan de rechtsstaat*<sup>5</sup> en in mijn opiniestuk [‘Een liberale democratie kan niet zonder vertegenwoordiging’](#) dat op zaterdag 28 maart 2020 was te lezen in *NRC Handelsblad*. Op dit opiniestuk werd in dezelfde krant door drie leden van de staatscommissie gereageerd,<sup>6</sup> en ook over die reactie gaat (het eerste deel van) deze beschouwing.

Verder bestaat er verwantschap tussen een deel van mijn opmerkingen over de analyse en voorstellen van de staatscommissie, en bevindingen van juriste en promovenda Eva van Vugt. Zij is gespecialiseerd in artikel 50 van onze Grondwet, dat sinds 1814 luidt: *‘De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk’*. Tevens was het Van Vugt die in 2017 de staatscommissie opriep om duidelijk te maken hoe zij gezien artikel 50 tegen (onder meer) het begrip ‘vertegenwoordiging’ aankijkt, alvorens ‘te gaan toetsen of het parlementair stelsel nog functioneert’.<sup>7</sup> In het eindrapport van de commissie staat dat men Van Vugts ‘uitdaging’ graag is aangegaan.

Onafhankelijk van elkaar, en redenerend vanuit verschillende benaderingen, kwamen Eva van Vugt en ik na bestudering van dit rapport tot een soortgelijke duiding van de ‘eigentijdse, normatieve’ uitleg die de staatscommissie naar eigen zeggen aan artikel 50 van de Grondwet heeft gegeven.

In 2019 heeft Van Vugt haar bevindingen verwoord in een snedige wetenschappelijke publicatie.<sup>8</sup> Op basis van een reconstructie van diverse uitspraken in het eindrapport van de staatscommissie, en ook gezien de democratische vernieuwingsvoorstellen van ‘Remkes’, komt zij tot de slotsom dat de

---

<sup>3</sup> Fragment uit de tekst van een motie, aangenomen tijdens het PvdA-congres van 7 maart 2020.

<sup>4</sup> ‘Partij, maak ruimte voor burgers’, gezamenlijk opiniestuk van Bert Blase, Niesco Dubbelboer, Harm van Dijk, Bart Nijman en Joost Eerdmans, *NRC Handelsblad*, 14 maart 2020.

<sup>5</sup> Annemarie Kok, *Herinnering aan de rechtsstaat. Pleidooi voor serieus openbaar bestuur*, Trancity-Valiz, 2018.

<sup>6</sup> ‘Een sterker parlement én grotere invloed van kiezers, het kan’, Tom van der Meer, Ruud Koole en Carla van Baalen, *NRC Handelsblad*, 6 april 2020.

<sup>7</sup> Eva van Vugt, ‘Herbezinning parlementair stelsel? Herinterpretatie artikel 50 Grondwet!’, *Nederlands Juristenblad*, maart 2017.

<sup>8</sup> Eva van Vugt, ‘Versterking van de democratie: parlementaire vertegenwoordiging volgens de Staatscommissie’, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, april 2019.

commissie het *vertegenwoordigen* van het Nederlandse volk lijkt te verstaan als het *gehoorzamen* van het Nederlandse volk.

Als representatie voor de commissie werkelijk primair ‘het uitvoeren van de volkswil’ betekent, zo schrijft Van Vugt vervolgens, dan wijkt haar invulling van ‘vertegenwoordiging’ fundamenteel af van wat op basis van de historische achtergronden van artikel 50 onder deze term mag worden verstaan, en had de commissie voor alle duidelijkheid beter kunnen pleiten voor wijziging van dit artikel. Nu de commissie zo’n wijzigingsvoorstel *niet* heeft gedaan, krijgen we volgens Van Vugt mogelijk *terloops* met een heel ander democratie-concept te maken, mocht het gedachtegoed van de commissie door het huidige dan wel een nieuw kabinet worden geadopteerd.<sup>9</sup>

Helaas heeft de staatscommissie op het artikel van Eva van Vugt niet publiekelijk gereageerd. Ook in de NRC-reactie van drie commissieleden op mijn opiniestuk, waarin ik naar het artikel van Van Vugt verwees, werd op haar uitlatingen niet ingegaan.

Hieronder werk ik mijn eigen kritiek op (een deel van) het rapport-Remkes uit, langs drie lijnen. Om te beginnen sta ik stil bij de betekenis van ‘vertegenwoordiging’, mede vanuit een vrij praktische kijk op het hoe en waarom van de representatieve democratie. Daarna bespreek ik de twee hierboven al genoemde *medicijnen* die de staatscommissie aanbeveelt ter verlichting van de door haar geconstateerde ‘haperende’ (inhoudelijke) vertegenwoordiging: meer *empathie* en meer *democratie*. Ik besluit dit stuk met een nawoord.

## 1. Vertegenwoordigen is niet: ‘vertolken’

Op initiatief van de Tweede en Eerste Kamer werd door de regering in 2017 een staatscommissie ingesteld. Die moest zich in het licht van uiteenlopende ontwikkelingen buigen over de ‘toekomstbestendigheid’ van ons parlementaire stelsel. Op 13 december 2018 verscheen het lijvige eindrapport van de achtkoppige commissie.<sup>10</sup>

Een dag eerder, op 12 december 2018, vond de boekpresentatie plaats van mijn essay *Herinnering aan de rechtsstaat. Pleidooi voor serieus openbaar bestuur*. In een van de hoofdstukken daarin reageer ik op de zogenoemde ‘Tussenstand’ die de commissie in de zomer van dat jaar had gepubliceerd. Hierover schreef ik onder meer:

*‘In haar pre-eindrapport stelt de commissie tamelijk plichtmatig dat de representatieve democratie voor haar ‘uitgangspunt’ is. Waaróm indirecte democratie nou eigenlijk precies zo belangrijk is, daaraan maakt ze geen woorden vuil. Liever schakelt ze snel over op de gedachte dat burgers via de ‘voorkant’ én de ‘achterkant’ van politieke besluitvorming nieuwe vormen van invloed zouden moeten krijgen.’<sup>11</sup>*

---

<sup>9</sup> Vgl. Annemarie Kok, ‘Afscheid van de indirecte democratie’, *S&D* 2018-6; hierin stel ik dat Nederland reeds enige tijd een nieuwe (informele) staatsvorm heeft.

<sup>10</sup> Het eindrapport van de staatscommissie bevat afzonderlijke hoofdstukken over ‘een weerbare democratische rechtsstaat’ en ‘een sterk parlement’; die onderdelen worden in dit stuk niet besproken.

<sup>11</sup> *Herinnering aan de rechtsstaat*, p. 65-66.

Eind 2018 werd duidelijk dat deze kritiek kon worden doorgetrokken naar het finale commissierapport. Over dit eindrapport schreef ik vervolgens in *NRC Handelsblad* van 28 maart 2020 dat de staatscommissie een even opmerkelijke als onzalige nieuwe draai geeft aan ons parlementaire, partijpolitieke stelsel. De commissie blijkt onder ‘volksvertegenwoordiging’ namelijk te verstaan dat de afstand tussen wat burgers ‘willen’ en wat politici besluiten zo klein mogelijk wordt gehouden. Zo valt in haar eindrapport te lezen:

*‘Het gaat er (...) om dat de belangen, idealen, ideeën, aspiraties en ambities van de Nederlandse burgers (...) adequaat worden vertegenwoordigd en vervolgens, binnen de grenzen van het redelijke uiteraard, worden verwezenlijkt.’ (p.53)*

Het vertegenwoordigingsideaal van de staatscommissie bevat echter nog meer elementen. ‘Representatie’ betekent volgens haar om precies te zijn dat *alle* burgers (1) zich *inhoudelijk* gehoord weten, (2) zich met *persoonlijke kenmerken* van gekozenen kunnen identificeren en (3) zich in hun behoeften *gezien voelen*. NB: in de huidige parlementaire praktijk schiet de vertegenwoordiging volgens de commissie op elk van deze drie punten tekort.

De representatie-opvatting van de commissie, die zij in veelal wollige bewoordingen heeft verpakt, noemde ik in mijn *NRC*-stuk naïef en bedrieglijk. Kern van de representatieve democratie is in mijn ogen dat elke volwassen staatsburger op gezette tijden een partij mag aanwijzen waaraan hij of zij het behartigen van publieke belangen het meest toevertrouwt – om inhoudelijke redenen en/of op basis van (sceptisch) vertrouwen in de ‘gezichten’ van een partij. En daarna is het aan gekozenen en aan benoemde bestuurders om rondom een regeerprogramma telkens een veelheid aan opvattingen, belangen, feiten en factoren te memoreren dan wel alsnog in het vizier te krijgen, af te wegen en *om te vormen* tot verdedigbare, samenhangende besluiten waarmee de meeste mensen kunnen leven, en die lange tijd mee kunnen.

Wat we anders gezegd van politici mogen verwachten, is dat zij zorgvuldig hun politieke *werk* doen, en wel binnen een partijpolitieke, juridische, ambtelijke en wetenschappelijke omgeving die hiertoe speciaal is ontworpen, terwijl zij tevens voortdurend in contact staan met allerlei belanghebbenden, en, via onder andere journalistieke media, ook met hun eigen kiezers en de bevolking als geheel.

Wat we derhalve *niet* van politici kunnen vragen, is dat zij zo veel mogelijk in de buurt blijven van individuele kiezersvoorkeuren – op die manier valt er immers niets te bereiken.<sup>12</sup>

Evenmin is het wenselijk dat politici zich gaandeweg hun zittingstermijn constant van de wijs laten brengen door wat een – ogenschijnlijke – meerderheid van de bevolking ‘zelf’ het beste lijkt, wat dan bijvoorbeeld zou zijn gebleken uit het een of andere opinieonderzoek. Niet alleen omdat burgers in

---

<sup>12</sup> De notie ‘politiek als werk’ gebruikte ik voor het eerst in *Binding genoeg* (2017) nadat ik die was tegengekomen in een fraai stuk van filosoof en oud-WRR-lid Gerard de Vries, getiteld ‘Polis zonder politiek?’, opgenomen in de bundel *Filosofen agenderen de stad*, Platform 31, 2015. Ook te vinden op [www.ruimtevolk.nl](http://www.ruimtevolk.nl).

vergelijking met politici ‘makkelijk praten’ hebben en op hun opvattingen niet aanspreekbaar zijn, maar ook omdat de informatieve waarde van zulke onderzoeken dikwijls beperkt is.<sup>13</sup>

Bovendien is het een fictie dat ‘gewone burgers’ (ongeacht hun opleidingsniveau) ten aanzien van allerhande politieke vraagstukken over uitgekristalliseerde opvattingen beschikken. Kenmerk van (kandidaat-)politici is nu juist dat zij, anders dan de meeste mensen, *bereid en in staat* zijn om:

- dag in dag uit na te denken over een scala aan maatschappelijke problemen, en over mogelijke oplossingen daarvoor;
- binnen het verband van een politieke partij hun ideeën verder te ontwikkelen tot een min of meer samenhangend geheel van gezichtspunten en beleidsopties (waarmee men kiezers tegemoet kan treden);
- medeverantwoordelijkheid te dragen voor het landsbestuur.

Ja, misschien vind ik dit nog wel de grootste vergissing van de staatscommissie: dat zij kennelijk meent dat politici bestaan om *de initiële wensen en opvattingen* van mensen te ‘vertolken’, en als het even kan te ‘verwezenlijken’.

~

De burger-gecentreerde denkwijze van de staatscommissie heeft veel weg van de manier waarop de laatste jaren door de Tweede Kamer, opeenvolgende kabinetten Rutte, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) alsmede binnen het decentrale bestuur wordt aangekeken tegen de relatie politicus-burger.<sup>14</sup> Die relatie zou, in deze ontzuilde, individualistische en digitale tijden, ‘radicaal omgekeerd’ zijn, dan wel radicaal omgekeerd *moeten worden*: politieke partijen hoeven niet langer een op overtuigingen, feiten en rechtsstatelijke waarden gestoelde visie meer te formuleren van waaruit volksvertegenwoordigers met hun (potentiële) achterbannen, met elkaar en met vele ‘derden’ inhoudelijke discussies voeren. Voortaan zouden de ‘eigen’, al dan niet per burgertop, peiling of via digitale participatie opgewekte opvattingen van burgers ‘richtinggevend’ dienen te zijn.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Zie over de betrekkelijke waarde van menig opinieonderzoek ook Floor Rusman, ‘Ja, ik heb zorgen maar lig er niet wakker van’, *NRC Handelsblad*, 14 maart 2019.

<sup>14</sup> In het jaarverslag van de Raad van State over 2016 was mede n.a.v. deze ontwikkeling het volgende te lezen: ‘De Grondwet gaat uit van een concept waarbij vergadering van gekozen leden het volk als geheel vertegenwoordigt als ‘plaatsbekleder’ daarvan. In het spraakgebruik is het begrip ‘vertegenwoordiging’ echter van betekenis veranderd en meer begrepen als representant van (een deel van) de kiezers. Daarmee heeft de volksvertegenwoordiging nog slechts een van de bevolking afgeleid gezag. In die visie heten vormen van directe betrokkenheid dan ook al gauw democratischer te zijn. Te weinig wordt onderkend dat het om wezenlijk verschillende vormen van democratie gaat (...) Het ad-hoc-karakter van besluitvorming door referenda en incidentele burgerbetrokkenheid, zonder verantwoordelijkheid voor de gevolgen daarvan, verdraagt zich (...) minder goed met de behoefte aan eenheid en continuïteit in overheidsbesluitvorming. Het verdraagt zich ook minder goed met het omvattende en overkoepelende karakter van de afweging van belangen die dit vergt. Daar was de vertegenwoordigende democratie voor ontworpen’. [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl).

<sup>15</sup> Zie o.a. p. 19-20 en p.68 van *Herinnering aan de rechtsstaat*. Verhelderend is bovendien: Geerten Boogaard, ‘Levende stemkastjes en het verbod van last. Over artikel 67 Grondwet en de plannen van GeenPeil’, *Nederlands Juristenblad*, februari 2017.

In *NRC Handelsblad* keerde ik me tegen precies deze onwaarachtige en in wezen *serviele* benadering van ‘representatie’, waarin niet langer de rechtsstatelijke inbedding en zowel het politiek-argumentatieve als het coöperatieve karakter van de democratie voorop staat, maar volksvertegenwoordigers zich in hoge mate moeten laten leiden door wat de individuele burger vindt/voelt/‘wil’.

Daarnaast hekelde ik de genoemde *voorstellen* van de staatscommissie, die voortkomen uit haar diagnose van een tekortschietende representatie. Al met al stelde ik dat de commissie de huidige representatieve democratie kennelijk wil verruilen voor een (representatieve) ‘volksdemocratie’.

Nee hoor, reageerden drie leden van de staatscommissie op 6 april jl. op de opiniEPagina van *NRC* quasi verbaasd. Wij zijn juist voor een ‘sterk parlement’, en dat gaat prima samen met democratische vernieuwingen zoals de gekozen formateur, het werken met burgerfora, meer gebruik maken van digitale participatie, voorkeurstemmen zwaarder laten wegen en de invoering van het bindend correctief referendum<sup>16</sup>.

De desbetreffende commissieleden – Tom van der Meer, Ruud Koole en Carla van Baalen – *ontkenden* in hun *NRC*-repliek dus dat de staatscommissie zich op glad democratisch ijs begeeft. Voorts schreef het drietal dat *mijn visie* op de werking van de parlementaire democratie ‘achterhaald’, ‘conservatief’ en ‘radicaal’ is. Zo stelden de drie dat ik ‘elk’ voorstel tot het anders betrekken van burgers afwijs, ofschoon mijn commentaar was gericht op het geheel van commissievoorstellen, inclusief de rammelende onderbouwing daarvan.

Ook dichtte de staatscommissie-delegatie mij toe dat ik uitga van een strikt onderscheid tussen – in hun woorden – ‘lastdragers (politici met gerichte opdrachten van kiezers)’ en ‘gemachtigden (politici met een vrij mandaat)’, waarbij ik alleen het tweede type van belang zou vinden.

Het onderscheid ‘lastdrager-gemachtigde’ had ik in mijn opiniestuk echter niet gebruikt. Evenmin heb ik beweerd dat volksvertegenwoordigers los van hun politieke achterban zouden moeten opereren. Al zou ik zeker *niet* van ‘lastdragers met gerichte opdrachten van kiezers’ willen spreken.

Wél wees ik erop dat het in ieders belang is dat parlementariërs brede, eigen afwegingen kunnen maken. En schreef ik dat een stapeling van manieren om mensen persoonlijk te laten meedoen aan beleids- en besluitvorming ertoe leidt dat burgers in hun rol van *kiezer* steeds minder serieus worden genomen.

In het *NRC*-stuk van Van der Meer, Koole en Van Baalen gebeurde nóg iets gekks. In het kader van hun begrippenpaar ‘lastdragers-gemachtigden’ merkten zij op dat het nou juist zo positief is dat parlamentsleden met *beide* rollen moeten omgaan. En verderop in hun stuk schreven ze opvallend luchtig: ‘Meestal [is het] geen probleem dat een parlement andere besluiten neemt dan het

---

<sup>16</sup> Dat het bindend referendum *strijdig* is met (ook) artikel 50 van de Grondwet laat Geerten Boogaard naast vele andere interessante zaken zien in ‘Democratie en de Nederlandse Grondwet. Een proeve van systematische grondwetsinterpretatie’, *Democratie: nieuwe ontwikkelingen*, publicatie van de Staatsrechtkring 2018. Waarom bindende referenda *verwerpelij*k zijn, legt bijvoorbeeld journalist Lex Oomkes uit in ‘Het probleem is het referendum zelf’, *Trouw*, 10 september 2019.

electoraat zou doen'. En: 'In het algemeen is dat een kracht van het parlement. Het zijn immers mensen die namens ons debatteren en afwegingen maken'.

Een en ander was beslist goed om te lezen, maar wel in strijd met de zorgelijke teneur van hun eigen eindrapport. Anders gezegd: wat de drie ten onrechte bráchten als kritiek op *mijn* betoog, was in feite kritiek op de staatscommissie waarin zij zelf zitting hadden. In het rapport-Remkes staat namelijk niets te lezen over het feit dat *verschil* tussen de input en de output van politiek beraad<sup>17</sup> in principe alleszins gerechtvaardigd is. Een dergelijke verdediging van de parlementaire democratie wordt in het eindrapport in het geheel niet geleverd, een omissie waarvan zoals ik al zei ook in haar 'Tussenstand' al sprake was.<sup>18</sup>

In plaats van zo'n verdediging te leveren – tegenover de populistische kritiek op het 'elitaire' karakter van politiek én ter bestrijding van de constitutionele incontinentie die zich bij doorsnee politiek-bestuurlijk Nederland heeft geopenbaard – hamert de staatscommissie erop dat mensen zich optimaal in politici moeten kunnen herkennen. Sterker nog: zij noemt het 'een inherente zwakte' van de parlementaire democratie dat 'op specifieke onderwerpen discrepanties ontstaan tussen de politieke besluitvorming en de opvattingen van de meerderheid van de bevolking.' Gevolgd door de wazige zin: 'Deze discrepanties worden problematischer naarmate deze thema's belangrijker en polariserender worden.'

Het lijkt er dan ook op dat de drie commissieleden hun opinie-bijdrage (waarin zij op menig kritiekpunt van mijn kant niet ingingen) mede aangrepen om subtiel enige afstand te doen van een analyse en aanbevelingen waarover zij zich mogelijk (deels) toch niet erg lekker voelen, zoals een opmerkelijke *NRC*-lezer (bekend met het commissierapport) me liet weten. Zowel hij als ik moesten bij dit vermoeden ook denken aan diverse *elders* gedane uitspraken van de politicologen Van der Meer en Koole, die nog sterker contrasteren met het alarmistische staatscommissie-relaas.

Zo hebben Koole en ik meermaals met instemming op elkaars publicaties gereageerd, daar waar die onder meer gingen over de schaduwkanten van nieuwe vormen van burgerparticipatie en de zogenoemde 'meervoudige democratie' waarmee onder anderen het ministerie van BZK en de VNG sinds enkele jaren dwepen. In zijn mooie verhaal 'Maak de gemeentepolitiek Wibaut-proof' in het tijdschrift *S&D* van december 2019, schreef Koole over deze 'meervoudige democratie':

*'Die term weerspiegelt een bredere trend in het denken over politieke stelsels, waar de nodige vraagtekens bij te zetten zijn. Die bredere trend is: kritiek op het veronderstelde slechte functioneren van de electorale pijler van de democratische rechtsstaat. Verkiezingen, partijen, gemeenteraden, parlementen zouden niet meer goed functioneren en daarom zou de legitimatie van het politiek-bestuurlijke stelsel vooral gezocht moeten worden buiten dat electorale kanaal. In onafhankelijke*

---

<sup>17</sup> Zie noot 12 (De Vries), p. 51.

<sup>18</sup> 'Hoewel de representatieve democratie als uitgangspunt voor de commissie niet ter discussie staat, lezen we opvallend weinig over dat wat de kern van dit stelsel uitmaakt', aldus ook de Groningse hoogleraar staatsrecht Solke Munneke in een beschouwing over *Tussenstand*, getiteld 'De bouwmarkt van het staatsrecht', *S&D* 2018-5.

*toezichtsorganen, autoriteiten en andere unelected bodies, of in het op andere manieren betrekken van mensen bij de politiek, als burgers, maar niet als kiezers.'*

Verder was ik er blij mee dat Tom van der Meer in 2017 als een van de weinige Nederlandse intellectuelen stelling nam tegen de toen hardnekkig rondwarende gedachte dat onze democratie nog maar zeer matig functioneert en daarom dringend vernieuwd moet worden. Zo schreef Van der Meer begin 2017 in *De Groene Amsterdammer*:

*'Wat de Nederlandse democratie vooral mist, zijn politici die bereid zijn de kiezer en het kiesstelsel te verdedigen. De feitenvrije suggestie van een democratische (vertrouwens)crisis is [namelijk] niet zonder risico's, zeker niet als onze eigen politici en publicisten – dragers van het democratisch discours – die uitroepen.'*<sup>19</sup>

En: *'Het democratisch doemdenken gaat hand in hand met allerlei voorstellen om onze democratie te redden, van stembediploma's tot hogere kiesdrempels en een districtenstelsel, en van bindende referenda tot verkiezingsloterijen. Maar [deze] oplossingen getuigen van democratisch wensdenken.'*

In zijn destijds spraakmakende pamflet *Niet de kiezer is gek* (2017) drukte Van der Meer zich nog krachtiger uit over zulke nieuwe inspraakinstrumenten, waarvoor in ons land van links tot rechts driftig werd en wordt gepleit. 'Schijnoplossingen' noemde hij die. Verder heeft Van der Meer in de afgelopen jaren herhaaldelijk benadrukt dat 'de representatieve democratie met afstand de populairste bestuursvorm onder Nederlanders' is.<sup>20</sup>

Tot hier enige uitleg rondom mijn *NRC*-stuk alsmede mijn commentaar op de *NRC*-reactie van drie commissieleden. Hieronder doe ik mijn overige bezwaren tegen het verhaal van de staatscommissie uit de doeken. Overigens ben ik wel van oordeel dat de democratische rechtstaat beter zou kunnen en moeten functioneren. Mijn ideeën hierover zijn te vinden in *Binding genoeg* en *Herinnering aan de rechtsstaat*, en in korter bestek in bijvoorbeeld 'Democratie is geen groepstherapie' en 'Wie houdt er nog van politiek?'.<sup>21</sup>

## 2. Over 'vergeten', 'verweesde' en 'energieke' burgers

Zoals gezegd heeft de staatscommissie een eigentijdse en normatieve interpretatie willen aanreiken van artikel 50 van de Grondwet, toegespitst op het begrip 'vertegenwoordigen'. Hierboven, onder punt 1, stipte ik de drie dimensies die 'Remkes' op dit punt onderscheidt al aan, echter nog zonder de bijbehorende terminologie, namelijk: *inhoudelijke* representatie, *descriptieve* representatie en *symbolische* representatie. Met het eerste doelt de commissie op gelijkenis in opvattingen, met het

---

<sup>19</sup> In hetzelfde stuk in *De Groene Amsterdammer* schreef Van der Meer: 'Doordat de democratie drijft op scepsis is onvoorwaardelijk vertrouwen in de politiek er per definitie laag. (...) De Nederlandse burger doet precies wat je van een democratisch burger in een goed functionerende democratie zou verwachten. Hij koppelt een relatief hoge tevredenheid met het democratisch proces aan scepsis over politieke instituties'.

<sup>20</sup> Hier geciteerd uit zijn stuk 'De politieke participatie-paradox', *Democratie: nieuwe ontwikkelingen*, publicatie van de Staatsrechtkring, 2018, p. 101.

<sup>21</sup> Deze publicaties zijn te vinden op [www.annemarie-kok.nl](http://www.annemarie-kok.nl).



tweede op gelijkens in geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, geografische herkomst e.d., en onder 'symbolische vertegenwoordiging' verstaat ze het 'gevoel' bij mensen te worden 'herkend in hun problemen en behoeften'. Volgens de commissie is er nu op alle drie de punten sprake van 'haperingen'. Met name gaat het mis met de inhoudelijke representatie (die de commissie de belangrijkste dimensie vindt):

*'Het stelsel is op dit moment onvoldoende in staat is om een aanzienlijke groep burgers op een adequate manier inhoudelijk te vertegenwoordigen. In het licht van ontwikkelingen binnen en buiten het stelsel acht de staatscommissie de kans aanzienlijk dat dat in de toekomst nog minder het geval zal zijn wanneer geen maatregelen worden getroffen die beogen het stelsel effectiever te maken.'* (p.27)

Op de problematische wijze waarop de commissie naar de aard van inhoudelijke vertegenwoordiging kijkt, ging het in het eerste deel van deze beschouwing. Daaraan wil ik nu nog toevoegen dat de commissie hierbij vooral 'lager opgeleiden' op het oog heeft:

*'[Ernstig is] het verschijnsel dat de publieke besluitvorming niet altijd correspondeert met de opvattingen van aanzienlijke groepen kiezers, met name lager opgeleiden.'* (p.106)

De commissie merkt in dit verband op dat er onder die groepen behoefte bestaat aan een politieke partij die er nu niet zou zijn, namelijk een die op sociaaleconomisch gebied 'links' is maar juist 'behoudend' ten aanzien van thema's als 'integratie, immigratie en Europa'.

Wat er aan dit laatste te doen valt, vermeldt de commissie vervolgens niet. Wel acht ze het mede gezien dit (vermeende) probleem gewenst dat het parlementaire stelsel wordt 'aangevuld' met het bindend correctief referendum: met name lager en middelbaar opgeleiden zouden zich daarin 'bijzonder goed' kunnen vinden. Vrij vertaald: de 'vergetenen' in ons land hoeven niet te rekenen op beter toekomstig beleid waarin bijvoorbeeld sociale grondrechten een grotere rol zouden kunnen spelen, maar krijgen een eigen democratisch speeltje, dat evenwel zo gevaarlijk is dat het wat de commissie betreft slechts sporadisch mag worden ingezet.

Wat betreft de mate waarin kiezers en gekozenen *op elkaar lijken*, noemt 'Remkes' het een 'minpunt' dat 'het Nederlandse parlement in een aantal opzichten geen perfecte afspiegeling van de Nederlandse bevolking' is. Zo constateert de staatscommissie (niet verrassend) dat het percentage hoger opgeleiden in het parlement veel hoger ligt dan hetzelfde percentage van de hele bevolking. Ze zegt verder niet in hoeverre de afspiegeling van persoonskenmerken moet worden verbeterd, maar wijst er wel enigszins onheilspellend op dat verschillen op dit punt van invloed zijn op het vertrouwen in de politiek.

En dan de *derde* dimensie van representatie, die de commissie oppert: de mate waarin mensen het *gevoel* hebben dat zij worden gezien en gehoord in hun (mentale) problemen en behoeften. Wat de commissie bepleit, is dat gebreken op het vlak van inhoudelijke vertegenwoordiging door politici *behalve* door middel van de inzet van direct-democratische instrumenten (waarover meer in het volgende deel) *ook* moeten worden gecompenseerd door het vertoon van 'meer empathie':

*'De inhoudelijke representatiefunctie van het parlement en daarmee de belangrijkste legitimatie van het stelsel is aan het eroderen. De legitimiteit van het stelsel zou hervonden moeten worden in een nieuwe politiek-democratische cultuur, met een grotere nadruk op politieke nabijheid.'* (p.101)<sup>22</sup>

En:

*'De drastische veranderingen in de samenleving als gevolg van individualisering, internationalisering en informatisering hebben geleid tot een steeds nieuwe en veranderende sociale en ook morele context. De complexiteit, verandering en versnelling leiden voor veel mensen tot een gevoel van verweesdheid en een behoefte aan veiligheid en zekerheid. Anderzijds brengt deze andere context ook energie en nieuwe kansen met zich mee.*

*Politieke instituties staan in deze situatie voor de opgave zowel aan te sluiten bij die gevoelens van verweesdheid als bij de vrijkomende energie en de nieuwe mogelijkheden. Daarbij is het noodzakelijk stil te staan bij het inzicht dat onze samenleving veel minder ideologisch gestuurd is en veel meer identiteitsgestuurd. 'Waarmee voelen mensen zich het meest verbonden?' is een belangrijke vraag. Voor veel mensen is dat gender, religie en etniciteit en in algemene zin vooral datgene dat nabij is.'* (p.98/99)

Samenvattend: de staatscommissie wil 'falende inhoudelijke representatie' (en het afnemende draagvlak voor de parlementaire democratie dat daaruit volgens haar voortvloeit) *verzachten*, door van politici te vragen dat zij (1) begrip tonen voor de vermeende hang van de burger om zich vooral met het vertrouwde/nabije bezig te houden, en (2) burgers meer 'zeggenschap' over hun eigen leefomgeving geven.

Welbeschouwd komt deze gedachtegang van de commissie neer op wat je *depolitiseren* en *emotionaliseren* van burgerschap zou kunnen noemen.<sup>23</sup> En daarin schuilt (onbedoeld) *kleineren* van zowel burgers als van politici. Van burgers wordt namelijk niet langer verwacht dat zij verder willen kijken dan wat mentaal en fysiek 'dichtbij' is, en politici worden niet langer in staat geacht om *politieke visies* te ontwikkelen die gevoelens van 'verweesdheid' zouden kunnen verminderen.

Dat afnemend vertrouwen in de politiek bij minder draagkrachtige groepen in de samenleving bovendien weleens vooral kon samenhangen met 'het vrij algemene politieke streven in de afgelopen dertig jaar naar een kleinere en goedkopere centrale overheid'<sup>24</sup>, wordt door de commissie niet onderkend. Net als het feit dat burgerinitiatieven in de eigen wijk of het eigen dorp

---

<sup>22</sup> De staatscommissie heeft zich op dit punt laten inspireren/imponeren door de populaire Franse socioloog Pierre Rosanvallon. Zie voor kritiek op diens democratie-analyse Ruud Koole, Annemarie Kok en (impliciet) Gerard de Vries, in resp. *"Het is de schuld van de partij!". Politieke partijen in een onvolmaakte democratie*, Universiteit Leiden, 2019; 'Rosanvallons artistieke democratie', 4 december 2019, [www.annemarie-kok.nl](http://www.annemarie-kok.nl); 'Wie democraat is aarzelt', *Bewust omgaan met veiligheid 02. Zes essays over burgerbetrokkenheid*, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 15 mei 2018.

<sup>23</sup> Zie voor een uitleg van deze termen gerelateerd aan vergelijkbare voorbeelden mijn essay *Binding genoeg. De stad en het geheim van aangenaam samenleven*, Trancity-Valiz, 2017, p.29-34.

<sup>24</sup> Zie Herman Tjeenk Willink, 'Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord) of: Hoe geloofwaardig is de Overheid?', [www.kabinetsformatie2017.nl](http://www.kabinetsformatie2017.nl), 27 juni 2017.

nogal eens tot spanningen bij en tussen betrokkenen leiden.<sup>25</sup>

~

Voel ik mij 'gerepresenteerd', en 'gezien', heb ik me afgevraagd. Het korte antwoord: ik vind het prettig, nee, een voorrecht, dat we politiek werk kunnen overlaten aan gemotiveerde mensen die we capabel achten en die we op basis van een partijprogramma periodiek kiezen. En hoewel ik hoop en verwacht dat de door mijn gekozen partijmensen (en ook die van andere partijen) zich voor bepaalde idealen sterk maken (en daarbij rechtsstatelijke principes hooghouden) vind ik het in de eerste plaats positief dat zij zich inzetten voor compromissen waarin ook andere gezichtspunten, belangen etc. worden meegewogen dan alleen de kwesties (of *aspecten* van kwesties) die mij persoonlijk als belangrijk toeschijnen.

(Tussen haakjes: wanneer we *die* inzet van politici meer zouden waarderen, leidt dat er wellicht toe dat bij politieke partijen *meer* bekwame mensen zich melden voor dit enerverende werk.)

Verder beschouw ik democratische 'legitimiteit' als iets dat verband houdt met het *gehele* democratisch-rechtsstatelijke systeem, inclusief grondrechten, machtenspreiding, machtsbeperking van de overheid, zorgvuldige procedures, een deskundige bureaucratie, grondwettelijke onderzoeks- en adviesorganen, en *last but not least*: het 'zelfreinigend vermogen' van de democratie, dat is te danken aan het feit dat kennis, kritiek, debat en verantwoording afleggen binnen een liberale, sociale en democratische rechtsorde als heel belangrijk gelden.

### 3. 'De democratie moet directer'

Nóg drie citaten die illustratief zijn voor de funeste burger-gerichte denktrant van de staatscommissie zet ik hier eerst even op een rij:

- *'De Nederlandse burger ambieert meer betrokkenheid bij beleid en politiek'* (p.19)

- *'De maatschappelijke realiteit vraagt om een parlementair stelsel dat de burger meer mogelijkheden biedt om op meerdere momenten en manieren zijn stem te laten horen, en te participeren in processen van wetgeving en beleidsontwikkeling. Deze mogelijkheden moeten beter aansluiten op de verwachtingen en behoeften van burgers, beter gebruikmaken van nieuwe technologische mogelijkheden en ertoe bijdragen dat alle groepen in de samenleving zich gehoord en gerepresenteerd voelen.'* (p.101)

- *'Voor de vormgeving en de inhoud van de democratie is het van belang dat aangesloten wordt bij de wijze waarop democratie bij de burgers in de samenleving wordt ervaren'*. (p.33)

---

<sup>25</sup> Zie voor de uiteenlopende keerzijden van zogeheten zelfredzame wijk- en dorpsinitiatieven bijvoorbeeld het recente, in de media veelbesproken proefschrift van Hiska Ubels (RUG, 2020).

Wat er uit deze drie passages spreekt, is opnieuw misplaatste stelselkritiek én de misvatting dat ‘de Nederlandse burger’ stellig en eensgezind is (en betrouwbaar in de ziel valt te kijken) wat betreft zijn/haar ‘ambities, verwachtingen, behoeften’ en ‘ervaring van democratie’. Graag citeer ik daarom politicoloog Menno Hurenkamp, kenner van onder andere theorie en praktijk rond ‘burgerschap’:

*‘Wat betekent de (...) waarneming die ten grondslag ligt aan het onderzoek dat de commissie-Remkes deed, namelijk dat (volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau) de burger meer betrokkenheid bij beleid en politiek ambieert? Natuurlijk is dat standpunt uit die burger te wringen door een aardige interviewer, maar wil deze burger ook iets inleveren (tijd, geld) wanneer hij of zij meer politiek of beleid mag maken, of liever niet? Of dacht de respondent misschien dat ‘meer inspraak’ het antwoord is dat hem of haar een beetje knap uit de verf doet komen? (...) De opkomst voor de parlementaire verkiezingen is zeker in Nederland hoog, er is geen schreeuw om vernieuwing.’<sup>26</sup>*

Zo is het maar net. Bovendien spinnen vooral (individuele) hoger opgeleiden garen bij alle nieuwe vormen van beleidsparticipatie. Om nog maar te zwijgen over een voorspelbaar minder goed functioneren van de gekozen politieke organen wanneer een bestuurlijk vernieuwd klimaat ontstaat waarin aan de uitkomsten van (online) burgerparticipatieprocessen veel waarde wordt gehecht. De cruciale denk- en debatteerruimte van volksvertegenwoordigers komt dan letterlijk onder druk te staan.

Anders dan de commissie het doet voorkomen, bestaat dus wel degelijk het risico dat participatieve tussendoortjes en extraatjes negatief uitwerken op de armslag, de politieke kwaliteit, het aanzien en het probleemoplossend vermogen van de volksvertegenwoordiging (met tanend vertrouwen in de democratie als waarschijnlijk gevolg). Ook heeft men op *lokaal* niveau reeds kunnen merken dat het vermengen van verschillende soorten democratie nog helemaal niet meevalt.<sup>27</sup>

In theorie is deze onverhoopte gang van zaken misschien deels te voorkomen door aan nieuwe inspraakvormen specifieke voorwaarden te verbinden, zoals de staatscommissie bepleit. Nadeel van zulke restricties is dat directe methoden dan als een wassen neus kunnen worden ervaren, waarna de politiek vermoedelijk des te harder het verwijt zal treffen dat zij de burger niet serieus neemt. Zodat ‘adviserende’ participatie mogelijk alsnog verandert in ‘bindende’ participatie – zoals in de ogen van de staatscommissie ook een referendum *bindend* moet zijn.

---

<sup>26</sup> Menno Hurenkamp, ‘Verbeter het parlement, begin bij jezelf’, *S&D* 2019-4.

<sup>27</sup> Op 5 april 2018 vond in Utrecht een door het ministerie van BZK en de VNG georganiseerde themabijeenkomst over ‘meervoudige democratie’ plaats, met genodigden uit het bestuurlijke en wetenschappelijke veld: ‘Naast het bestaande representatieve bestel krijgen alternatieve kanalen voor participatie de ruimte. Diverse gemeenten experimenteren met vormen als loting, burgerbegroting, buurtrechten e.d., die gevolgen hebben voor van het representatieve stelsel. Onder de noemer “meervoudige democratie” wordt geprobeerd om de verschillende invalshoeken aan elkaar te knopen. Zowel in het debat als in de praktijk blijkt dit nog steeds schurende kwesties op te leveren’, zo meldden managers van het ministerie en de VNG in een uitnodigingsbrief die ook ik ontving. De poging van de organisatie om die middag ‘praktische oplossingen’ voor dat ‘schuren’ op het spoor te komen, mislukte.

Zouden burgers, kortom, nog steeds 'ja' antwoorden op de vraag of zij meer inspraak wensen, wanneer zij zouden stilstaan bij niet alleen de tijd/moeite die meepraten over politiek beleid kost, maar ook bij de onplezierige bijverschijnselen van een directere democratie?

En nog een vraag, indachtig de representatie-opvatting van de staatscommissie die er zoals gezegd op neerkomt dat de 'belangen, idealen, ideeën, aspiraties en ambities' van burgers in politieke uitkomsten goed terug te vinden moeten zijn: *wie* willen zich als Kamerlid straks nog bezighouden met publieke belangen, als je in deze functie voortaan (1) vooral *volgzaam* moet zijn en (2) een evident onhaalbare missie moet vervullen (namelijk *iedereen* het gevoel geven dat hij wordt 'gehoord')?

Verder: waarom vertelt 'Remkes' (ter verdediging van ons indirecte bestel) niets over de vele mogelijkheden die er al lange tijd bestaan om je als burger kritisch-betrokken tot politiek en overheid te wenden en/of maatschappelijk-ideeël actief te zijn; over onafhankelijke kwaliteitsjournalistiek die burgers en politici over en weer in staat stelt om kennis te nemen van tal van kwesties, vragen, dilemma's, argumenten en ideeën; over de diverse adviesraden van de regering die eveneens nauw volgen wat er zoal leeft in de samenleving – gelukkig niet alleen aan 'meningen' maar ook aan (verborgen) vraagstukken en mogelijke oplossingsrichtingen?

**Waarom, nogmaals, zingt de staatscommissie niet royaler de lof van onze representatieve, op algemeen kiesrecht en het verfijnde principe van evenredige vertegenwoordiging gebaseerde democratie – om zich vervolgens te richten op diverse *nodige* en *mogelijke* verbeteringen binnen dit stelsel?**

Is dat soms mede omdat zij eigenlijk weinig fiducia meer heeft in het fenomeen politieke partij? De commissie noemt politieke partijen terecht *onmisbaar*. Maar waarom dat zo is, en hoe partijen anno heden hun cruciale rol *met meer verve* zouden kunnen spelen, daarover hoor je 'Remkes' niet.

Gerrit Voerman, hoogleraar Ontwikkeling en functioneren van het Nederlandse en Europese partijstelsel aan de Rijksuniversiteit Groningen signaleerde in 2019:

*'Hoewel de staatscommissie het niet met zoveel woorden zegt, wijt zij [de volgens haar] gebrekkige representatie vooral aan de politieke partijen. Partijen falen in hun rekruteringsfunctie, programmatische functie en agenderingsfunctie – kortom: in hun representatiefunctie, in het adequaat overbrengen van de voorkeuren van kiezers in het politieke domein. (...)*

*De door de staatscommissie voorgestelde oplossingen [voor die 'gebrekkige representatie'] hebben aanzienlijke gevolgen voor de intermediaire positie van de politieke partijen in het parlementaire bestel. (...) Wat [deze] voorstellen met elkaar gemeen hebben is dat zij uiteindelijk niet zozeer gericht zijn op de versteviging van de positie van de partijen in het representatieve proces, maar vooral beogen de negatieve effecten van het functieverlies van partijen te corrigeren en te compenseren – door het aanleggen van direct-democratische kanalen tussen staat en samenleving om de partij*

*heen, en door de personalisering van het electorale proces te bevorderen. De staatscommissie doet nauwelijks voorstellen die de positie van partijen als zodanig zouden kunnen versterken (...).'<sup>28</sup>*

Gezien het feit dat de staatscommissie zich moest buigen over het 'toekomstbestendig' maken van ons *parlementaire stelsel*, en gezien het feit dat zij politieke partijen zo belangrijk zegt te vinden, is het onbegrijpelijk dat zij per saldo aanstuurt op verzwakking van die partijen en derhalve verzwakking van het parlement.

## Nawoord

In het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel is in tamelijk schrikbarende mate sprake van *slordig denken*: wie het moeizaam geschreven (en merkwaardig geordende) rapport nauwkeurig leest, ontdekt concepten, veronderstellingen en standpunten waarop filosofisch-empirisch veel aan te merken valt.

Tevens bekommerde de staatscommissie zich er niet om dat haar representatie-opvatting *ver* afstaat van de ideeën over goed democratisch bestuur die sinds 1848 (introductie parlementair stelsel) en 1917 (invoering algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging, met een partijdemocratie tot gevolg) aan de basis liggen van de 'klassieke' representatieve democratie.

De staatscommissie *zegt* dat het representatieve stelsel voor haar het uitgangspunt is. Maar in plaats van deze indirecte democratie (tegen alle participatiemodes in) dan eens aantrekkelijk te beschrijven en het onverminderde belang ervan voor de huidige tijd aannemelijk te maken, gooit 'Remkes' de basisprincipes van dit model zodanig om dat er een soort volksdemocratie tevoorschijn komt: een democratie waarin politici heten te bestaan om de wensen van kiezers (of die van tussentijdse toevallige meerderheden) uit te voeren, en waarbinnen individuele burgers formeel, actief en in brede zin bij beleidsontwikkeling en besluitvorming worden betrokken, en/of daarover het laatste woord krijgen. Een democratie die we niet moeten willen.

[www.annemarie-kok.nl/blog](http://www.annemarie-kok.nl/blog)

24 april 2020

---

<sup>28</sup> Gerrit Voerman, 'De positie van de politieke partij in het eindrapport van de staatscommissie Parlementair stelsel', [www.montesquieu-instituut.nl](http://www.montesquieu-instituut.nl), 28 januari 2019.