

Democratie
Drie ideeën om
Nederland
democratischer te
maken



Hoe de democratie te vernieuwen?

Hervorming van het kiesstelsel en bevordering van burgerschap, dat was de voornaamste inzet van het kabinet vorig jaar, in reactie op uitgebreide adviezen voor vernieuwing van het politiek stelsel.

Dat gaat niet iedereen ver genoeg.

Drie ideeën om Nederland democratischer te maken.



nr.

Partij, maak ruimte voor burgers

Bert Blase (Code Oranje), **Niesco Dubbelboer** (Meer Democratie), **Harm van Dijk** (G1000 Nederland), **Bart Nijman** (Geeen Peil), **Joost Eerdmans** (Leefbaar Rotterdam)

De uiterst gematigde poging van de commissie-Remkes om de democratie te vernieuwen is vorig jaar in de kiem gesmoord. Terwijl de analyses keer op keer dezelfde richting op wijzen en de urgentie in toenemende mate wordt benadrukt, blijft de politiek in Den Haag naar binnen gekeerd. Voor het bindend correctief referendum kondigde het kabinet in juni nog maar eens een „nader afweging” aan.

In de praktijk en uit peilingen blijkt dat de Nederlandse bevolking al lang toe is aan nieuwe democratische vormen. Toch blijven de politieke partijen als een heuse hindermacht die verandering blokkeren. Nu is er met die politieke partijen iets bijzonders aan de hand. Want hoewel de politieke partij in onze huidige democratie een soort ‘vaststaande waarde’ lijkt te vertegenwoordigen, is zij een relatief jong fenomeen in ons democratisch stelsel, dat niet eens wordt genoemd in onze Grondwet. De eerste partijen ontstonden een dikke eeuw geleden, in een periode waarin het idee van representatie leidend werd in het denken over democratie. De politieke partij ontstond als logisch voertuig van die representatie. Niet zonder succes: de politieke partij vertegenwoordigde met verve gedurende de afgelopen eeuw de – min of meer afgebakende – achterban.

Die situatie is drastisch veranderd. Er is in onze tijd geen sprake meer van vast afgebakende achterbanen. Nederlanders denken en organiseren zich steeds minder op basis van een samenhangende ideologie, maar veel meer op concrete onderwerpen, zoals veiligheid, klimaat, migratie en zorg. Het hele idee van repre-

sentatie staat ter discussie, zeker bij de jongere generaties, mede onder invloed van de technologische mogelijkheden. Waarom je laten vertegenwoordigen als je zelf iets kunt bijdragen? Er is een aanhoudende roep om meer directe democratie (referenda) en er is in toenemende mate sprake van de opkomst van maatschappelijke democratie (burgerinitiatieven, burgerraden, enzovoorts.) Er is een immense mismatch ontstaan. Slechts 2 procent van de Nederlanders is

Politieke partijen zijn hindermacht

lid van een politieke partij en slechts een fractie daarvan is actief lid. De inzichten, kennis en kunde van de overige burgers worden niet benut. Zonde, en ook met vervreemding tussen politieke partijen en bevolking tot gevolg. Nederlanders hebben in de gaten dat zij door de politiek niet geraadpleegd worden, terwijl dit op andere vlakken van hun leven wel gebeurt. Veel mensen delen deze ervaring, overigens ook binnen de gevestigde partijen. Zij zijn zich in toenemende mate bewust

Maak premier regeringsleider

Wie goed oplet merkt dat de Staten-Generaal steeds minder grote beslissingen neemt. Licht dat alleen aan weerbarstige politiek of de kwaliteit van ministers, of is er meer aan de hand? Wie nog beter kijkt, ziet een oude bestuurlijke structuur, die vastloopt en aan een grondige revisie toe is. Het moet langzamerhand duidelijk zijn, dat ons systeem in de volle breedte spaak loopt en dat structurele aanpassing urgent is. Alle drie takken van overheidsbestuur lopen vast. De *wetgevende macht* hapert te veel vanwege een verlamme versplintering van de politiek. Stevige meerderheden zijn zeldzaam. Te kleine Kamerfracties kunnen hun taak wegens de vele en vaak gecompliceerde wetsvoorstellen niet naar behoren vervullen. Het is prachtig dat sommige politieke partijen voor de komende verkiezingen willen gaan samenwerken. Maar waarom fuseren ze niet? Kennelijk wil ieder van hen toch zijn eigen eenzame geluidje laten horen in plaats van heldere samenhang. Er blijven

Staatscommissie De tijd dringt, schreef Johan Remkes in december 2018, dit keer als voorzitter van de staatscommissie Parlementair stelsel, die de regering adviseerde over bestuurlijke

vernieuwing. Maar liefst 83 aanbevelingen hadden hij en zijn commissie, voor het verbeteren van de „inhoudelijke representatie” en voor het versterken van de „weer-

baarheid” van de democratische rechtsstaat. Juni vorig jaar reageerde minister Ollongren: het kabinet onderschreef de gemaakte analyse, maar beschouwde de

aanbevelingen „als richtinggevend, niet als in beton gegoten”. Moelijke beslissingen, zoals over het referendum, schoof het kabinet voor zich uit, schreef NRC.

veel te kleine fracties.

Als *uitvoerende macht* komt de regering aan het goed aanpakken van grote vraagstukken, waar een stevige ondersteuning in het parlement onmisbaar is, vaak niet toe. Ja, bij een uitzonderlijke crisissituatie zoals nu met het coronavirus, dan wel. Dan sluiten gelukkig de rijen zich nog. Dan kan de minister-president de leider zijn. Maar bij het ‘gewone’ grote werk, te vaak niet. Denk aan almaar voortdurende problemen in de zorg, onderwijs, politie, rechtspraak, pensioenen of bij UWV, Belastingdienst of IND. Dan is er het constante gevecht tussen ministers en al die politieke geluidjes. Waarom worden deze problemen niet opgelost? Ondertijd loopt de *rechtsprekende macht* vast door haar budgettaire beklemming, sterk gekrompen opzet en liggen er alleen al 35.000 strafzaken op de plank. De drie gescheiden machten lopen steeds meer door elkaar. De balans tussen hen raakt zoek. Kamerleden willen liever besturen dan controleren. Ministers zien met lede ogen aan dat rechterlijk uitspra-

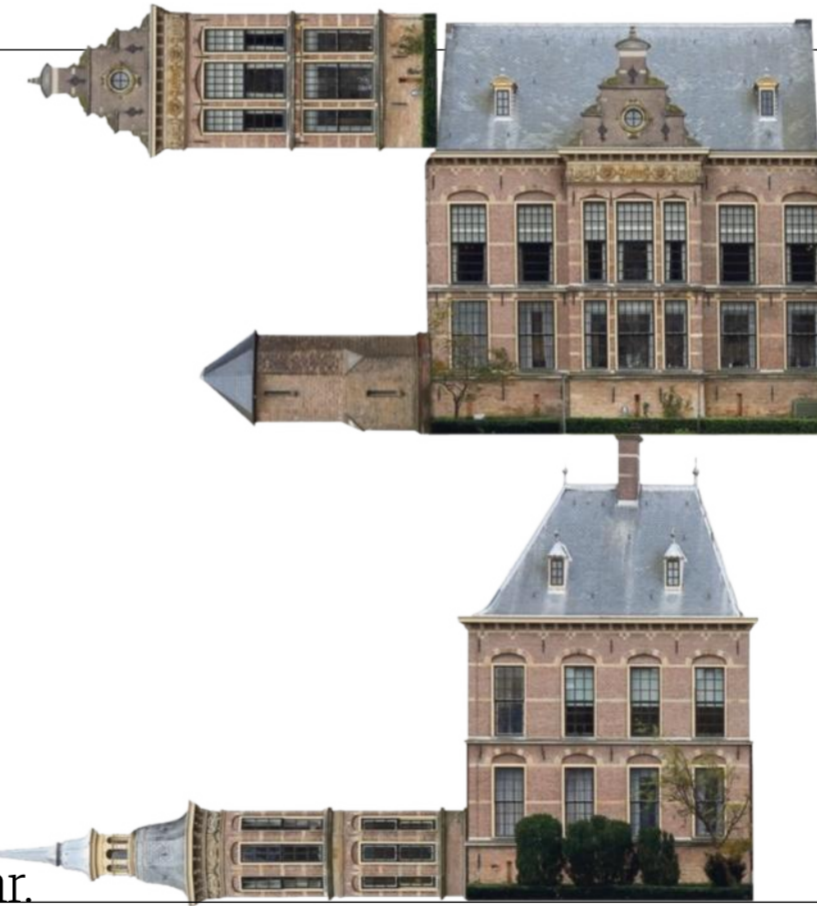
ken hen frustreren. Rechters worden beschuldigd politiek te bedrijven. Het laat zich raden wie er garen mee spint. Montesquieu zou zich omdraaien in zijn graf. Gescheiden macht wordt tot dooreenlopende onmacht. Willen we onze parlementaire democratie behouden, dan is modernisering urgent. Er is nu méér bestuurskracht en méér democratie in ons stelsel nodig dan de staatscommissie Parlementair stelsel een paar jaar geleden nog voldoende achtte. Zij gaf vooral aandacht aan de verbetering van de representativiteit van het parlement, nauwelijks aan haar kwijnen de bestuurskracht. De voorlopige voorstellen van het kabinet zijn voor dat laatste dan ook te mager. Zijn enige voorstel om wat meer handtekeningen of geld te vragen voor toelating van partijen tot de verkiezingen, zet daarvoor geen zoden aan de dijk.

Al eerder heb ik in NRC gepleit voor een Eerste en Tweede Kamer met slechts zes fracties, na twee verkiezingsrondes. Dat blijft voor onvermijdelijke verkleining

Paul Scholten is oud-burgemeester en jurist.

van het aantal fracties en het daarmee vergroten van ieder van hen een eerlijke en democratische methode. Het stimuleert tot samengaan van partijen. Forse versterking van de rechtelijke macht als een van de andere verzwakte machten van de *trias politica* verdient aparte bespreking. Om reden van bestuurskrachtversterking moet nu de schijnwerper gericht worden op de functie van de minister-president in dit geheel. Mijn voorstel is de functie van minister-president te verheffen tot volwaardig regeringsleider. Daarmee wordt de bestuurskracht van de regering versterkt. De minister-president moeten we rechtstreeks gaan kiezen, waarmee de democratie wordt gediend. De tijden zijn sinds 1848 echt veranderd. De premier is echter nog steeds ‘eerste onder zijn gelijken’. Hij kan daarom ministers niet rechtstreeks aanwijzingen geven. Dat moet anders. De nieuwe regeringsleider kiest zelf zijn ministers, uiteraard rekening houdend met de samenstelling van het parlement. Het programma van de gekozen

kandidaat wordt de basis van het regeringsprogramma, waardoor eindeloze kabinetformaties tot het verleden zullen behoren. Voor een zo goed mogelijke bescherming van onze grondrechten zal als sluitstuk een onmisbare veiligheidspal in de Grondwet aangebracht moeten worden: rechterlijke toetsing van wetten aan de Grondwet. Dat is nu nog verboden. Er komt ongetwijfeld meer focus en vaart in het beleid, zeker wanneer er slechts zes grote fracties zijn. Al heel lang staat vast dat de meerderheid van de bevolking meer betrokken wil zijn bij de leiding van stad en land: meer democratie dus. De belangrijkste bestuurder van ons land moeten we daarom voortaan gaan kiezen. De legitimiteit van zijn of haar optreden kan niet zonder. De aanpak van vraagstukken waar we tegenwoordig voor staan kan niet zonder. Het is voor velen ongetwijfeld even wennen. Maar we mogen ons dan wel weer met ere een parlementaire democratie noemen.



nr.

Minderheidskabinet: meer partijen betrokken

De kabinetformatie wordt wel als de ‘black box’ van ons politieke stelsel gezien, merkte de staatscommissie-Remkes op: aan het einde van een verkiezingsdag is wel bekend welke partijen hoeveel zetels krijgen, maar nog totaal niet tot welke coalitie van partijen dat leidt. Misschien nog wel belangrijker, menen wij, is dat in de praktijk altijd naar

een meerderheidskabinet wordt gestreefd. Bijna altijd is tijdens kabinetformaties een informateur op pad gestuurd met de boodschap op zoek te gaan naar een coalitie die kon rekenen op ‘een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal’. Decennialang werd dit geïnterpreteerd als het zoeken naar een kabinet met een meerderheid in de Tweede en

Rick Oudshoorn en **Anouk van Brug** zijn landelijk voorzitter respectievelijk lid van de JOVD

Eerste Kamer. Achter dit zoeken van een parlementaire meerderheid ligt iets anders, namelijk de vertrouwensvraag: hebben de Staten-Generaal voldoende vertrouwen in het kabinet? Dat is niet per se hetzelfde als: is er voor ieder kabinetvoorstel automatisch een meerderheid in de Staten-Generaal? Om te kunnen regeren moet een kabinet telkens de instemming hebben van de Tweede Kamer voor het uitoefenen van zijn uitvoerende taak. De Tweede Kamer kan een motie van wantrouwen aannemen om een bewindspersoon of het gehele kabinet naar huis te sturen. Om dat te voorkomen, is in de loop der tijd ‘bedacht’ dat dat het kabinet Kamerfracties aan zich moest binden. Informateurs hebben daarom altijd gezocht naar meerderheden in beide Kamers, om effectief te kunnen regeren. Maar ook zonder een vaste meerderheid van partijen die deelnemen aan het kabinet kunnen wetsvoorstellen worden aangenomen. De kabinetten-Rutte I en II hebben dit laten zien. Als bij de laatste verkiezingen (in 2017) een minderheidskabinet serieus was genomen, zou de formatie wellicht hebben geleid tot een kabinet van drie partijen: de VVD als duidelijk grootste partij, en het CDA en D66 als duidelijke winnaars van de verkiezingen. Niet geen meerderheid, maar wel een ploeg die kan rekenen op het vertrouwen van de Kamer. Daarbij gaan we uit van dit beginsel: dat verkozen Kamerleden iets willen bereiken, ook als ze geen regeringsverantwoordelijkheid kunnen of willen nemen. De PvdA was na haar forse nederlaag niet in staat regeringsverantwoordelijkheid te dragen, maar wil natuurlijk wel zaken

voor kiezers bereiken. Voor GroenLinks of ChristenUnie geldt hetzelfde. In het geval van 2017 was snel duidelijk dat VVD, CDA en D66 het ‘motorblok’ gingen vormen van een nieuw kabinet. Waarom zoeken naar een vierde partij? Dat kost alleen maar tijd – ook een veelgehoorde klacht. Bij een zekere meerderheid ligt het politieke primaat bij het kabinet, bij de uitvoerende macht. Dat is een probleem. Het kabinet stelt dan wetgeving voor waarvan al bekend is dat die kan rekenen op een meerderheid in het parlement. De inhoud van de wetgeving is al afgesproken in dichtgetimmerde regeerakkoorden, alweer verouderd op het moment dat ze worden gepresenteerd. De coalitiepartijen die het in de kabinetformatie eens zijn geworden bepalen de koers. Er is wel een wekelijks, inmiddels beroemd, maandagochtendoverleg nodig om alle neuzen dezelfde kant op te krijgen. Daarvoor zorgen de premier, vicepremiers en de fractievoorzitters van de regerende partijen. Hierdoor hebben overige Kamerleden van regeringsfracties weinig ruimte om een afwijkend standpunt in te nemen of een initiatief te nemen, en oppositiepartijen hebben helemaal weinig meer in de melk te brokkelen. Het Kamerlidmaatschap is hierdoor uitgehold. Slechts een handjevol mensen bepalen wat er gebeurt in dit land. *Checks and balances*, iemand? Als Kamerleden van alle partijen succes kunnen boeken voor hun kiezers, omdat telkens een andere meerderheid gevormd kan worden, kan de Nederlandse diversiteit beter tot zijn recht komen in ons besluitvormingsproces, en zullen meer mensen zich gehoord voelen.