

# Politiek in een maalstroom

Over het lot van de representatieve democratie

**Sybe Schaap**

DAMON

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	7
<b>1. Inleiding</b>	13
Democratie	14
Beeldvorming	16
Waardenbasis	22
<b>2. Autocratische verleidingen</b>	28
Autocratische	29
Regermacht	34
<b>3. Representatie</b>	45
Re-presentatie	45
Reflectie	49
Toeschouwers	52
Sensus communis	61
Burgerzin	66
Zedelijk leven	70
Gelijken	77
<b>4. Zelfvertoon</b>	83
Sensus privatus	84
Belerend weten	88
<b>5. Belaste geest</b>	102
Aandriften als last	103
Partij in beweging	108
<b>6. Directe democratie</b>	120
Stem zonder last	121
Postmodernistisch verval	124
Het eigen gelijk	129

<b>7. Verstoord vertrouwen</b>	138
Versplinterd krachtenveld	138
Gesprek van doven	146
Wantrouwenspresumptie	151
<b>8. Postmodern absolutisme</b>	159
Mede-uitvoerder	160
Cultuur van noodgrepen	171
<b>9. Regressie</b>	187
Verzaking burgerplicht	188
Emancipatie van de <i>mens</i>	197
Neoliberale chaos	206
Voorbij waarheid en leugen	218
<b>10. Wijsheid</b>	223
Weten dát je niet weet	224
Weten wát je niet weet	229
<b>11. Slotbeschouwing</b>	235
Literatuur	245
Over de auteur	247

# Voorwoord

In de titel van dit boek gebruik ik het beeld van een *maalstroom*. Ik duid daarmee ontwikkelingen die het openbaar bestuur van Nederland in hun greep hebben gekregen. In de beschrijving daarvan richt ik mij met name op de ‘Haagse’ politiek. De ondertitel vermeldt het kernthema van het boek. Het gaat mij in het bijzonder om veranderingen die de democratie doormaakt, processen die in een stroomversnelling zijn geraakt. Het parlement, in de *trias politica* de wetgevende macht, ondergaat een ingrijpende gedaanteverandering. Dit geldt vooral de Tweede Kamer, maar de Eerste Kamer lift mee. Het parlement raakt door eigen toedoen zijn rechtsstatelijke positie kwijt aan de uitvoerende macht. Veranderende opvattingen over de taakverantwoordelijkheid van het parlement laten de democratie in bredere zin niet onberoerd. In dit boek ga ik in op de aantasting van het democratisch beginsel van *representatie*. De veranderingen die zich in Nederland voltrekken zijn niet uniek; ze doen zich in de gehele Westerse wereld voor. De representatieve democratie dreigt ten prooi te vallen aan krachten en processen die op geleidelijke wijze naar autocratische verhoudingen leiden. Nederland gaat hierin mee, politici én burgers leveren zich hieraan uit. Dit lijkt de processen iets onweerstaanbaars te geven; vandaar de maalstroom als metafoor.

Als beeld wijst een maalstroom naar een onbeheersbaar gebeuren, een beweging waar je geen greep op hebt en waarbinnen je het zicht op wat je overkomt kwijtraakt. Het gebeurt, je maakt er deel van uit, verliest jezelf erin. Eigenlijk ben je er ongemerkt, sluipenderwijs in terecht gekomen en word je vervolgens meegesleurd. In *mentale* zin scheidt een maalstroom verwarring. Dat zie je het duidelijkst in landen waar de autocratie voet aan de grond krijgt. In zo’n woelige situatie ontstaat een sfeer van ontredde, alsof de geest in de ban raakt van een ondoorzichtig en ongrijpbaar proces waar noodgedwongen in wordt meegegaan. Als vanzelf wordt in een staat van ontredde de verbeeldingskracht geprikkeld. Een verontruste geest zoekt nu eenmaal duidingen, verklaringen, oorzaken. Vandaar dat er gouden tijden zijn aangebroken voor beschuldigingen, complotten: je ziet het gebeuren, je kunt er weinig tegen doen, er moet wel iets en zeker ook iemand achter zitten. In *letterlijke* zin is een maalstroom een meeslepende beweging van het water, zoals in de branding of rondom een stuw. Er vormen zich op en tegen elkaar inwerkende

stromingen. Wie daarin terecht komt verliest grond onder de voeten en raakt zijn greep op het gebeuren kwijt, met name wie zich tegen de meesleurende stroom verzet. Je moet eigenlijk wel meebewegen wil je overleven. In de *figuurlijke* betekenis duidt de metafoor op een rusteloze woeling van de geest, in omstandigheden waarop de betrokkene weinig greep meer heeft en die hij ten diepste ook niet begrijpt. Betekent dit dat je er maar beter in kunt meegaan? Of moet je juist trachten te begrijpen waarin je terecht bent gekomen? Van binnenuit verstaan dus, teneinde er zo greep op te krijgen?

In dit boek ga ik in op ontwikkelingen die zich sinds de jaren zestig van de vorige eeuw voordoen in onze democratische rechtsstaat. Onze democratie berust op het beginsel van representatie. Het gaat om een stelsel dat in de *moderniteit* is opgebouwd. Een democratisch stelsel dat de revolutionaire aanval van totalitaire ideologieën kon overleven, maar thans weer onder druk staat. Ik analyseer de waarden en rechtsbeginselen van de moderne democratie, maar ook de doorwerking op de daaraan verbonden instituties en procedures. Dit bouwwerk staat onder druk, nu niet door een aanval 'van buiten', maar door ondermijnende ontwikkelingen van binnenuit. Ik verwijs ter duiding daarvan naar de ooit door 'links' en nu weer door 'rechts' gebezigde 'mars door de instituties'. In de huidige aanval op en ondermijning van onze democratische en rechtsstatelijke instellingen bewegen velen mee, bedoeld, onbedoeld, wellicht zelfs goedbedoeld.

Je kunt worden meegezogen in processen die bij nadere beschouwing iets noodlottigs in zich lijken te hebben, misschien ook iets tragisch. Je beweegt mee, ook als je niet begrijpt waarmee, of zelfs iets anders bedoelde. Dit brengt een andere metafoor in beeld, een die door een onjuist gebruik door Baudet al voor de nodige ophef heeft gezorgd. Ik doel op de door Hegel als beeld gebruikte 'uil van Minerva'. In zijn *Rechtsfilosofie* stelt hij, dat je ingrijpende ontwikkelingen pas begint te *begrijpen* als ze al in een gerijpte fase zijn aangeland (pg:25). Hij meende in zijn tijd te kunnen verstaan hoe de burgerlijke rechtsstaat gestalte begint te krijgen. Je zou, anders dan Hegel, dit beeld ook in een somber stemmende variant kunnen toepassen. Nu ter duiding van een proces van erosie dat de al gerijpte democratie ondergaat: dat je ook het ontbindingsproces pas begrijpt als het al in een vergevorderde staat verkeert. Weliswaar laat, maar dan toch nog *begrepen* en dus geen noodlot.

Ik concentreer me in dit boek op wat zich in de volksvertegenwoordiging voordoet. Het parlement als een van de geledingen van de *trias politica*, als een te onderscheiden 'macht' te midden van de beide andere machten, de uitvoerende en de rechterlijke. Het gaat om een democratisch orgaan dat

*burgers* vertegenwoordigt, in hun hoedanigheid als kiezer, als lid van politieke partijen en actief in het maatschappelijk middenveld. Het gaat mij om veranderingen die het beginsel van representatie ondergaat. De volksvertegenwoordiging verliest haar eigen essentie uit het oog, veronachtzaamt de betekenis van het beginsel van representatie. Ik spreek over *erosie* omdat de uitholling samengaat met meer veranderingen. Ik doel op de invulling van het kiesrecht, de betekenis van politieke partijen en de verhouding van parlement en regering – eigenlijk de wetgevende en de uitvoerende macht. In mijn boek *Als alle vertrouwen wegvalt* heb ik de vraag opgeworpen of Nederland – te midden van andere democratieën – afglijdt naar een *autocratie*. De vraag spitste zich in dat boek toe op de plaats van de burger in de democratische rechtsorde en de betekenis van het burgerschap. In voorliggend boek herhaal ik deze vraag, nu met toespitsing op de democratische instellingen en procedures, zo ook de daarin belichaamde rechtstatelijke waarden en rechtsbeginselen.

Waarom stel ik de democratie centraal om het verleidelijke karakter van de autocratie te duiden? Omdat wereldwijd blijkt dat de democratie zich kan lenen voor de omvorming van de democratische rechtsstaat in stelsels die je autocratisch kunt noemen. De autocratie schaft de democratie niet af, integendeel. Ze komt uit haar voort en gebruikt haar om macht te vergaren, gebruikt haar ook ter legitimatie van de machthebbers. Dit proces komt *sluipenderwijs* op gang alvorens zagezegd in een maalstroom over te gaan. In dit proces ondergaat het beginsel van representatie de genoemde, uiteindelijk ingrijpende verandering. De idee van representatie gaat over op leiders, alsof zij het volk vertegenwoordigen. In deze gedaanteverandering gaan leiders en aanhang mee. De vraag is nu of dit zich ook in Nederland voordoet, of wij in een aanloop verkeren, een stroom die in een versnelling terecht kan komen. De vraag dus of wij op weg zijn naar autocratische verhoudingen en onze democratie zich hiervoor openstelt. Met deze vraag richt ik mij niet exclusief op als zodanig herkenbare populistische bewegingen. Er beweegt namelijk meer mee in dit proces. Het gaat mij om de vraag of er een beweging gaande is die ‘instemming’ geniet van burgers en parlementariërs, bedoeld dan wel onbedoeld. Er hoeft geen sprake te zijn van bewuste keuzes, maar veeleer van een meegaan in wat gewoon, normaal is geworden. Argeloos meedoen dus, tot het moeilijk wordt het *tij* te keren: omdat meebewogen wordt in een turbulente geest en binnen publiekrechtelijke instellingen zich hierop aanpassen, staatsrechtelijk, procedureel en institutioneel.

Ik verwijs voor het typeren van onze democratische rechtsorde graag naar de *trias politica*. Het gaat daarin om een gedifferentieerde publiekrechtelijke orde onder eenheid van bestuur. De orde is opgebouwd uit drie te onderscheiden machten, de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Het gaat hierin niet om strikt te *scheiden*, maar om te onderscheiden machten en evenwichtige onderlinge verhoudingen. De drie machten vormen, inbegrepen hun grondwettelijke taken, publiekrechtelijke organen met nadere wettelijke bevoegdheden, een ondeelbaar staatsgezag. De *trias politica* is een ideaaltypische en normatieve formule. In de beschrijving geeft deze idee aan hoe de democratische rechtsstaat moet worden ingericht. Er zijn, in weerwil van deze idee, niet alleen binnen de wetgevende en de uitvoerende macht veranderingen gaande, maar ook tussen deze beide. De *wetgevende* macht doet haar naam thans te weinig eer aan, getuige de afnemende belangstelling van het parlement voor een van de primaire taken, wetgeving. Wetten krijgen te veel het karakter van dienstige beleidsinstrumenten. Vergeven wordt hun ordeningsfunctie. Vergeven wordt dat wetten institutioneel gestalte geven aan de samenleving, aan een rechtsorde. De veranderingen die wetten ondergaan hebben te maken met het verplaatsen van de democratische zeggenschap naar de uitvoerende macht. Daar wordt regie gevoerd, met de bepalende positie van een *partijestablishment* dat zich niet alleen losmaakt van partijleden en kiezers, maar ook van de eigen Kamerfracties. In de regievoering gaat het om het verwerven van regeermacht. Daaraan worden wetten en staatsrechtelijke instellingen ondergeschikt gemaakt.

Tegelijk wordt er te weinig regie gevoerd over de eigen uitvoeringsorganen. Geïnspireerd door het neoliberalisme heeft de *uitvoering* van een ambitieuze en gepolitiseerde beleidsagenda veranderingen doorgemaakt met vergaande en moeilijk te beheersen gevolgen. Ik doel op het privatiseren en verzelfstandigen van de uitvoeringstaken, het verzakelijken van de organisaties en de ontwikkeling van een ondoorzichtige en reactief werkende bureaucratie. De steeds ondoorzichtiger wet- en regelgeving bekrachtigt een endemisch om zich heen grijpende mentale gesteldheid: een geest van *wantrouwen*. Dit samenspel van partijpolitieke en bureaucratische macht past in de uitholling van de representatieve democratie en de opkomst van autocratische verhoudingen. Alsof premodern absolutisme terugkeert. In voorliggend boek spreek ik van een eigentijds, *postmodern* absolutisme. De gevolgen hiervan komen aan het licht door ontsparingen waarop nauwelijks nog greep is te krijgen. Op de instrumentele wetgeving en de neoliberale revolte volgt bureaucratische verstikking. Parlement en uitvoerende macht raken de greep hierop kwijt. De

geest van wantrouwen doet zijn werk. Ook daarop doel ik met de metafoor van maalstroom: alsof je politiek en bestuurlijk in dit proces wordt meegezogen en er geen antwoord meer op hebt. Moties van wantrouwen zijn in dit licht een symptoom van onmacht. Neoliberaal geïnspireerde regeringscoalities hebben het land een kleine, slagvaardige overheid beloofd. *Slaapwandlend* heeft deze utopie een verlamdend bureaucratisch monster gebaard. Een gevolg van wetgevende en uitvoerende *onmacht*.

Om het gevaar van deze in wezen autocratische onmacht te duiden helpt wellicht een vergelijking. In de jaren tachtig hanteerde Sovjetleider Gorbatsjov het begrip *bureaucratisch* centralisme om de stagnerende Sovjetsamenleving te typeren. Dit begrip verklaarde een stagnatie waaraan de partij, de staat en zijn organen en de maatschappij ten prooi waren gevallen. Voor Gorbatsjov was niet het *centralisme* van het Sovjetstelsel het probleem; het machtsmonopolie van partij en staat stond niet ter discussie. Problematisch was de almacht van de *bureaucratie* die partij en staat hadden laten ontstaan. Die almacht leidde tot institutionele en mentale verlamming. De partij slaagde er niet in de alom aanwezige bureaucratie onder controle te brengen en de bevolking te geven wat het communisme had beloofd. De alom aanwezige *staatsmacht* was synoniem geworden met *onmacht*. Het is in zekere zin ironisch dat het neoliberalisme, een ideologie die zich fel tegen het communisme afzet, een vergelijkbare realiteit heeft doen ontstaan: die van een centralistische staatsmacht die als een bureaucratische moloch opereert. Een macht die zich niet alleen aan het zicht en de greep van de regering, maar ook aan de greep van de wetgever en controleur van de regering onttrekt. Alweer een staatsmacht die synoniem is geworden met *onmacht*. De situatie in Nederland lijkt verdacht veel op die in de Sovjet-Unie ten tijde van Gorbatsjov.

Gorbatsjov verwachtte het heil van een nog altijd *centralistisch* partijbewind, zij het democratisch hervormd: het zogenaamd *democratisch* centralisme. Let wel: met de *partij* als bepalend democratisch orgaan en een heilzame partij*macht* als bewaker van het centralisme. Dus niet het gezag van een *representatief* democratisch orgaan. Om die representatieve democratie gaat het mij in dit boek. Om de beschrijving daarvan. Om het herstel van het beginsel van representatie, haar betekenis voor een parlement als *primus inter pares* binnen de *trias politica*. Daartoe kan nog iets geleerd worden van Gorbatsjov, van het door hem beoogde *democratisch* centralisme en de ontwrichting waartoe dit ideaal heeft geleid. De hemel verhoede dat dit ideaal ook bij ons als democratische reddingsboei wordt omarmd. Want wat beoogde dit democratisch centralisme? Dat niet het parlement, als wetgever en controleur van de regering de



primaire verantwoordelijkheid voor de rechtsgemeenschap wordt toegedacht, maar dat dit aan een *partijestablishment* wordt overgelaten. Iets van zo'n democratisch gelegitimeerd centralisme loert in de opmars van het leidersbeginsel in het politieke domein. Maar dat beginsel bekrachtigt nu net de maalstroom waarin democratie, politici en burgers dreigen te worden meegesleurd.

Ik plaats de *representatieve* democratie tegenover zo'n democratisch gelegitimeerd centralisme. Met het begrip representatie grijp ik terug op grondleggers als Montesquieu, Kant en Hegel, maar ook op een van onze architecten van de democratische rechtsstaat, Thorbecke. Ik ga gedetailleerd in op dit begrip, met verwijzing naar bijbehorende waarden en rechtsbeginselen. Dit moet licht werpen op de ontsporingen waaraan we thans ten prooi vallen. Een halve eeuw geleden was het neomarxisme toonaangevend in de aanval op de democratische rechtsstaat. Thans krijgt deze aanval ideologische voeding door het postmodernisme, neoliberalisme en populisme. Alweer bewegingen die een verleidelijke sirenenzang laten weerklinken.

# I. Inleiding

Dat de democratie in ons postmodern tijdsgewricht turbulente ontwikkelingen doormaakt is geen gewaagde stelling. Wereldwijd neemt het aantal *goed* functionerende democratieën af. Eigenlijk kun je het nog dramatischer schetsen: ook ogenschijnlijk stabiele democratieën functioneren minder goed. Geregeld wordt de vraag opgeroepen of de democratie wel in staat zou zijn antwoord te geven op de existentiële problemen waarmee de wereld thans geconfronteerd wordt. Velen menen dat de democratie opgeschud moet worden om aan kracht te winnen, een argument dat voorstanders van het referendum hanteren. Beschikt de democratie over voldoende vertrouwen om de grondslag te vormen van het openbaar bestuur? Dit roept de vraag op wat bedoeld wordt met *democratie*. Dat het ontbreekt aan consensus over de idee van democratisch bestuur, leidt in discussies niet alleen tot tegenstellingen, maar ook tot verwarring. Wat wordt er rechtsstatelijk, institutioneel en procedureel met het begrip democratie bedoeld? Voor een zinnige discussie is wel iets als een referentie nodig, enige consensus over essentiële kenmerken van de democratie, over waarden en rechtsbeginselen die aan de democratie ten grondslag liggen. Hierop ga ik in dit boek in.

De idee van democratie heeft een lange geschiedenis doorlopen, vele filosofen en rechtsgeleerden hebben aan de begripsduiding bijgedragen. Deze idee heeft in de moderniteit een specifieke inhoud gekregen, een waarvan *representatie* wezenlijk deel uitmaakt. Ik beschouw de representatieve democratie als kernbestanddeel van het rechtsstatelijk stelsel dat in de moderniteit gestalte kreeg – zij het in uiteenlopende varianten. Dat de autocratie hiervan afwijkt mag duidelijk zijn. Omdat de autocratie echter het sluitstuk is van ontwikkelingen die binnen een minder goed functionerende democratie beginnen, is het van belang ontwrichtende afwijkingen al binnen het democratisch stelsel in beeld te brengen. Ik doel op afwijkingen die de democratie van binnenuit en veelal sluipenderwijs uithollen. Institutionele en procedurele aanpassingen volgen op de intentie waarmee burgers, kiezers en volksvertegenwoordigers in de democratische orde participeren.

Het is in dit licht te gemakkelijk de analyse toe te spitsen op het hedendaags populisme; alsof deze beweging maatgevend en bepalend is voor de

verstoringen. Het populisme komt niet uit de lucht vallen. Het is dan ook beter het als een *symptoom* te beschouwen van een breder proces. Wat het populisme geradicaliseerd demonstreert, is in gematigder vorm vaak al eigen aan traditionele politieke partijen. Ik noem het verbleken van de gevestigde politieke ideologieën, het binnensluipen van vormen van directe democratie of de opmars van het leidersbeginsel. De erosie van de kracht van de representatieve democratie kan langs democratische weg worden ingezet: van binnenuit dus. Dit vaak in onwetendheid, na de tanende belangstelling voor *staatsinrichting*, of door het verlies aan bindende kracht van de waarden en rechtsbeginselen die de democratie schragen. Dan kan de betrokkenheid bij de democratie nog altijd oprecht worden beleden, maar raakt het fundament van het stelsel al ondergraven. Wat ook kan vervagen is de binding van de democratie aan het burgerlijk karakter van de samenleving. Is er nog sprake van goed burgerschap en burgerzin? Zijn burgers nog bereid om – in termen van Thorbecke – bij te dragen aan *staatsburgerlijke* verantwoordelijkheid? Verwatering hiervan leidt ertoe dat de democratie langs ‘democratische’ weg in een autocratische maalstroom terechtkomt. Als het ‘goede’ in conceptuele zin uit de idee van democratie verdwijnt en de betrokkenheid van burgers afneemt, volgt institutionele uitholling vanzelf. De ‘mars door de instituties’ wordt ook ingezet door lieden die zich stilzwijgend hebben afgewend van de grondslagen van de democratische rechtsstaat.

## Democratie

Het gaat in dit boek om wat ik als kern van de moderne democratie beschouw: *representatie*. Om de betekenis hiervan te duiden grijp ik terug op grondleggers hiervan, zoals Montesquieu, Kant, Hegel en Thorbecke. Ik plaats de representatieve democratie binnen een helder afgebakend rechtsstatelijk kader, de *trias politica*. Representatie vormt de basis van het gezag van de democratische organen, op staatsniveau het parlement, in de *trias politica* de wetgevende macht. Dit gezag is voorwaardelijk voor het functioneren van de moderne, burgerlijke rechtsgemeenschap. Het gezag van de staat berust op een fundament van waarden en rechtsbeginselen die in de burgerlijke moderniteit gestalte hebben gegeren. Representatie heeft van doen met *actief* betrokken burgers, wat meer vraagt dan een passieve invulling van het kiesrecht. Het gaat ook om de participatie van burgers in politieke en maatschappelijke organisaties, een *middenveld* tussen burger en staat. Dit verweeft de democratie met wat Thorbecke de *rechtsgemeenschap* noemt. Op de verantwoordelijkheid

van burgers sluit die van hun gekozen vertegenwoordigers aan. Zij vervullen hun taak in een mandaat dat hun door de burger als kiezer is verleend. Zij vertegenwoordigen – zoals de Grondwet in artikel 50 stelt – ‘het gehele Nederlandse volk’. Maar nogmaals, dit vertegenwoordigen staat niet los van de actieve betrokkenheid van burgers.

Het werk van volksvertegenwoordigers concentreert zich op de gezamenlijke oordeels- en besluitvorming in het parlement. Dit roept de vraag op wat de aard is van deze oordeelsvorming. Daartoe ga ik te rade bij de filosoof Kant, bij zijn opvattingen over wat hij *reflectieve* oordeelsvorming noemt. Ik volg hem in zijn *Kritiek van het oordeelsvermogen*. Kant heeft zijn gedachten over de reflectieve oordeelsvorming gevormd aan de hand van het smaakoordeel, het oordeel dat inhoud geeft aan de idee van het schone. Hij meent dat deze wijze van oordeelsvorming breder kan worden ingezet, wat verwijst naar de idee van *representatie*. In haar boek *Het leven van de Geest* gaat Hannah Arendt in op de toepassing hiervan voor de democratie, voor de oordeelsvorming in het parlement. De oordeelsvorming die daar plaatsvindt is een zaak van afzonderlijke individuen, maar dan wel in onderlinge verbondenheid. De reflectie die voor de oordeelsvorming gevraagd wordt, is een activiteit van allen gezamenlijk en leidt tot een door allen gedragen *algemeen* oordeel. Je kunt dit spiegelen aan het gezamenlijk applaus na een muziekkuitvoering: het applaus als een door allen gedragen oordeel dat volgt op ieders reflectie op het gebeurde. Zoiets algemeen is ook het sluitstuk van de oordeelsvorming van gezamenlijk reflecterende parlementariërs. Ze geven daarin gestalte aan het *algemeen* belang, het oogmerk van de democratische besluitvorming.

Er gaan veel beelden rond over wat onder democratische representatie moet worden verstaan. Dit geldt ‘oprechte’ democraten, maar ook populisten, of autocratische leiders en de aanhang die zich door hen vertegenwoordigd acht. De *autocratie* dankt haar succes niet alleen aan de wervende stem van machtsbeluste leiders, maar ook aan de welwillende *instemming* van de velen die zich met hen identificeren en dat via het kiesrecht tot uitdrukking brengen. Ook populistische leiders *presenteren* zich met instemming van hun aanhang als vertegenwoordigers van het volk. Wat dan wel dreigt, is dat de idee van representatie zich beperkt tot het eigen volksdeel – wat de bevolking opsplijst in een ‘wij’ tegenover ‘anderen’, in het meest radicale geval ‘vijanden van het volk’. Zo’n opsplitsing in volksdelen, dan wel hun belangen en opvattingen, infecteert de oordeelsvorming in het parlement. Dan komt het oogmerk van wat ik democratische representatie heb genoemd, de *algemeenheid*, onder

druk te staan. Hoe kan dan nog recht worden gedaan aan de verscheidenheid van ieders inbreng? Slaat de idee van algemeenheid zo niet om in dictatuur van de meerderheid? Wat rest er dan nog van algemeenheid als richtinggevend beginsel in de oordeelsvorming?

Waar het algemeen belang als oogmerk van de oordeels- en besluitvorming uit beeld verdwijnt, dreigt de politieke arena beheerst te raken door machtsstrijd. Genomen besluiten krijgen dan het karakter van oplegging, dictaten. Kant spreekt dan van een *bepalend* oordeel, het opleggen van oordelen aan de wereld. In autocratische stelsels floreert een dergelijke oordeelsvorming. De machtsgerichtheid daarvan is onmiskenbaar zichtbaar en wordt nauwelijks ontkend of verbloemd. Die machtsuitoefening wordt namelijk *legitiem* geacht. Ook daarin speelt het parlement een rol; het legitimeert de besluiten en de onderliggende oordeelsvorming, als ware dit alles in het belang van wat 'het volk' wordt genoemd. Hoe beperkt ook de betrokkenheid van burgers en hoe verschaald het beginsel van representatie, er hangt nog altijd een zweem van instemming rond de oplegging. Omdat autocratieën zich doorgaans ontwikkelen vanuit een democratie, dringt zich de vraag op, waar en hoe deze ontsporing een aanzet krijgt en het representatieve karakter van de democratie in het ongereede raakt. Een indicatie is het verval van het actief kiesrecht in wat je een passief *stemrecht* kunt noemen. Daarin verdwijnt de democratisch actieve burger uit beeld. De representatieve democratie raakt ook op drift als het algemeen belang wordt verdrongen door private posities, opvattingen en belangen. De oordeelsvorming wordt dan *bepaald* door wat je een *last* kunt noemen. De representatieve democratie raakt dan geïnfiltrerd door direct democratische invloeden.

### *Beeldvorming*

Democratie bestaat uit meer dan kiezers en volksvertegenwoordigers. De kracht van de democratie hangt ook af van de positie en inbreng van burgers, van maatschappelijke en politieke activiteiten waarin ze betrokken zijn. Die betrokkenheid komt tot uitdrukking in hun inbreng in politieke partijen en maatschappelijke organisaties. Het gaat hierin om het brede middenveld tussen individuele burgers en hun vertegenwoordigers in de publiekrechtelijke organen. Vertegenwoordigd worden burgers en hun opvattingen en belangen. Het is een misvatting dat de democratie zich moet richten op directe belangenbehartiging. Volksvertegenwoordigers zijn geen spreekbuis van individuele burgers, dan wel belangen- of actiegroepen. Hun oordeelsvorming mag

niet bepaald worden door de directe relatie met een achterban. Dan gaat democratische representatie in tegen de taak die de Grondwet het parlement opdraagt, het vertegenwoordigen van ‘het gehele volk’ en dus zorg te dragen voor wat van algemeen belang is voor de gehele bevolking. In dit algemene belang moeten bijzondere belangen worden meegenomen. Als dit wordt losgelaten vervalt de besluitvorming in de representatieve organen tot een machts spel waarin het erom gaat te winnen en niet te verliezen. Dan valt het algemene karakter van de vertegenwoordiging uiteen in onoverbrugbare politieke tegenstellingen en belangenconflicten. Bedacht moet worden hoe gemakkelijk politieke partijvorming daaraan kan bijdragen.

In de media blijkt hoe sterk de verleiding is het representatieve werk van het parlement op deze wijze te interpreteren en te becommentariëren. Dit valt op te maken uit de inbreng van commentatoren in onze dagbladen. Het oogmerk van een op *algemeenheid* gerichte oordeels- en besluitvorming wordt gemakkelijk naar de achtergrond gedrongen als de idee van representatie op een incorrecte wijze in beeld komt. In de idee van algemeenheid gaat het er juist om dat allen zich in het besluit zouden moeten herkennen. Dus moet het parlement zich in zijn oordeelsvorming richten op het verbindend belang van de *gehele* bevolking. Dit is wat anders dan het strikt behartigen van private belangen van burgers, een eigen achterban. In het representatieve stelsel moeten *alle* mogelijke opvattingen en belangen worden meegenomen in de oordeelsvorming en op algemene wijze tot uitdrukking worden gebracht. Hiervan moeten ook de burgers zich bewust zijn. Op basis van de volle betekenis van het burgerschap moet het de burgers duidelijk zijn, dat de representatieve democratie op wat anders gericht is dan het strikt behartigen van hún specifieke belang door hún vertegenwoordigers. Zouden volksvertegenwoordigers hieraan toegeven, dan oordelen en besluiten zij met *last*, hetgeen artikel 67 van de Grondwet verbiedt.

Boeiend in dit verband is een stellingname van Tom-Jan Meeus in de rubriek *In het nieuws* van NRC (8-1-2022). Meeus constateert dat niet alleen burgers, maar ook politici lijden aan een onvermogen bestuurlijke besluitvorming te respecteren. Dit brengt burgers ertoe zich over te geven aan ‘verzetsretoriek’ of erger. Hij voegt aan deze waarneming een analyse van oorzaken toe en relateert deze aan wat hij essentieel acht voor de democratie:

(Het) nationale democratiebesef is tanende. En dan vooral de notie dat in dit land zoveel mogelijk bevolkingsgroepen meepraten over besluitvorming. Want