

17.09.2018 • Leestijd 12 - 16 minuten

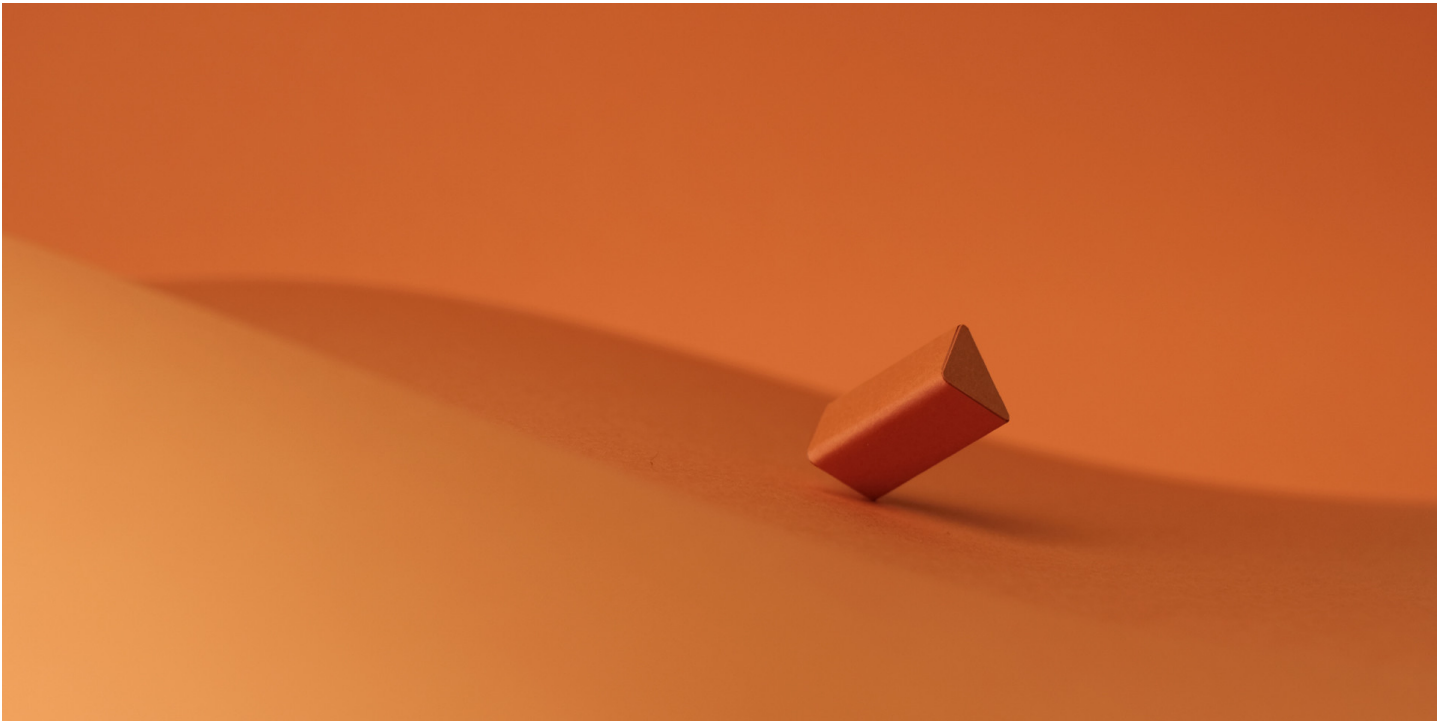
De Haagse ambtelijk-politieke  
bubbel is steeds minder gediend van  
advies en tegenspraak. Het  
parlement verliest zijn functie. De  
rechtspraak raakt bekneld. Tijd voor  
tegenmacht! Een voorpublicatie uit  
ons boek 'Dit was het nieuws niet'.

# Lees of luister: Zo glipt de democratie door onze vingers – en zó vormen we een tegenmacht

*Correspondent*  
*Politiek*



*Marc* CHAVANNES



*We vroegen papierkunstenaar Anna Bay om een landschap van papier te maken naar aanleiding van dit verhaal.*

Den Haag. Ze luisteren niet, ze hebben het over zichzelf, ze denken aan hun volgende baantje, ze weten zelden waar het echt over gaat, blijkt als je zelf beter thuis bent in het onderwerp waarover ze praten. Allemaal begrijpelijke kritiek. En vaak waar.

Maar nog geen reden de politiek dan maar de rug toe te keren. Democratie is ‘regering van het volk, voor het volk, door het volk’, zei de Amerikaanse president Abraham Lincoln al.

Maar wat hebben de Paradise Papers, de afschaffing van de dividendbelasting, de affaire rond oud-VVD-voorzitter Henry Keizer, de Klimaattafels-zonder-keuzes en het leggen van steeds meer Filebevorderend asfalt na jaren van verwaarlozing van het spooronderhoud dan gemeen? Dat de politiek een carrièrestap is geworden, dat het parlement zijn eigen rol niet scherp ziet en geen tegenwicht biedt tegen

krachten van bestuurlijke mode en de-markt-weet-alles-beter-denken.

Hoe cynisch we ook zijn geworden, in de woorden van Lincoln schuilt ook nu nog onze opdracht als burgers te zorgen dat besluitvorming democratisch tot stand komt. Niet om iedereen z'n zin te geven, wel om te zorgen dat het verkeer op de nationale invoegstrook die parlementaire democratie heet, rekening blijft houden met alle levens en gevoelens die in Nederland bestaan, ook die van minderheden. Om te zorgen dat niemand de baas is.

## Van drie machten naar één machtsklont

De vorige Nationale ombudsman, Alex Brenninkmeijer, formuleerde het probleem duidelijk in 2012. De vertrouwde scheiding der machten bestaat in Nederland eigenlijk niet meer. De trias politica – met aparte rollen voor wetgeving, bestuur en rechtspraak – is bijna verworden tot een ‘unitas politica’. Van drie machten naar één machtsklont.

Onze vertegenwoordigende democratie is in nood; de boodschap was helder en alarmerend. Het parlement functioneert niet goed. Het brengt de wil van burgers gebrekkig over en controleert de regering onvoldoende bij de uitvoering van het beleid. En de rechtspraak staat steeds meer onder druk.

---

Het werd de

Het werd de boodschapper zeer kwalijk genomen. Onverschilligheid

boodschapper zeer kwalijk genomen. Onverschilligheid was zijn straf

was zijn straf. Halverwege zijn tweede termijn als Nationale ombudsman, in januari 2014, werd Brenninkmeijer lid van de Europese Rekenkamer in Luxemburg. Tot opluchting van Den Haag.

Want hoe werkt het in Nederland? Zonder dat het in de Grondwet staat, hebben we van oudsher drie gescheiden machten: de uitvoerende, de wetgevende en de rechtsprekende. De Franse rechter en politiek filosoof Montesquieu schreef al in de achttiende eeuw over het belang van evenwicht tussen deze machten.

In Nederland heeft oud-vicepresident van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink, in jaarverslagen, toespraken en als informateur bij herhaling gewezen op de noodzaak van een krachtig, van de regering onafhankelijk parlement en een dito rechterlijke macht. Sinds zijn werk als regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst ben ik met hem daarover in gesprek geweest.



**Het regeerakkoord als een stapel**

# mikadostokjes

In onze parlementaire democratie is de uitvoerende macht in handen van een kabinet dat wordt aangewezen door een deel van het parlement, meestal een meerderheid. De Nederlandse kiezers wijzen zo de uitvoerende macht aan – heel indirect, want er zit een onnavolgbare formatieperiode tussen, de *black box* van de Nederlandse democratie.

In die vorming van een kabinet door de Kamer schuilt de verkleving tussen parlement en regering. En die is alleen maar erger geworden sinds de politieke fracties in de Tweede Kamer zo klein en talrijk zijn geworden dat er inmiddels vier nodig zijn om een krappe meerderheid achter een coalitie te krijgen.

Omdat de deelnemende partijen vaak tot elkaar zijn veroordeeld zonder dat ze veel politieke affiniteit met elkaar hebben, wordt het onderlinge wantrouwen voor één regeerperiode gestold in een gedetailleerd regeerakkoord. Een stapel mikadostokjes: zodra je één afspraak aanraakt, beweegt een ander stokje en ben je de beurt kwijt.

Gevolg? De parlementaire meerderheid kan geen fundamentele kritiek uitoefenen op de plannen van de regering noch op de uitvoering van het beleid. Wetgeving is vooral een verlengstuk van het afgesproken beleid; op de kwaliteit is vaak het nodige aan te merken maar van de coalitiepartijen zul je dat niet snel horen.

## Waarom debatten in de Kamer saai en

# voorspelbaar zijn

Nog een gevolg: saaie en kritiekloze Kamerdebatten. Opeenvolgende coalities hebben zich verzet tegen een wetsvoorstel om wetten aan de Grondwet te kunnen toetsen bij een onafhankelijk constitutioneel hof. We maken zelf wel uit of onze wetten voldoen aan de grondrechten.

De oppositie mag zeggen wat ze wil, maar kan niet rekenen op gehoor. Het parlementair debat is er bleek door geworden. Weinig beginselen, weinig maatschappijvisie, veel relletjes over personen en uit de hand gelopen projecten. Daarom zijn Kamerdebatten vaak zo onnoemelijk saai en voorspelbaar.

---

De oppositie mag zeggen wat ze wil, maar kan niet rekenen op gehoor. Het parlementair debat is er bleek door geworden

Het tweede probleem, de verkleving van kabinet en parlement, is in de praktijk nog groter. Ook op punten die niet in het regeerakkoord zijn geregeld, bestaat een vrij brede overeenstemming tussen het kabinet, de coalitiepartners en de oppositiepartijen die hun regeerrijpheid willen tonen door hun

‘verantwoordelijkheid te nemen’. Met de tussen de ministeries roulerende bovenlaag van rijksambtenaren vormen die de Haagse bubbel.

Die topambtenaren belichamen samen een soort gemiddelde van de bestuurlijke modes in Nederland. Specifieke kennis op het gebied van het departement waar zij (een tijdje) werken, bezitten ze meestal niet. Ze ‘sturen processen aan’ en

spreken één rijksmanagementtaal. Ze trachten hun politieke bazen uit de wind te houden en voeden hen met financieel gedreven redeneringen die vaak een onderhuidse ideologische logica bezitten.

## Regeren als managementactiviteit

Die Haagse bubbel kan bestaan en functioneren omdat veel partijen hun imagoverschil koesteren maar in feite weinig diepgaande principiële verschillen van mening hebben. Ze zien regeren als een managementactiviteit. Ze zijn het er wel over eens dat er zo veel mogelijk kansen op goede zorg voor iedere burger moeten zijn.

De punten van discussie gaan vooral over hoe ze dat het beste kunnen realiseren: een prijsprikkel hier, een toeslag daar. De heftigste Kamerdebatten gaan over details van uitvoeringskwesaties of persoonlijke misstappen. Een ontsnapte tbs'er. Vliegveld Lelystad. Slechte munitie in Mali. Een fractievoorzitter die ergens een stekker uittrekt. Verlaging van de dividendbelasting: niet het principe, het doel of de verwachte effectiviteit, maar wie beïnvloedde wie – laat staan wat er nog meer met 1,9 miljard per jaar kan worden gedaan.

Een klassiek voorbeeld in het genre uitvoeringsproblemen is de administratie en uitbetaling van persoonsgebonden budgetten voor langdurige zorgkosten (pgb's). Die verloopt niet soepel. Er was misbruik, toen werd de regeling ingewikkelder gemaakt. Daarna ontstonden enorme achterstanden; de staatssecretaris beloofde in 2015 en 2016 en 2017 beterschap; hij verving de directeur van

uitkeringsinstantie de Sociale Verzekeringsbank door een carrièreambtenaar, die inmiddels alweer verder is gegaan met zijn loopbaan.

En toen rapporteerde de Algemene Rekenkamer in mei 2018 dat het met de pgb's nog steeds niet goed loopt. Zoals veel ontvangers kunnen getuigen. Maar de pers vond het te ingewikkeld, de Kamer sloeg niet aan.



## Meedeinen op de golven van verontwaardiging in het nieuws

En zo komen we op het derde probleem: de Tweede Kamer deint te vaak mee op de golven van verontwaardiging in het nieuws. Daarna ebt de belangstelling snel weg. Kamerleden worden door hun partijen afgerekend op zichtbaarheid.

---

De Tweede Kamer mist de ondersteuning en focus om vergaande

De Kamer wil graag meebesturen maar ziet in veel gevallen geen kans dat effectief te doen, afhankelijk als ze is van de informatie én de oplossingsrichting die de regering



## voorstellen tijdiger te beoordelen

met overmacht aanbiedt. Ze mist de ondersteuning en focus om vergaande voorstellen tijdiger te beoordelen.

Dat blijkt vaak bij parlementaire enquêtes. Het parlement komt zichzelf daarbij regelmatig tegen. Dergelijke enquêtes laten niet alleen zien hoe de beleidsvoorbereiding op ministeries tekortschoot, maar ook hoe de Kamer jarenlang genoeg nam met de bewust te optimistische voortgangsverslagen van bewindslieden.

Een voorbeeld is de enquête over de rampzalige aanleg en exploitatie van de hogesnelheidslijn. Die was zo dichtbij het blootleggen van het eigen onvermogen, dat de bewuste Kamercommissie ervoor terugdeinsde de gang van zaken werkelijk te benoemen en te analyseren.

Dat was des te pijnlijker omdat de Algemene Rekenkamer bij herhaling had gewezen op de wankele aannames bij de aanbesteding van de aanleg én het rollend materieel.

## Een Kamerlid is vaak een eenpitter met één rechterhand

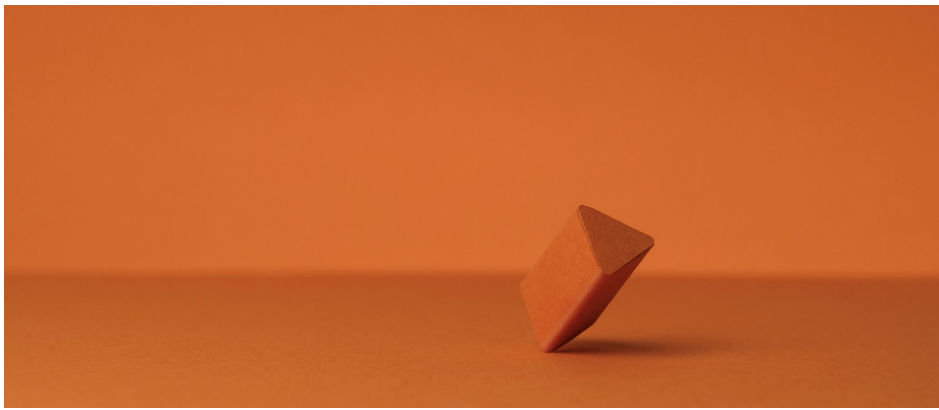
Het is niet zo dat leden van de Tweede Kamer zitten te niksen. Zij worden door iedereen gemaild, gebeld en via sociale media bestookt. Kamervoorzitter Khadija Arib waarschuwt dat veel leden overbelast zijn en dreigen vroegtijdig op te stappen. Zij klaagt regelmatig wanneer weer een Kamerlid het vertrouwen van zijn of haar kiezers

teleurstelt en tussentijds uitwijkt naar beter betaald en/of rustiger werk.

De veelheid en ingewikkeldheid – dat is het vierde dilemma – van de problemen is groot. Zelfs leden van grotere fracties hebben heel wat lastige en complexe onderwerpen op hun bord. Al tijden wordt geklaagd over de beperkte ondersteuning die ze hebben.

De Tweede Kamer heeft intussen rond de zeshonderd medewerkers, die zorgen voor hulp bij wetgeving, kennis en automatisering. Toch is het gemiddelde Kamerlid een eenpitter met één rechterhand. Gevolg is dat meestal één fractielid zich in een kwestie verdiept, in zekere mate. De overige stemmen wat de ‘specialist’ stemt. ‘De Kamer’ bestaat dus meestal uit een handjevol fractiespecialisten.

Ministers sturen de Kamer vaak via de bevriende fractiespecialisten. Soms sturen de fractiespecialisten de minister – denk aan Kamerlid Ard van der Steur die minister Ivo Opstelten van Justitie hielp een bewust vage brief aan de Kamer te schrijven over de geheime deal die officier van justitie (later staatssecretaris) Fred Teeven sloot met een veroordeelde drugshandelaar. Terwijl een Kamerlid de minister hoort te controleren.



## Als onafhankelijke tegenmacht heeft het parlement aan gezag ingeboet

De verkleving van kabinet en parlement, de Haagse bubbel, het meedeinen op de mediahypes en de veelheid en complexiteit van de dossiers – al deze ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat we in Nederland een stelsel hebben waarin Kamer en regering één macht vormen. Zoals gemeenten vroeger wethouders hadden die voortkwamen uit de gemeenteraad, en daar ook lid van bleven.

Als onafhankelijke tegenmacht heeft het parlement aan gezag ingeboet. Dat geldt ook voor de Eerste Kamer, die – zeker sinds coalities steunen op krappe meerderheden in de Tweede Kamer – evenzeer met handen en voeten is gebonden aan de coalitie van het moment. Terwijl de Eerste Kamer graag enige onafhankelijke wijsheid claimt, plus een scherp oog voor de samenhang en uitvoerbaarheid van wetten.

Deze tendens leidde de door de wol geverfde waarnemer van de Nederlandse parlementaire democratie, *Trouw*-columnist Hans Goslinga, er onlangs toe te concluderen: ‘De echt zorgwekkende tendens is dat het parlement als zelfstandige

macht en als politieke arena aan betekenis verliest.’

Goslinga betrok bij zijn oordeel niet eens een democratisch SOS dat al enige jaren wordt uitgesproken door Arno Visser, president van de Algemene Rekenkamer. Hij wijst erop dat steeds meer door het Rijk <sup>□</sup>geïnde belastingen worden uitgegeven door andere instanties dan de Rijksoverheid.

Maar liefst twee derde van de door het Rijk <sup>□</sup>geïnde belastingen wordt besteed door gemeenten en provincies, zelfstandige instanties als scholen, politie, het UWV, de sociale fondsen en de EU.

## Tegenwicht is niet welkom in politiek Den Haag

Dat betekent dat maar een derde van de rijksuitgaven via parlementaire controle wordt verantwoord. Veel van de instanties en verzelfstandigde diensten als het UWV, de Sociale Verzekeringsbank, de Nationale Politie en de sociale fondsen die de overige twee derde van uw nationale belastingcenten uitgeven, leggen beperkt of versnipperd verantwoording af.

De trias politica – die niet in de Grondwet staat maar waar de Nederlandse staatsinrichting wel van doordrenkt is – verwordt steeds meer tot een ‘duas politica’, schreef weer Brenninkmeijer.

Om eraan toe te voegen: ‘Meer en meer blijkt echter dat de onafhankelijke functie van de rechter, de Raad van State als rechter én als wetgevingsadviseur, de Algemene Rekenkamer

en de Nationale ombudsman als toetsende instanties onder druk is komen te staan.’

Tegenwicht is niet welkom in politiek Den Haag. En de hoogste adviescolleges hebben steeds meer het gevoel dat ze in het luchtledige praten. Terwijl de rechtspraak in de bubbel wordt gezogen.

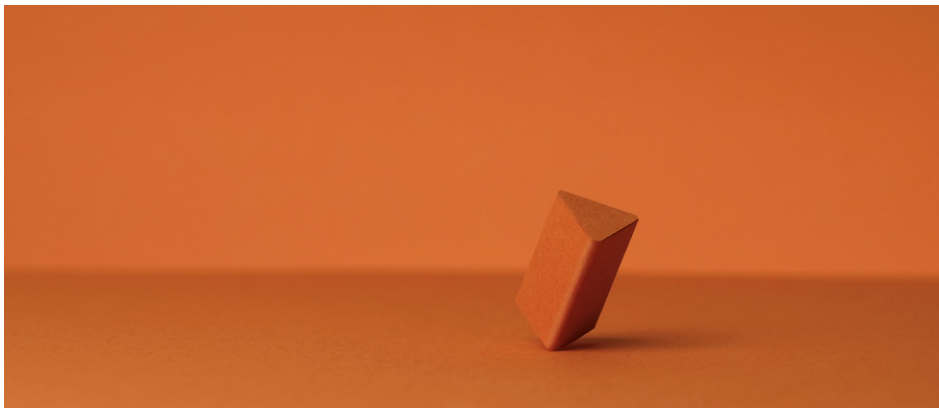
---

**Men praat geroutineerd en aardig over de noodzaak van *checks and balances* – een Engelse term is altijd een argument**

*checks and balances* – een Engelse term is altijd een argument. Maar er is al jaren een sluipend proces gaande van ondermijning van tegenwichten.

Er zijn nog steeds heel wat adviesraden, vaak samenvoegingen van weinig kostende adviesraden van deskundigen. Maar de regering heeft lange tanden en probeert af te komen van wettelijke verplichtingen om op adviezen te reageren. De bubbel bestelt liever rapporten bij bureaus die volgens het men-vraagt-en-wij-draaien-principe adviseren.

Wie de privatisering van de energiebedrijven, de aanleg van de hogesnelheidslijn, de gelijktijdige decentralisatie en schaalvergroting van de jeugdzorg en meer ingrijpende beleidstrajecten overziet, komt op sleutelmomenten adviezen van particuliere bureaus tegen die het al bepaalde beleidsdoel (vaak: bezuiniging én kwaliteitsverbetering) van gelegenheidsargumenten voorzien.



## Rechters als kippen in een legbatterij

Het was een kwestie van tijd voordat de bestuurlijk-parlementaire monoliet zich ging bemoeien met de onafhankelijke rechtspraak, de derde zelfstandige pijler van de trias, inmiddels dus duas politica. In het managementdenken paste het om rechtspraak als een productieproces te zien.

Dus werd een Raad voor de Rechtspraak ingesteld, die binnen strikte financiële kaders van het ministerie van (Veiligheid (!) en) Justitie de ‘rechterlijke kaart’ van Nederland moest herscheppen.

Terwijl iedereen graag de laagdrempelige toegang tot de rechter (een grondrecht) bezingt, werd een groot aantal rechtbanken samengevoegd. Vergeet de verhuiskosten en de blijvende reiskosten voor de rechtzoekenden. Hoe toegankelijk is een rechtbank in Breda voor iemand uit Middelburg? Hoe logisch is het dat één van de vijf gerechtshoven ‘Arnhem-Leeuwarden’ heet en de omliggende gebieden omvat?

Rechters zijn loyaal aan het rechtssysteem en hun roeping

onafhankelijke rechtspraak te leveren. Maar ze hebben zich bij verschillende gelegenheden georganiseerd om te protesteren tegen fabrieksmatige organisatie van hun werk. Ze voelen zich steeds meer kippen in een legbatterij, gingen bij herhaling de straat op en publiceerden uiterst kritische manifesten.

## Democratie is meer dan wachten en een vakje vullen op verkiezingsdag

Johan Rudolph Thorbecke noemde al het belang van evenwicht in het staatsbestel. Er was een tijd dat de koning en de aristocratie in toom moesten worden gehouden door gekozen volksvertegerwoordigers en de rechterlijke macht. Nu is het de Haagse consensus die vraagt om tegenspraak.

Omdat de meeste Kamerleden en de partijen waar zij uit voortkomen geen kans zien deze heilloze logica en de bijbehorende praktijk te benoemen en te corrigeren, zal druk van buitenaf nodig zijn. Niet om het parlement te ondermijnen, maar om het te laten terugkeren naar zijn werkelijke taak. Wij burgers zullen parlementariërs met alle mogelijke middelen tot de orde moeten roepen.

Dat is veel werk. Burgerschap begint een dagtaak te worden. Maar ook de velen die tijdelijk of blijvend zonder betaald werk zijn, kunnen uiterst zinvol werk doen voor de gemeenschap door op lokaal, regionaal of landelijk niveau de tegenmacht te zijn, die gemeenteraden, Provinciale Staten en parlement onvoldoende weten te vormen.

---

Wie heeft de moed en het gezag eindelijk het makkelijke verzet tegen rekeningrijden te ontmaskeren?

Artsen, verpleegkundigen en andere zorgverleners gingen u voor.

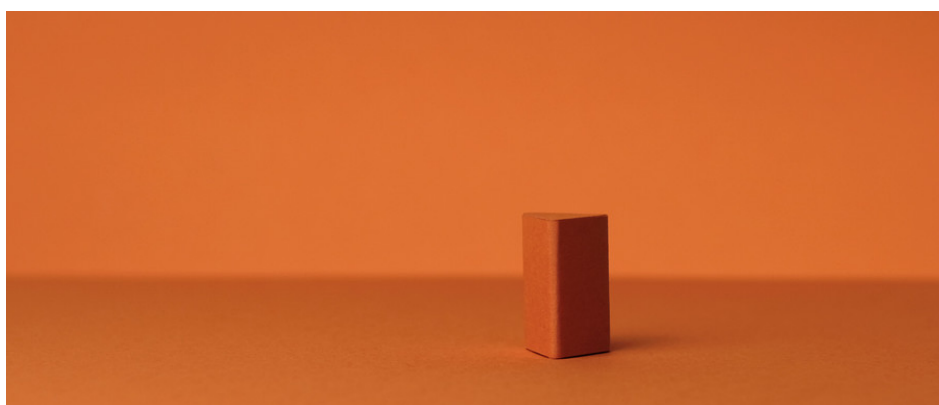
Scholieren en ouders kunnen hun al of niet stakende docenten steunen en autonomie plus een fatsoenlijk loon zonder bureaucratische tegenprestatie afdwingen.

Filescheppende asfaltplannen

verdienen antwoord van openbaarvervoervernieuwers. Wie heeft de moed en het gezag eindelijk het makkelijke verzet tegen rekeningrijden te ontmaskeren?

Democratie is meer dan wachten en een vakje vullen op verkiezingsdag. We hebben allemaal iets gezagsgetrouws in ons, maar ook iets opstandigs. In plaats van schamperen over parlement en gemeenteraad kunnen we de leden voeden met ideeën  en kritiek. En zo nodig het vuur aan de schenen leggen. Journalisten zijn ook burgers en kunnen tegenmacht feiten en argumenten geven.

Dat kan iedere burger. Tegenmacht schaadt het functioneren van de parlementaire democratie niet, maar draagt eraan bij. Een levende democratie voedt zich aan elkaar in evenwicht houdende machten. Niemand is de baas.





# Tegenmacht is geen luxe en ook geen hobby van dwarskijkers

Het zoeken moet zijn naar methodes om de vertegenwoordigende democratie te versterken. In 1968 publiceerde de historicus A.A. de Jonge al een baanbrekend boek over ‘de crisis der democratie tussen de twee wereldoorlogen’.

Hij bedoelde zowel de tekortkomingen van het Nederlandse kiesstelsel als de dreiging van fascisme in de wereld. In 1990 schreef de Rotterdamse historicus J.W. Oerlemans in *NRC Handelsblad* een veelbesproken artikel met als titel ‘Eenpartijstaat Nederland’.

De kiezer is inmiddels veel minder trouw aan de partijen die toen de dienst uitmaakten. Maar het verschijnsel van machtsuitoefening door een ondoorzichtige monocultuur is wonderbaarlijk in stand gebleven. Dat is nog gevaarlijker dan toen.

De wereld dringt zich aan ons op. Amerika trekt zich terug. China koopt Afrika en Europa op, Rusland legt Duitsland en Nederland aan het gasinfuus, de EU worstelt om een gezamenlijk antwoord te vinden. Intussen zijn de feiten en de waarheid ook maar een mening geworden. Onze taak als burgers is acuter dan in tientallen vredesjaren achter ons het geval was.

Tegenmacht op allerlei plaatsen en niveaus is geen luxe en geen hobby van dwarskijkers. In een wereld waarin

ondemocratische tendensen aan kracht winnen, kunnen we beter ernst maken met het uitlokken van kritiek en onafhankelijke oordelen binnen ons democratisch bestel. Voor als hier eens leiders opstaan die zeggen dat zij, en zij alleen, de volkswil kunnen uitvoeren.

*Dit is een voorpublicatie uit 'Dit was het nieuws niet' dat De Correspondent op 24 september publiceert. De ingesproken versie is opgenomen door Thinium Audioboekproducties.*

## Meer lezen?

*de*  
**Correspondent**

Je las de pdf-versie van dit verhaal. Voor het volledige artikel met links, infocards, eventuele videos en ledenbijdragen, ga naar: <https://decorrespondent.nl/8662/lees-of-luister-zo-glijpt-de-democratie-door-onze-vingers-en-z-vormen-we-een-tegenmacht/1573563840574-c9ed0ff5>

*De Correspondent is een dagelijks, advertentievrij medium met als belangrijkste doelstelling om de wereld van meer context te voorzien. Door het nieuws in een breder perspectief of in een ander licht te plaatsen, willen wij het begrip 'actualiteit' herdefiniëren: niet om je aandacht te trekken, maar om je inzicht te bieden in hoe de wereld werkt.*

[decorrespondent.nl](https://decorrespondent.nl)

Alle verhalen lezen? Dat kan voor €7 per maand op: [decorrespondent.nl](https://decorrespondent.nl)