

Het ongemak van de representatieve democratie met de burger

H.R.B.M. KUMMELING*

Inleiding¹

De overheid, op elk niveau, is op een welhaast desperate wijze op zoek naar de burger teneinde meer legitimiteit te verkrijgen voor haar besluitvormingsprocedures en besluiten. Maar als die burger eenmaal gevonden is, dan blijken de instituties van de representatieve democratie – buiten de reguliere verkiezingen – het vreselijk moeilijk te vinden om met de uitkomsten om te gaan van de besluitvormingsprocedures waarin de burger heeft geparticipeerd.

In staten waar de beginselen van de democratische rechtsstaat worden gerespecteerd is er geen godheid meer waar bestuurders of vertegenwoordigers van de overheid een beroep op kunnen doen om hun handelingen en beslissingen te legitimeren. In feite is er maar een algemeen geaccepteerd alternatief, te weten het volk en zijn individuele componenten, de burgers. Alleen de burger kan de gevraagde legitimiteit verschaffen. En wanneer ik het over legitimiteit heb, dan doel ik niet louter op de feitelijke acceptatie, of zoals tegenwoordig zo vaak gewenst wordt ‘het vertrouwen’ van de burger. Vanuit het perspectief van de staatsrechtbeoefenaar is er natuurlijk ook een normatieve zijde aan legitimiteit, dat wil zeggen dat er natuurlijk de overtuiging moet bestaan dat de feitelijke geaccepteerde besluiten ook in overeenstemming zijn met het recht.² De representatieve democratie zoals we die kennen sinds het begin van de 20^e eeuw, vanaf de invoering van het algemeen mannen- en vrouwenkiesrecht, werd lange tijd door velen als de allesbepalende legitimiteitsverschaffer beschouwd. Maar in veel landen is er al een lange tijd een levendig, soms heftig, debat gaande over de vraag of het dominante democratiemodel, dat van de representatieve democratie moet worden vervangen, versterkt, ondersteund door andere vormen van democratie. Dat alles vanwege een dalend vertrouwen van burgers in het vigerende democratische systeem. Nu zijn er auteurs die aangeven dat het met het dalende vertrouwen van de

arti-
kelen

* Henk Kummeling is hoogleraar staatsrecht en vergelijkend staatsrecht aan de Universiteit Utrecht.

¹ De kern van dit betoog werd gepresenteerd op 13 maart 2015 tijdens de conferentie ‘CITIZENSCHIP 3.0’ georganiseerd door de KNAW in samenwerking met de Utrechtse interdisciplinaire onderzoeksgroep ‘Institutes voor de open samenleving’. Dit artikel is een uitvoerige uitwerking en actualisering van de genoemde lezing.

² Donner 1975, p. 34.

Nederlandse burgers wel meevalt, zich onder andere baserend op Eurobarometeronderzoek waaruit blijkt dat het vertrouwen van de Nederlandse burger in de politieke instellingen vergelijkenderwijs nog vrij hoog is.³ In Nederland lag dat in 2014 nog net boven de 50%, terwijl het gemiddelde in Europa zo'n 20% lager was. De Raad voor het openbaar bestuur heeft er echter terecht op gewezen dat dit maar een deel van het verhaal is. Er zijn gevoelens van onbegrip en onbehagen tussen (Rijks) overheid en samenleving. En uit cijfers mag dan wel blijken dat er in Nederland nog relatief veel vertrouwen is in het democratische systeem als zodanig, maar eveneens blijkt uit cijfers dat er veel kritiek is op politieke partijen en politici.⁴ Ook uit een recent rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat er onder Nederlanders veel kritiek is op gekozen politici en dat er grote steun is voor meer inspraak van burgers en meer directe democratie (o.a. referenda over belangrijke kwesties, het kiezen van burgemeesters).⁵ Verder zijn er nog de onderzoeken die er op wijzen dat het vertrouwen in de bestaande politieke instituties vooral bestaat bij hoger opgeleiden, en dat zij ook degenen zijn die daarin participeren, terwijl de kloof in beide opzichten met de lager opgeleiden steeds groter is geworden. Bovens stelt daarom dat er in Nederland sprake is van een 'diplomademocratie'.⁶ Los hiervan zijn er objectief waarneembare verschijnselen die zorgen baren ten aanzien van de legitimiteit van het politieke systeem. Allereerst is er een dalende opkomst bij verkiezingen.⁷ Een andere indicator van de ontevredenheid van burgers met de representatieve democratie en de beslissingen die het produceert is de volatiliteit van het electoraat. Wereldwijd zijn 'voters adrift', een term die gemunt werd door Andeweg.⁸ En in Nederland zijn de kiezers zeker op drift geslagen. Kiezersvoorkeuren lijken per verkiezing dramatisch te veranderen. Dat heeft onder andere als resultaat dat de in Nederland gebruikelijke coalitie-kabinetten, anders dan in het verleden, onder extreme spanning staan. Datzelfde fenomeen doet zich tegenwoordig eveneens vaak voor in het decentrale bestuur, dat zich ook in toenemende mate geconfronteerd weet met zeer gefragmenteerde volksvertegenwoordigingen.

Het gevolg van dit alles is dat de representanten van de representatieve democratie op zoek zijn naar manieren om het vertrouwen van de burger te (her)winnen. Zoals ik al eens eerder heb betoogd behoren vraagstukken van legitimiteit (van instituties, bevoegdheden en procedures) tot de kernvraagstukken van het staatsrecht en zijn beoefenaren.⁹ Met de louter studie en doordenking van het positieve recht kunnen deze niet worden opgelost. Historisch, maar vooral sociaalwetenschappelijk onderzoek levert hier een bijzonder nuttige voedingsbodem op voor meer staatsrechtelijke reflecties. Daar zal ik dan ook in dit wetenschappelijke essay veelvuldig gebruik van maken.

3 Thomassen, Van Ham en Andeweg 2014, p. 208. Zie over de interpretatie van deze en andere cijfers ook Voermans 2015, p. 7 e.v.

4 Raad voor het openbaar bestuur 2015, p. 24.

5 Sociaal en Cultureel Planbureau 2015, p. 7.

6 Bovens, 2006, p. 205-218; Bovens en Wille 2011. Dat lager opgeleiden en vooral de financieel minder bedeelden op zijn minst met een zekere argwaan naar Haagse politici kijken is misschien niet zo vreemd, omdat door de doorgezette marktwerking in de afgelopen decennia hun werkgelegenheidspositie onzekerder is geworden. De gevolgen van de vluchtelingencrisis lijkt ook in deze categorie het meest voelbaar te worden als gevolg van verdringing op de woningmarkt.

7 Dat is in Nederland zeker voor het decentrale niveau het geval. Bij de Tweede

Kamerverkiezingen zien we na een opleving in 2006 bij de laatste twee verkiezingen ook weer een dalende trend. Het moet echter worden gezegd dat het opkomstpercentage van 74,6% (Bron: Kiesraad, Databank verkiezingsuitslagen), vergeleken met parlementsverkiezingen in het buitenland – waar geen opkomstplicht geldt – nog steeds vrij hoog is.

8 Andeweg 1982.

9 Kummeling 1999, p. 30.

Op hoofdlijnen zal ik allereerst schetsen welke pogingen er, in het bijzonder in Nederland zijn en worden ondernomen om de legitimiteit van het vigerende representatieve stelsel te ondersteunen en te versterken.

Vervolgens wordt aandacht geschonken aan de introductie van vormen van directe democratie en weerstand die dit ontmoet vanuit de vertegenwoordigers van de representatieve democratie. Van recenter datum zijn de experimenten met de introductie van vormen van wat genoemd wordt de 'deliberatieve democratie'. Ook daar zal blijken dat het de vertegenwoordigers van het representatieve stelsel moeite kost om met de resultaten ervan om te gaan.

Duidelijk wordt dat de zoektocht naar vertrouwen, naar legitimiteit, al decennia gaande is, maar dat deze in Nederland niet of nauwelijks tot aanpassing van het democratisch stelsel heeft geleid. Een deel van de verklaring hiervoor is gelegen in het fenomeen dat de instituties van de representatieve democratie wel de burger dichter bij hun werk willen betrekken, maar niet bereid zijn tot afstaan van macht, laat staan van bevoegdheden. Vaak wordt daarbij als argument gebruikt dat ons constitutionele bestel nu eenmaal uitgaat van het primaat van het vertegenwoordigende stelsel. Of aan deze argumentatie enige betekenis moet worden gehecht is een apart punt van bespreking. Bij dit alles gaat het mij niet om een confrontatie met het principe van de representatieve democratie als zodanig met andere, vaak meer directe vormen van democratie. Het representatieve stelsel heeft zijn waarde bewezen en staat ook wat mij betreft als uitgangspunt bij de inrichting van de democratie niet ter discussie. Mijn betoog wil vooral duidelijk maken dat de vertegenwoordigers van de instituties van de representatieve democratie meer ruimte moeten bieden voor de betrokkenheid van de burger bij de besluitvorming, ten einde de legitimiteit van de besluitvorming te versterken, maar dat ze daar – ten onrechte – veel moeite mee hebben.

1. Pogingen om de opkomst te verbeteren

Niet alleen wetenschappers maar ook volksvertegenwoordigers zien de opkomst als een belangrijke indicator voor legitimiteit. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat veel van hun inspanningen gericht zijn op het verhogen van de opkomsten. Dat leidt tot veel van wat wel aangeduid wordt met 'electoral engineering'. Op wereldwijde schaal is dat een favoriet tijdverdrijf. En dat is ook heel begrijpelijk. Immers, er is niet zoiets als een perfect kiesstelsel dat volledig tegemoet komt aan de wensen van regeerders, administraties, volksvertegenwoordigers en burgers.¹⁰ In veel gevallen zijn de veranderingen van het kiesstelsel gericht op het

¹⁰ Dit is een duidelijk geval van autocitatie, zij het in een andere taal. Kummeling 2005, p. 14.

verbeteren van de representativiteit, bijvoorbeeld van minderheden, etnische groeperingen, vrouwen etc. Een bekend voorbeeld van 'electoral engineering' op het Europese continent vormt Spanje, waar allerlei kiesrechtelijke constructies zijn verzonnen om de separatistische gevoelens in Baskenland en Catalonië tegemoet te komen.¹¹ Naar Nieuw-Zeeland wordt vaak als eerste gewezen als het gaat om de inrichting van een kiesstelsel dat de representatie van een bepaalde etnische groepering mogelijk wil maken; in dat land is een aantal parlamentszetels gereserveerd voor de oorspronkelijke bewoners, de Maori's.¹² De laatste jaren zien we vooral op het Afrikaanse continent dat getracht wordt door constitutionele en electorale hervormingen de participatie van etnische, religieuze minderheden, vrouwen, gehandicapten en jeugdigen aan de verkiezingen te versterken, bijvoorbeeld door ook voor hen zetels te reserveren.¹³ Op die manier wordt natuurlijk vooral geprobeerd de legitimiteit van de statelijke instituties te verbeteren.

Hiervoor ging het vooral over de versterking van de diversiteit van de opkomst, waarmee uiteraard in veel gevallen ook getracht wordt de opkomst onder de desbetreffende groepen te bevorderen. In Nederland zijn er recentelijk ook voorstellen gedaan louter gericht op het getalsmatig verhogen van de opkomst. Zo pleitte Van der Kolk in 2015 in dit periodiek voor de invoering van een opkomstplicht omdat daarmee de democratische rechtsstaat in stand zou kunnen worden gehouden.¹⁴ Duchateau heeft zijn reactie op deze bijdrage de terechte en m.i. veelzeggende titel gegeven 'Legitimatie kun je niet afdwingen'.¹⁵ Wat mij betreft geven 'thuisblijvers' bij verkiezingen ook een waardevol signaal af aan de vertegenwoordigers van het representatieve stelsel, namelijk dat zij nog duidelijker moeten maken dat hun beslissingen, en de ondersteuning daarvan door de burger, er daadwerkelijk toe doen. In dat licht bezien is het niet zo verwonderlijk dat er maar weinig Nederlandse politieke partijen pleiten voor de herinvoering van de in 1970 afgeschafte opkomstplicht.¹⁶ Alleen de Socialistische Partij heeft dat de afgelopen decennia wel eens gedaan.¹⁷ Versterking van de legitimiteit van het waterschapsbestuur was recentelijk een duidelijke reden voor de wetgever om de waterschapsverkiezingen te combineren met die van de Provinciale Staten. De waterschapsverkiezingen in 2008, die voor het eerst werden gehouden op basis van een lijststelsel en evenredige vertegenwoordiging, vergelijkbaar met dat van de verkiezingen van algemeen vertegenwoordigende organen ex artikel 4 Gw hadden tot een opkomst van niet meer dan 24% geleid, hetgeen al snel een discussie op gang bracht over de legitimiteit van de waterschappen als zodanig. Aanvankelijk leek de gedachte uit te gaan naar een combinatie met gemeenteraadsverkiezingen,¹⁸ maar uiteindelijk werd besloten de waterschapsverkiezingen gelijktijdig te houden met die van de Provinciale

11 Prakke 2004, p. 760

12 Denemark 2003, p. 95.

13 Zie bijv. Pal Ghai & Cotrell Ghai, 2011, p. 49 e.v.

14 Van der Kolk 2015, p. 150-155.

15 Duchateau 2015, p. 156-161.

16 Zie Bovend'Eert en Kummeling 2010, p. 78-79.

17 Volkskrant, 4 maart 2009.

18 Havekes 2012, p. 376 e.v.

Staten. En inderdaad leidde dat tot een aanmerkelijk hogere opkomst in 2015, zelfs tot bijna een verdubbeling. Bij dit kunstmatige opkrikken van de opkomst kan men echter de nodige aarzelingen hebben; er is sprake van een voor Nederlandse begrippen unieke 'nationalisering' van de verkiezingen, en ook het vergeleken met andere verkiezingen bijzonder hoge percentage van 3,4% blanco stemmen¹⁹ geeft te denken.

Zorgen over de dalende opkomst bij verkiezingen, met name die onder jongeren, hebben geleid tot een discussie over de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar. In Nederland zijn daar D66 en GroenLinks al langere tijd voorstander van.²⁰ Staatssecretaris Bijleveld heeft daar in 2010 een verkennende studie naar laten verrichten. Daaruit blijkt dat waar internationaal in de academische wereld en de politieke werkelijkheid het debat over verlaging wordt gevoerd er tal van argumenten in stelling worden gebracht, zoals dat van de universaliteit (*ieder mens moet zoveel mogelijk etc.*) en dat van de consistentie (als je op die leeftijd brommer mag rijden of – zoals in sommige landen het geval is – als je op die leeftijd militair mag worden, mag trouwen, alcohol mag gebruiken..). In het kader van dit artikel is vooral het argument van belang dat een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd de opkomst bevordert, niet alleen op korte termijn, maar zeker ook op de langere termijn, omdat het de belangstelling voor politiek op jeugdige leeftijd versterkt, dat dit vervolgens de kans dat men gaat stemmen vergroot en dat vergoot weer de kans dat men blijft opkomen bij verkiezingen op latere leeftijd.²¹ Van der Kolk en Aarts hebben aarzelingen bij de wetenschappelijke houdbaarheid van deze beweringen en verder geven zij aan dat in de landen waarin er daadwerkelijk een verlaging is doorgevoerd de opkomst onder deze jongeren niet bijzonder hoog is en dat er zeker geen onderzoek is dat uitsluitel biedt over de lange termijn effecten.²² De resultaten van deze studie gaven de staatssecretaris in ieder geval geen aanleiding om met wijzigingsvoorstellen te komen.²³ In een aantal buitenlandse blijft het enthousiasme voor verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd echter groot. Zo mochten in 2014 ook 16- en 17-jarigen meebeslissen in het Schotse referendum over het verlaten van het Verenigd Koninkrijk.²⁴ Het Europees Parlement heeft eind 2015 een Resolutie aangenomen waarin ook wordt gepleit voor verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd, uit zorg over de dalende opkomst en gebrek aan interesse onder de jeugd voor Europese kwesties.²⁵

Het voorgaande geeft een beeld van een representatieve democratie die, ook in Nederland, via bevordering van de opkomst op zoek is naar versterking van haar legitimiteit, of op zijn minst haar legitimiteit wil behouden. In dat verband nog een laatste wapenfeit voor Nederland. Wij zijn tamelijk

19 Zie ook de adviezen Kiesraad 2013 en Kiesraad 2015a.

20 Bijv. Alexander Pechtold in Volkskrant, 30 mei 2008 en Tof Thissen in Europa Nu, 3 september 2010. In het nog verdere verleden was de PSP hier al een groot voorstander van Hand. Kamerstukken II 1979/1980, 14223.

21 Simon & Merill 1989p. 29-43. Franklin 2004, p. 59 e.v.

22 Van der Kolk en Aarts, 2010, i.h.b. p. 45 e.v.

23 Brief van 31 augustus 2010, Kamerstukken I, 2009-2010, 31012, p. 2

24 Precieze data hierover zijn moeilijk te verkrijgen. Wel kan uit een rapport van de Electoral Commission (Report on the referendum held on 18 September 2014, ELC/2014/02, p. 6 en 65) worden afgeleid dat de algehele opkomst 84,6% bedroeg terwijl deze onder de geregistreerde 16- en 17 jarigen 75% was.

Conclusies voor de langere termijn kunnen hieruit uiteraard niet worden getrokken.

25 European Parliament resolution of 11 November 2015 on the reform of the electoral law of the European Union (2015/2035(INL)).

uniek in het bieden van de mogelijkheid om te kunnen stemmen bij volmacht. Daar wordt ook ruim gebruik van gemaakt; bij verkiezingen wordt ca. 11% van de stemmen bij volmacht uitgebracht. Herhaaldelijk heeft de OVSE zich kritisch uitgelaten over het gebruik van volmachten. Men ziet risico's voor het stemgeheim en het principe van 'one man, one vote'. Ook wordt gewezen op het gevaar van fraude en misbruik.²⁶ Wijziging van de bestaande regeling is echter tot op heden in Nederland nooit serieus overwogen. Niet alleen omdat er nauwelijks bewijs is voor grootschalig misbruik en fraude, maar vooral omdat belangrijk wordt gevonden zoveel mogelijk kiezers in staat te stellen om aan de verkiezingen deel te nemen, ook omdat dit bijdraagt aan de legitimiteit van de gekozen volksvertegenwoordigers en -vertegenwoordigers.²⁷

2. Introductie van vormen van directe democratie

Maatregelen ter bevordering van de opkomst bij de verkiezing van algemeen vertegenwoordigende organen, zeker als deze vooral technisch-juridisch zijn ingestoken hebben toch vooral het karakter van symptoombestrijding. Ze leveren niet of nauwelijks een bijdrage aan de (materiële) legitimiteit van de besluitvorming. Vandaar dat er gezocht wordt naar alternatieven, waarbij in veel gevallen met name gekeken wordt naar de versterking van de betrokkenheid van de burger bij de besluitvorming. Een van de meest bekende, en tegelijk een van de meest directe instrumenten om burgers meer zeggenschap te geven in overheidsbestuur, is vanzelfsprekend het referendum. Er zijn wetenschappers die claimen dat dit type van directe democratie op een wereldwijde schaal toeneemt. En vooral de recente uitbarstingen van populisme lijken de aandacht te richten om het inrichten van – wat wel genoemd wordt – 'meer inclusieve procedures', zoals het referendum. Onderzoek²⁸ laat zien dat er vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw sprake is van een wijdverbreide trend in de richting van institutionele veranderingen waarbij constituties en wetgeving worden 'opengebrosen', in de zin dat wordt erkend dat bepaalde beslissingen direct genomen kunnen of zelfs moeten worden door burgers en niet door hun vertegenwoordigers. Allerlei soorten van referenda worden mogelijk gemaakt, maar ook de directe verkiezing van ambtsdraggers, zoals burgemeesters.

Interessant is de grote kloof tussen burgers en de 'bewoners' van de representatieve democratie als het gaat om de steun voor vormen van directe democratie. Onderzoek in de VS, Australië en Europa laat zien dat dat er veel steun is onder de bevolking voor directe democratie, ingegeven door

²⁶ Zie bijv. Het rapport van de OVSE waarnemersmissie Tweede Kamerverkiezingen, 12 september 2012.

²⁷ Zie de adviezen Kiesraad 2007 Kiesraad 2015b

²⁸ Scarrow 2001, p. 651-665; Jacobs 2011, p. 9 e.v.

een wantrouwen jegens het openbaar bestuur, jegens politici die niet aan de wensen van de bevolking tegemoet komen en het geloof dat de burger de plicht heeft om scherp op het bestuur te letten.²⁹ Ook in Nederland is de steun voor referenda de laatste decennia onverminderd (zeer) hoog gebleven. Opvallend is echter wel dat in de jaren zeventig van de vorige eeuw de steun vooral gevonden werd bij aanhangers van D66 en de voorlopers van GroenLinks. Tegenwoordig is deze vooral te vinden bij de kiezers van de SP en de PVV, terwijl de steun onder D66- en GroenLinksaanhangers licht respectievelijk sterk is gedaald. Was het referendum in het verleden dus vooral populair bij partijen die een verdieping van de democratie nastreefden, 'nu willen voorstanders vooral afrekenen met politici',³⁰ maar een constante is wel dat het referendum vooral populair is bij de kiezers van partijen die zich afficheren als protest- of vernieuwingspartijen. Het referendum past in kritiek op de gevestigde politieke orde, aldus het SCP.³¹

Aan de andere kant zijn er diegenen die een groot geloof houden in gedelegeerde, representatieve democratie. Hun voornaamste argumenten zijn dat gewone burgers niet zo goed geïnformeerd zijn, de noodzakelijke kennis ontberen, dat ze hun inzichten niet getoetst en verbeterd hebben in een proces van overleg en discussie, etc.³² Vanzelfsprekend zijn de gelovigen in de representatieve democratie vooral ook te vinden in representatieve organen, zoals de beide kamers van het Nederlandse parlement.³³ Dus het is dan ook niet verwonderlijk dat in Nederland dezelfde terughoudendheid ten aanzien van vormen van directe democratie teruggevonden kan worden. Er zijn er zelfs die argumenteren dat uit het feit dat de Nederlandse Grondwet alleen vormen van representatieve democratie noemt geconcludeerd moet worden dat er sprake is van een constitutioneel primaat of inherente superioriteit van de representatieve democratie en dat iedere poging tot introductie van een vorm van directe democratie in strijd met de Grondwet zou zijn. Dat was de voornaamste reden voor senator Wiegel om in 1999 tegen het voorstel tot grondwetsherziening te stemmen dat het mogelijk maakte om correctieve, decisieve referenda te houden. Hij was de enige senator van zijn partij die tegen stemde, maar het was een stem met een enorm effect, omdat het betekende dat het voorstel niet de vereiste twee derde meerderheid in tweede lezing wist te verkrijgen.³⁴ Dat betekende niet dat het stil werd rond het referendum. Wat volgde was een voortdurend (grond)wettelijk geploeter om toch maar bepaalde vormen van referenda in Nederland te kunnen introduceren.³⁵ We hadden een Tijdelijke Referendumwet en in 2005 zelfs een raadplegend referendum dat op initiatief van Tweede Kamerleden werd gehouden op basis van een wet die alleen met dat ene specifieke doel, het raadplegen van de kiezers over 'de Europese Grondwet', in het leven was geroepen.

29 Uitvoeriger hierover S. Bowler, T. Dobovan en

J.A. Karp 2007, p. 351-362.

30 Volgens SCP-onderzoeker Paul Dekker in de Volkskrant van 31 maart 2016.

31 Sociaal en Cultureel Planbureau 2016, p. 35.

32 Uitvoeriger hierover Dölle 2008, p. 265-286.

33 Zie bijv. het verzet van de CDA-fractie tegen de introductie van het correctieve referendum, *Kamerstukken II 1998/99*, 26156, nr. 4, maar bijv. ook de uitdrukkelijke wens van de PvdA en de SP om vast te leggen dat bij de introductie van vormen burgerparticipatie uitgegaan moet worden van het primaat van de vertegenwoordigende democratie. *Kamerstukken II 2008/09*, 30184, nr. 27. Daarover meer in de volgende paragraaf.

34 Er wordt sindsdien ook wel over de 'Nacht van Wiegel' gesproken. Uitvoeriger hierover Sap 2003. Met evenveel recht kan er trouwens gesproken worden van de 'Nacht van Batenburg' omdat deze in eerste lezing voor stemde en in tweede lezing tegen bleek te zijn. Voor dit weetje zie: Boerman 2015, p. 26.

35 Een en ander is treffend beschreven door Breunese 2013, p. 344 e.v.

Na dat referendum leek het enthousiasme voor het creëren van een permanente voorziening voor het houden van nationale referenda niet erg groot. Maar op 1 juli 2015 zagen we dan toch de inwerkingtreding van de Wet raadgevend referendum (Wrr), na een parlementaire behandeling die maar liefst tien jaar (!) duurde. Tekenend voor het voortgezette ongemak van de instituties van de representatieve democratie met de introductie van het referendum is het feit dat de Eerste Kamer nog op het allerlaatste moment de invoering van een opkomstdrempel wist af te dwingen.³⁶ Daarmee werd een merkwaardig, voor een consultatief referendum wezensvreemd, element geïntroduceerd. Immers, een referendum is consultatief, of het is het niet. Het introduceren van een opkomstdrempel ter bepaling van de 'geldigheid' van een advies, wekt de indruk dat er toch sprake zou kunnen zijn van enige binding. De Raad van State oordeelde dan ook terecht negatief over het voorstel.³⁷ Toch werd deze drempel opgenomen in de wet, hetgeen in aanloop naar en ook na afloop van het eerste referendum dat op basis van deze wet op 6 april 2016 werd gehouden over het Associatieverdrag van de EU met de Oekraïne leidde tot verhitte discussies, ook omdat het voorstanders van het verdrag voor een ongemakkelijke strategische keuze plaatste. Immers, opkomen en vóór stemmen zou een eventuele meerderheid van tegenstemmers extra legitimiteit kunnen geven. Het is te hopen dat de aangekondigde evaluatie³⁸ van het eerste referendum op basis van de Wrr in ieder geval leidt tot afschaffing van deze ongelukkige drempel.

De minister van BZK, Plasterk, toonde zich bij de totstandkoming en de uitvoering van de Wrr ook geen warm voorstander van het referendum. In Kamerdebatten gaf hij te kennen dat hij het referendum vooral zag in termen van een 'noodremprocedure'³⁹ en in lijn daarmee legde hij een advies van de Kiesraad⁴⁰ en later van de Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) om de indiening van verzoeken op digitale manier mogelijk te maken terzijde,⁴¹ omdat daarmee de drempel om een referendum te houden zou worden verlaagd. De minister hield vast aan de gedachte dat ondersteuningsverklaringen moesten worden voorzien van een 'natte handtekening'. En dat terwijl onder verantwoordelijkheid van de minister juist een beleid in gang werd gezet om het digitale verkeer tussen overheid en burger op allerlei wijzen te faciliteren.⁴² Aangezien er niet zoiets bestaat als het 'Nederlands natte handtekeningenregister' op basis waarvan controles zouden kunnen worden verricht, sterker nog, de Wrr in artikel 45, de verantwoordelijke instantie, de Kiesraad, slechts opdroeg om te controleren of er een handtekening op het ondersteunende verzoek stond, en niet of deze 'echt' was, werd er ruimte geschapen voor een particulier initiatief waarbij een *app* werd ontwikkeld die de indiening van inleidende en definitieve verzoeken vergemakkelijkte. Daarmee werd

36 *Kamerstukken I 2013/14*, 30373, G.

37 Advies van de Raad van State van 28 mei 2014, W04.14.0143/1, Kamerstukken II 2013/2014, 33934, nr. 4.

38 Brief van de minister van BZK van 28 april 2016, kenmerk 2016-0000246021.

39 Handelingen I, 2013/14, nr. 26, item 8.

40 Advies van 1 oktober 2013.

41 Adviescollege toetsing regeldruk 2015.

42 Dat in het kader van het programma 'Digitaal 2017'. En de Awb zal daarop worden aangepast via de Wet modernisering elektronisch verkeer. Zie hierover *NJB* 2016, p. 647.

waarschijnlijk een tegengesteld effect bereikt dan dat wat de regering voor ogen had, en wat waarschijnlijk het gevolg zou zijn geweest van indiening van ondersteunende verzoeken via DigiD.

Hoe dan ook, bovenstaande is m.i. illustratief voor de wijze waarop veel vertegenwoordigers van de representatieve democratie kijken naar het referendum; niet als een welkome aanvulling, maar als een bedreiging, zo niet aantasting van de eigen positie. De gekozen constructie, namelijk die van een correctief referendum helpt hier ook niet echt mee. Het risico van een 'tik-op-vingers' is levensgroot, zeker als kabinet en (meerderheid van de) volksvertegenwoordiging niet in staat of bereid zijn om hun initiële keuze in de referendumcampagne voluit te verdedigen.

3. Deliberatieve democratie

In het licht van de wijdverbreide ontevredenheid over het functioneren van de representatieve democratie is er een toenemende belangstelling ontstaan voor de theorie en de praktijk van de zogenaamde deliberatieve democratie. Die belooft een meer betrouwbare en legitieme vorm van politieke autoriteit, beter geïnformeerde beslissingen en een meer actieve uitoefening van burgerschap.⁴³ In de politieke wetenschappen bestaat er eigenlijk al een tweetal decennia grote aandacht voor dit fenomeen.⁴⁴ De staatsrechtwetenschap heeft tot dusver, zeker in Nederland, relatief weinig belangstelling getoond voor de deliberatieve democratie. Met het verschijnen in 2013 van het pamflet van David Van Reybrouck, getiteld: 'Tegen verkiezingen' is daar ontegenzeggelijk verandering in gekomen.⁴⁵ Er wordt inmiddels op bescheiden schaal over gepubliceerd,⁴⁶ en – misschien nog wel belangrijker – er wordt mee geëxperimenteerd op lokaal niveau met (financiële) steun van het ministerie van BZK.⁴⁷ In navolging van het in 2011 in België uitgevoerde experiment wordt veelal gesproken over experimenten met een 'G1000', maar het gaat om vormen van deliberatieve democratie die algemeen meer bekend zijn onder aanduidingen als 'burgerforum', 'burgertop' of 'burgerjury'.⁴⁸

Voor degenen die er nog niet mee vertrouwd zijn: een burgerjury kan vele vormen aannemen maar in de kern bestaat deze uit een at random samengestelde groep van burgers die samenkomen om te beraadslagen over een bepaalde onderwerp, waarbij het kan gaan om een beleidsagenda of een keuze uit specifieke beleidsopties.⁴⁹ Gedurende een aantal dagen, weken, of zelfs maanden worden de deelnemers blootgesteld aan informatie, en horen ze getuigen, die geselecteerd zijn vanwege het feit dat ze deskundig zijn op een bepaald onderwerp of omdat ze representanten zijn van de belangen die door een potentieel besluit worden geraakt. Via

43 Leyenaar 2009.

44 Vgl. Leyenaar 2007.

45 Van Reybrouck 2013. Van Reybrouck zal de laatste zijn om het intellectuele eigendomsrecht te claimen op de deliberatieve democratie. Hij verklaart zichzelf schatplichtig aan onder anderen James Fishkin, die de term uitvonden schijnt te hebben (zie Fishkin 1988) en aan P.

Rossanvallon. Van de laatste is hanteerbaar Rossanvallon 2012. Een ander intrigerend werk is van Ferguson 2013.

46 Zie bijv. de oratie van Cohen 2015. Een van de weinige eerdere staatsrechtelijke publicaties over deze thematiek, die ook nu nog relevant is, is die van Van der Woude 2008, p. 353-365.

47 Zie Agenda Lokale Democratie januari 2015 aangeboden bij de brief van de minister van BZK van 5 januari 2015, kenmerk 2014-0000675336

48 De 'G' staat voor 'Group' in navolging van de economische toppen G8 en G20. 1000 staat hier niet voor een reëel aantal deelnemers. Dat aantal zou ook eenvoudigweg niet behapbaar zijn. Er wordt ook wel onderscheid gemaakt tussen 'burgertoppen' die geheel los staan bestaande structuren en 'burgerraden' die in bestuurlijk structuren zijn geïntegreerd en ook gericht zijn op beleidsbeïnvloeding. Zie o.a. Binnema en Boogaard 2016, p. 31 e.v. Een dergelijk onderscheid is nog geen gemeengoed, en staatsrechtelijk zeker nog niet ingeburgerd. Ik laat het daarom verder maar achterwege.

49 Deze beschrijving is ontleend aan Smith en Wales 2000 p. 55.

getrainde moderatoren die faire procedures moeten garanderen worden de juryleden in de gelegenheid gesteld om de getuigen te horen, en om nieuwe informatie en nieuwe getuigen te vragen. Na een proces van deliberatie nemen de juryleden een beslissing of doen zij aanbevelingen. Het orgaan dat de burgerjury heeft ingesteld (minister, kamer, gemeenteraad) wordt geacht op de uitkomsten te reageren, hetzij door conform te handelen of door uit te leggen waarom men het niet eens is met de uitkomsten. Er wordt vaak gezegd dat vormen van deliberatieve democratie een belangrijke rol hebben te vervullen in de ontwikkeling van 'actief burgerschap'. Zij maken het mogelijk om ervaringen en oordelen in het publieke domein te brengen die er vaak van buitengesloten blijven, en daarmee ook de kwaliteit van de besluitvorming versterken.

Waar een burgerjury is ingesteld en de verantwoordelijke overheidsorganen daadwerkelijk op een actieve manier reageren op de resultaten ervan, wordt de democratische legitimiteit van het besluitvormingsproces vergroot. Maar er is ook een groot risico. Wanneer beleidsmakers alleen aan 'cherry-picking' doen, vooral onpopulaire beslissingen laten valideren door dit soort fora, of alleen selectief in de aanbevelingen winkelen, dan is de kans dat zij het wantrouwen in politiek en politici vergroten alleen maar groter.⁵⁰

De deliberatieve democratie lijkt iets nieuws, maar in feite hebben wij er in Nederland al ervaringen op nationaal niveau mee opgedaan. In 2006 stelde namelijk de minister van Binnenlandse Zaken een Burgerforum kiesstelsel in. Dit forum kwam na decennia van debat over de noodzaak van electorale verandering, en na een politieke crisis ontstaan doordat D66-minister De Graaf, verantwoordelijk voor de introductie van de gekozen burgemeester én een nieuw kiesstelsel, de grondwetsherziening voor het deconstitutionaliseren van de aanwijzing van de burgemeester niet door de Eerste Kamer heen wist te loodsen. Gedurende de kabinetscrisis werd ook duidelijk dat het verkrijgen van een meerderheid in beide kamers voor de wijzingen van het kiesstelsel problematisch zou worden. Minister De Graaf trad daarop af. Vervolgens werd er naar een oplossing gezocht om de coalitie te lijmen. Die lijm werd, zoals zo vaak in Nederland, gevonden door de problematiek buiten de politiek te plaatsen. Meestal wordt er dan een commissie ingesteld. Nu werd er een unieke oplossing gevonden; er werd een burgerforum ingericht.

Honderdveertig Nederlandse burgers, at random bij elkaar gezocht, variërend van kapsters tot wiskundigen werd gevraagd om gedurende negen maanden samen te werken om de verschillende varianten van kiesstelsels te bestuderen en om met een voorstel te komen voor de beste wijze om de Tweede Kamer te kiezen. Het finale voorstel was niet erg revolutionair.

⁵⁰ Idem, p. 61.

Dat was natuurlijk ook in zekere zin te verwachten: als je een forum samenstelt met een evenredige vertegenwoordiging van alle delen van de bevolking, dan krijg je ook een 'evenredig resultaat'. Wat je erin stopt, krijg je er ook uit. Dus het antwoord op de vraag: wat is het beste kiesstelsel voor Nederland? luidde:...het huidige!, maar wel met een interessante aanpassing, namelijk het bieden van de mogelijkheid aan de kiezer om op een lijst, ofwel een kandidaat van zijn keuze te stemmen. Doordat het Burgerforum ook de voorkeurdrempel wilde afschaffen zou in dat geval de voorkeurstem meer gewicht krijgen.⁵¹ In theorie zouden de voorstellen het belang van politieke partijen reduceren, althans hun invloed op de personele samenstelling van de Tweede Kamer. Dus het was niet verbazingwekkend dat politieke partijen, vertegenwoordigd in de Kamer, niet stonden te juichen toen de voorstellen werden gepresenteerd.⁵² Veelzeggend is dat de Tweede Kamer het zelfs lastig vond om de tijd te vinden om de voorstellen van het Burgerforum te bespreken. Uiteindelijk gaf zowel de Kamer als de regering de voorstellen geen serieuze overweging en er kwam dan ook niets uit. En het hoeft geen betoog, de leden van het Burgerforum waren zeer teleurgesteld over de gang van zaken.⁵³ Niettemin, sommige Tweede Kamerleden bleken enthousiast over het instrument van een burgerforum. Ze vroegen zelfs om een 'Charter voor burgerparticipatie'.⁵⁴ Maar het eerste dat ze daarin bevestigd wilden zien was het primaat van de vertegenwoordigende democratie. De regering heeft daar vervolgens lange tijd op gestudeerd en concludeerde uiteindelijk dat er geen noodzaak was voor een dergelijk Handvest, omdat er al voldoende houvast zou worden geboden door de handreikingen voor *Inspraak Nieuwe Stijl* en *Guiding Principles* van de OESO.⁵⁵

In 2012 heeft IJsland geëxperimenteerd met een herziening van de Grondwet op een deliberatieve manier.⁵⁶ Dit proces kende drie originele elementen. De eerste was een zogenaamd Nationaal Forum, bestaand uit een demografisch representatief minipubliek van 950 burgers dat quasi at random was samengesteld. Dat kwam gedurende één dag bij elkaar en werd gevraagd om een lijst op te stellen van principes en waarden die het graag in de IJslandse Grondwet opgenomen zou zien worden. Deze burgers kwamen onder andere met mensenrechten, democratie, transparantie, publiek eigendom van natuurlijke bronnen en, niet al te verbazingwekkend, een sterker gereguleerde financiële sector. Een tweede meer ongebruikelijk element was een constitutionele assemblee van 25 grondwetopstellers geselecteerd uit een groep van 522 burgers waaruit met opzet politici waren geweerd. Los daarvan was het een uitgebalanceerd gezelschap. Ze kwamen vaak bij elkaar in voor het publiek toegankelijke bijeenkomsten die ook werden gefilmd. Ze produceerden twaalf

51 Advies van het Burgerforum Kiesstelsel 2007.

52 Ten Heuvelhof en VanTwist 2007, p. 10-25.

53 Ik spreek hier uit eigen waarneming. Zie verder over de gang van zaken M De Jongh 2013, p. 53 e.v.

54 Motie-Kalma en motie-Van Raak., *Kamerstukken II* 2008//09, 30184, nr. 22 en 23, 55 *Kamerstukken II*, 2008/09, 30184, nr. 27.

56 Veel uitvoeriger hierover Meuwese 2012p. 440-449.

ontwerpen, die opengesteld werden voor commentaar via sociale media zoals twitter en facebook, en email en gewone post. Dit, wat werd genoemd, 'het crowdsourcing moment' leverde zo'n 3600 commentaren op. Vervolgens werd het voorstel als basis voor de Grondwet geaccepteerd door twee derde meerderheid in een referendum dat in oktober 2012 werd gehouden, maar uiteindelijk liep het voorstel stuk in het parlement het jaar daarop.

Deze uitkomst, hoewel teleurstellend, bewijst nog niet dat vormen van deliberatieve democratie gedoemd zijn tot falen. Een van de lessen die deskundigen trekken uit de gang van zaken is deze: probeer niet de bestaande representatieve instituties geheel te passeren. De leden van de constitutionele assemblee zagen zichzelf als outsiders die een ingegraven politieke elite probeerden te bestrijden. Tijdens de financiële crisis werkte dat wel tijdelijk, maar op de lange termijn tastte dat de legitimiteit van hun werk aan.⁵⁷

In dat opzicht is het interessant om ook eens te kijken naar de recente ervaringen in Ierland. De economische crisis, gevoegd bij decennia aan onvermogen om tot constitutionele hervormingen te komen, bracht in 2011 de instelling van de 'Convention on the Constitution'.⁵⁸ Deze bestond uit honderd leden, met een onafhankelijke voorzitter. 66 leden waren at random uit het burgerregister getrokken en 33 leden waren politici. Het parlement gaf hun een waslijst aan te onderzoeken onderwerpen mee, variërend van het kiesrecht voor het parlement, de benoemingstermijn van de president tot het verwijderen van godslastering uit de grondwet. De Convention bracht vele rapporten uit, die niet allemaal tot wijzigingen leidden.⁵⁹ Eén spectaculair resultaat was er wel, namelijk de via een referendum bekrachtigde introductie van het homohuwelijk in 2015.

Enig commitment van volksvertegenwoordigers aan een eenmaal ingezet proces van deliberatieve democratie lijkt dus cruciaal voor het succes ervan. Dat blijkt ook een conclusie te zijn die we voorzichtig kunnen trekken uit de eerste experimenten met 1000-burgertoppen op lokaal niveau in Nederland, althans voor zover deze de ambitie hadden de koers van de politiek te beïnvloeden, en dat hebben ze zeker niet allemaal.⁶⁰ Maar als die ambitie er wel is, dan moet er niet alleen volstreekte helderheid zijn over de vraagstelling, maar ook de bereidheid van politici om een stap opzij te doen.⁶¹ Er lijkt wat dat betreft sprake te zijn van een zeker patroon: de vertegenwoordigers van de representatieve democratie worstelen met vragen als: welke ruimte kan en moet er worden gelaten voor burgertoppen of voor andere vormen van zogenaamde doe-democratie? En vooral wat te doen met de uitkomst daarvan?

57 Landemore 2015.

58 Zie voor de achtergronden Farrell, O'Malley Suiter 2013, p. 99-113.

59 Voor deze informatie heb ik dankbaar gebruik gemaakt van Brouwers 2015, p. 20 e.v.

60 Michels en Binnema 2015.

61 Boogaard en Binnema 2015, p. 31.

‘Loslaten in vertrouwen’⁶² blijkt een buitengewoon moeizame aangelegenheid te zijn. Dat kwam ook weer naar voren bij het functioneren van de Groningse ‘Dialogtafel’, samengesteld uit vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en overheden, ingesteld om oplossingen te vinden voor de aardbevingenproblematiek, nadat de klassieke verticale, bestuurlijke aanpak niet bleek te werken en tot vergaande frustraties leidde. Via een op consensus gerichte aanpak wilde de overheid met deze Dialogtafel nadrukkelijk het vertrouwen in de regio weer herwinnen.⁶³ Dat is maar ten dele gelukt, want de frustraties namen weer hand over hand toe toen de overheden en in het bijzonder de minister van Economische Zaken weer nadrukkelijk de teugels in handen namen. De vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties voelden zich prompt niet meer serieus genomen.⁶⁴

4. Staatsrechtelijke primaten?

Hoe kan het ongemak van de instituties van de representatieve democratie met verdergaande betrokkenheid van de burger bij besluitvormingsprocessen verklaard worden? De vrees voor verlies aan zeggenschap is daar ongetwijfeld mede debet aan. Vaak wordt deze verhuld in het standpunt dat er sprake zou zijn van een ‘primaat van het vertegenwoordigende stelsel’. In zijn algemeenheid moet men al uitkijken als er gesproken wordt over ‘primaten’. Al snel is dan morele superioriteit in het geding of zelfs normatieve superioriteit. Bestaan er staatsrechtelijk gezien ‘primaten’? In dat verband wordt vaak verwezen naar ‘het primaat van de politiek’. Zoals wijlen Willem Witteveen al concludeerde is dat een staatsrechtelijk hoogst onduidelijke categorie.⁶⁵ Men zou kunnen zeggen dat juridisch gezien de hoogste plaats toekomt aan wat Zijlstra⁶⁶ zou aanduiden met ‘de organen van het democratisch complex’, te weten het parlement in de rol van medewetgever en controleur en de regering in de rol van medewetgever en bestuur – de instituties die overheidsbevoegdheden uitoefenen waarmee richting wordt gegeven aan de behartiging van het algemeen belang.⁶⁷ Maar dat is een constatering gegeven de huidige constitutionele constellatie in Nederland. Het is niet een allesbepalend dominant uitgangspunt bij de inrichting van het staatsbestel. Dat geldt ook voor het vermeende ‘primaat van het vertegenwoordigende stelsel’. Wat dat betreft is het goed om nog eens te rade te gaan bij het Eerste rapport van de Staatscommissie-Biesheuvel over de relatie kiezers- beleidsvorming uit 1984, waar destijds de ‘fine fleur’ van staatsrechtelijk Nederland, zowel academisch als departementaal, aan verbonden was. De staatscommissie wilde niet tornen aan het primaat van het vertegenwoordigende stelsel

62 Titel van een rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur uit 2012.

63 Stoker e.a. 2015, p. 42 e.v.

64 Dagblad van het Noorden 3 september 2015.

65 Witteveen 2000, p. 3.

66 Zijlstra 1998, p. 84 e.v.

67 Kummeling 2000 p. 28.

omdat deze grote betekenis had voor kwaliteit van democratische besluitvorming, maar volgens de staatscommissie bracht de erkenning van dit primaat niet mee dat men de ogen moest sluiten voor de ‘beperkingen die aan dit stelsel vanuit de optiek relatie kiezers-beleidsvorming inherent zijn.’ Vervolgens constateert de staatscommissie dat er weliswaar sprake is van een spanningsveld tussen referendum en volksinitiatief enerzijds en vertegenwoordigend stelsel anderzijds, maar ‘Dat is op zichzelf geen reden om deze participatievormen ontoelaatbaar te verklaren.’⁶⁸ Op een andere plaats heb ik het nog sterker gesteld: alle kritiek die tot strekking heeft te betogen dat alternatieve participatievormen van burgers de positie van het parlement en de overige algemeen vertegenwoordigende organen uithollen, gaat eraan voorbij dat een vertegenwoordigend stelsel geen doel op zich is. Het is ook niet per se superieur aan andere vormen van democratie. ‘Het is slechts een middel om de bevolking invloed te geven op het landsbestuur, idealiter om zichzelf te besturen. Zodra andere middelen dit doel beter realiseren, moet overwogen worden deze in te zetten.’⁶⁹

5. Slotbeschouwing

De inrichting van het representatieve stelsel zoals we dit nu kennen is van een relatief recente datum. Pas aan het begin van de 20e eeuw werd in Nederland de gedachte dominant dat de legitimiteit van overheidsgezag vooral moest worden gevonden via de uitoefening van algemeen (mannen- én vrouwen-) kiesrecht. Gelet op de achterliggende ontwikkeling van eeuwen zou het merkwaardig zijn als 1919 als een eindpunt van de geschiedenis te boek zou komen te staan. Opvallend is dan ook dat sinds dat jaar in Nederland eigenlijk niets wezenlijks is veranderd. We kiezen nog steeds slechts volksvertegenwoordigingen. Nederlandse burgers hebben geen rechtstreekse zeggenschap over de aanwijzing van bestuurders en ook geen mogelijkheid om direct beslissingen te nemen over de overheidsbesluiten die hen raken. Dat leek ook lange tijd geen probleem te zijn, omdat er een redelijke tevredenheid leek te bestaan over de besluiten die door de instituties van de representatieve democratie werden gegeneerd. Daar lijkt echter verandering in te zijn gekomen. Op wereldwijde schaal baren de dalende opkomsten en de volatiliteit van het kiezersgedrag grote zorgen, en dat geldt ook voor Nederland. Het organiseren van stabiel overheidsbestuur lijkt steeds problematischer te worden. De representatieve democratie bevindt zich in een crisis,⁷⁰ die maakt dat andere crises zoals de financieel-economische of de vluchtelingencrisis steeds moeilijker tot een oplossing komen. Het is dus zaak om verder onderzoek te doen naar de mogelijke oplossingen voor de

68 Staatscommissie Biesheuvel 1984, p. 124-126.

69 Burkens, Kummeling, Vermeulen en Widdershoven 2012, p. 296.

70 Volgens de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015 (Hendriks e.a., 2016) hebben we niet te maken met een ‘crisis’ maar met ‘hardnekkige problemen’ (zie p. 5). Of het daarmee minder erg wordt?

legitimiteitsproblematiek. Vanzelfsprekend zal daarbij gekeken moeten blijven worden naar verbeteringen van het representatieve stelsel en met name de rol en de bijhorende instrumenten en bevoegdheden van het parlement daarbinnen.⁷¹ Maar meer nog lijkt het van belang om de kijken naar de mogelijkheden die de directe en vooral de deliberatieve democratie lijken te bieden, en welke elementen daaruit of varianten daarvan een nuttig aanvulling kunnen vormen op het representatieve stelsel. Terecht is daar in de Eerste Kamer aandacht voor gevraagd. Als het ooit tot de instelling van een Staatscommissie Bezinning Parlementair Stelsel (of iets dergelijks) komt, dan is te hopen dat deze niet voor de zoveelste keer gaat kijken naar nut en noodzaak van een tweekamerstelsel, of meer in het algemeen in de eigen parlementaire navel gaat staren,⁷² maar dat vooral de blik naar buiten wordt gericht, naar alternatieven voor bestaande instituties.⁷³

Ondanks het feit dat niet alle ervaringen met vormen van deliberatieve democratie positief hebben uitgepakt is het goed dat er ook in Nederland verder mee wordt geëxperimenteerd omdat deze in potentie kan bijdragen aan versterking van legitimiteit van overheidsoptreden, omdat deze – in de woorden van Cohen – een wezenlijk ander perspectief biedt dan een democratie die functioneert op basis van verkiezingen. ‘Waar verkiezingen bestaan bij de gratie van het maken en zelfs uitvergroten van *verschil*,⁷⁴ wordt in een deliberatieve democratie de nadruk gelegd op wat leden van een gemeenschap *gemeenschappelijk* hebben.⁷⁵

Interessant lijkt mij ook om na te gaan of via vormen van deliberatieve democratie oplossingen kunnen worden gevonden voor problemen waar we al lange tijd geen raad mee weten, zoals de gebrekkige democratische legitimatie van en democratische controle op WGR-verbanden.⁷⁶

De problemen van en met de representatieve democratie hebben dus zeker ook gevolgen voor de staatsrechtwetenschap. In hedendaags jargon: aanvaarding en aanvaardbaarheid van overheidsoptreden vormen de ‘core business’ van de staatsrechtbeoefening. Meer nog dan in het verleden zal de aandacht gericht moeten zijn op de juridische merites van aanvullingen en actualisering van het vertegenwoordigende stelsel. Diverse vragen springen daarbij in het oog, zoals kunnen beslissingsbevoegdheden worden uitgeoefend binnen vormen van deliberatieve democratie, en zo ja welke? Kan dat zowel op centraal als decentraal niveau? Moet daarvoor ruimte worden geboden via aanpassing van het kiesstelsel, waardoor volksvertegenwoordigers responsiever worden richting burgers en burgerfora?⁷⁷ Dienen er eisen gesteld worden aan de samenstelling van burgerfora? En meer in het algemeen: welke (overige) eisen voortvloeiende uit de democratische rechtsstaat moeten er gesteld worden aan de

71 Zie bijv. Verbeet 2012.

72 Zie voor een mooi overzicht Hoetink 2015, p. 409-436.

73 Zie de motie-Duthler c.s. waarin wordt opgeroepen tot de instelling van een dergelijke staatscommissie *Kamerstukken I* 2015/16, 34000, Q en de daarop volgende brief van de voorzitter Eerste Kamer aan de Tweede kamer, *Kamerstukken II* 2015/16, 34430, nr. 1.

74 Van Reybrouck hekelt daarbij in het bijzonder de rol van de media. Zie p. 54 van het eerder aangehaalde werk.

75 Cohen 2015p. 10. Zie ook zijn Cohen 2016, p. 103 e.v.

76 Meer hierover Nehmelman 2015, i.h.b. p. 8, met veel literatuurverwijzingen.

77 De vraag werd al eerder opgeworpen in Boogaard en Cohen 2016, p. 1413.

(voorbereiding van) besluitvorming door vormen van de deliberatieve democratie? Daarbij kan bijv. gedacht kan worden aan openbaarheid en respect voor minderheden. Etc. etc. Er is dus werk aan de winkel, zeker ook voor de staatsrechtwetenschap.

Literatuur

Advies Burgerforum kiesstelsel 2007

Met één stem meer keus. Advies van het Burgerforum Kiesstelsel, Den Haag 2007

Adviescollege toetsing regeldruk 2015

Advies van 15 februari 2015, www.actal.nl/adviezen/referendumverklaringen

Advies Kiesraad 2007

Advies inzake ronselen van volmachten en ondersteuningsverklaringen, Den Haag, 15 oktober 2007

Advies Kiesraad 2013

Advies Wet stembusverkiezingen ingezetenen algemeen bestuur waterschap, Den Haag 15 februari 2013

Advies Kiesraad 2015a

Advies n.a.v. verkiezingen voor provinciale staten, waterschappen en eilandsraden, Den Haag, 18 mei 2015

Advies Kiesraad 2015b

Advies inzake het onderzoek naar strafbepalingen in het verkiezingsproces, Den Haag, 12 juni 2015

Andeweg 1982

R.B. Andeweg, *Dutch voters adrift*, Leiden: Leiden University 1982

Binnema en Boogaard 2016

H. Binnema en G. Boogaard, 'De G1000: meer dan een experiment?', in: G. Boogaard en A. Michels (red.), *G1000. Ervaringen met burger toppen*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2016

Boerman 2015

K. Boerman e.a. (red.), *Veelzijdig in deeltijd. Tweehonderd jaar Eerste Kamer*, Amsterdam: Uitgeverij Boom 2015, p. 26

Boogaard en Binnema 2015

G. Boogaard en H. Binnema, *De G1000 Amersfoort, Working paper in het kader van het BZK-onderzoeksproject naar de G1000*, Leiden/Utrecht 2015

Boogaard en Cohen 2016

G. Boogaard en M.J. Cohen, *Citizen at the gates? Over de inpassing van identiteitsdemocratie in het institutioneel publiekrecht*, Nederlands Juristenblad 2016, p. 1408 e.v.

Bovend'Eert en Kummeling 2010

P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 78-79

Bovens 2006

M. Bovens, 'De diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie', *Beleid en Maatschappij* 2006, afl. 4, p. 205-218

Bovens en Wille 2011

M. Bovens & A. Wille, *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2011

Bowler, Dobovan en Karp 2007

S. Bowler, T. Dobovan en J.A. Karp, 'Enraged or Engaged? Preferences for Direct Citizen Participation in Affluent Democracies', *Political Research Quarterly* (6) 2007, afl. 3, p. 351-362

Breunese 2013

H.M.B. Breunese, *Het referendum: nieuwe ronde, nieuwe kansen*, Tijdschrift voor Constitutioneel Recht 2013, afl. 4, p. 344-353

Burkens, Kummeling, Vermeulen en Widdershoven 2012

M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2012, p. 296

Brouwers 2015

L. Brouwers, *Burgerparticipatie in de Staatsrechtelijke Vernieuwing*, Masterscriptie Universiteit Utrecht 2015

Cohen 2015

J. Cohen, *De vierde D* (oratie Universiteit Leiden), Leiden: Universiteit Leiden 2015

Cohen 2016

J. Cohen, 'Epiloog. Observaties...en toch een kloof': in G. Boogaard en A. Michels (red.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2016

Denemark 2003

D. Denemark, 'Choosing MMP in New Zealand: Explaining the 1993 Electoral Reform', in: M.S. Shugart and M.P. Wattenberg, *Mixed-Member Electoral Systems, The Best of Both Worlds?*, Oxford: Oxford University Press 2003

Dölle 2008

A.H.M. Dölle, 'Directe democratie: doctrine, droom en dreiging', in: C.W. Noorlander e.a. (red.), *Het volk regeert, Beschouwingen over de*

(Nederlandse) democratie in de 21^e eeuw, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 265-286

Donner 1975

A.M. Donner, Legitimiteit in sociologie en rechtswetenschap, *Beleid en Maatschappij* 1975

Duchateau 2015

M. Duchateau, 'Legitimatie kun je niet afdwingen', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2015, afl. 2, p. 156-161

Farell, O'Malley en Suiter 2013

D.M. Farrell, E. O'Malley en J. Suiter, 'Deliberative Democracy in Action Irish-Sryle: The 2011 We The Citizens Pilot Citizen's Assembly', *Irish Political Studies* (28) 2013, afl. 1, p. 99-113

Ferguson 2013

N. Ferguson, *The Great Degeneration: How Institutions Decay and Institutions Die*, London: Penguin Books 2013

Fishkin 1988

J.S. Fishkin, 'The Case for a National Caucus: Taking Democracy Seriously', in: *Atlantic Monthly* 1988 (August), p. 16-18

Franklin 2004

Mark N. Franklin, *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*, Cambridge: Cambridge University Press 2004

Havekes 2009

H.J.M. Havekes, 'Hoe verder met de waterschapsverkiezingen?', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2012, afl. 4

Hendriks e.a. 2016

Frank Hendriks, Koen van der Krieken, Sabine van Zuydam en Maarten Roelands, *Bewegende beelden van democratie. Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur* 2015, Den Haag: Rijksoverheid 2016

Ten Heuvelhof en Van Twist 2007

E. ten Heuvelhof en M. van Twist, 'Hoe de 'Wisdom of Crowds' kan doorwerken in Den Haag. Het Burgerforum Kiesstelsel als 'critical case'', *Bestuurswetenschappen* 2007, afl. 5, p. 10-25

Hoetink 2015

C. Hoetink, 'Tussen traditie en modernisering. De Tweede Kamer op het breukvlak van de eenentwintigste eeuw', in: R. Aerts e.a. (red.), *In dit Huis. Twee eeuwen Tweede Kamer*, Amsterdam: Uitgeverij Boom 2015

Jacobs 2011

K.T.E. Jacobs, *The Power or the People?*, Dissertatie Radboud Universiteit, Nijmegen 2011

De Jongh 2013

M. de Jongh, *Group Dynamics in the Citizens' Assembly on Electoral Reform*, Dissertatie Utrecht 2013, p. 53 e.v.

Van der Kolk en Aarts 2010

Henk van der Kolk en Kees Aarts, *Het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar. Debatten argumenten en consequenties*, Universiteit Twente, februari 2010

Van der Kolk 2015

H. van der Kolk, 'Een zichzelf respecterende democratische rechtsstaat heeft een opkomstplicht', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2015, afl. 2, p. 150-155

Kummeling 1999

H.R.B.M. Kummeling, 'Boekbeschuwing C.A.J.M. Kortmann, Constitutioneel recht', *RM Themis* 1999, afl. 1

Kummeling 2000

H.R.B.M. Kummeling, 'Het primaat van politiek en bestuur', in: W.J. Witteveen, H.R.B.M. Kummeling en F.A.M. Stroink (red.), *Het primaat van de politiek. Publikaties van de Staatsrechtkring*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000

Kummeling 2005

H.R.B.M. Kummeling, 'Representativity vs. Stability', in: *A New Electoral System: A More Powerful and Dynamic Government? Proceedings of the First Congress on Electoral Systems*, Curacao/ Sint Maarten 2005

Landemore 2014

Landemore, We, All of the People, Five lessons from Iceland's failed experiment in creating a crowdsourced constitution, online via: www.slate.com/articles/technology/future_tense/2014/07/laatst_geraadpleegd_op_5_februari_2015

Leyenaar 2007

M. Leyenaar, *De last van ruggespraak* (oratie Radboud Universiteit Nijmegen), Nijmegen : Radboud Universiteit Nijmegen 2007

Leyenaar 2009

M. Leyenaar, *De burger aan zet. Burgerforum: theorie en praktijk*, Den Haag : Ministerie van Binnenlandse Zaken 2009

Meuwese 2012

A.C.M. Meuwese, 'Grondwetsinnovatie in IJsland; het vervolg', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2012, afl. 4, p. 440-449

Michels en Binnema 2015

A. Michels en H. Binnema, *G1000 in Amersfoort, Uden en Kruiskamp, De realisatie van democratische waarden, working paper in het kader van*

het BZK-Onderzoeksproject naar de G1000, Universiteit Utrecht, september 2015

Nederlands Juristenblad 2016

'In consultatie: Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer', *NJB* 2016, afl. 9, p. 647

Nehmelman 2015

R. Nehmelman, *De Staat achter de dijken*, Oratie Universiteit Utrecht 2015

Pal Ghai en Cotrell Ghai 2011

Yash Pal Ghai en Jill Cotrell Ghai, *Kenya's Constitution: An Instrument for Change*, Nairobi: Katiba Institute 2011

Prakke 2004

L. Prakke, 'The Kingdom of Spain', in: L. Prakke and C. Kortmann (eds.), *Constitutional Law of 15 EU Member States*, Deventer: Kluwer 2004, p. 760

Rapport Raad voor het openbaar bestuur 2015

Sturen én verbinden, Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid, Den Haag, september 2015, p. 24

Rapport Organisatie voor de Veiligheid en Samenwerking in Europa 2012

Rapport van de OVSE waarnemersmissie Tweede Kamerverkiezingen, 12 september 2012, bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13*, 31142, 34

Van Reybrouck 2013

David van Reybrouck, *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: De Bezige Bij 2013

Rossanvallon 2012

P. Rossanvallon, *Democratie en tegendemocratie*, Boom: Amsterdam 2012

Sap 2003

J.W. Sap, *De Nacht van Wiegel, het referendum in een representatieve democratie*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers/ Lemma 2003

Scarrow 2001

S.E. Scarrow, 'Direct Democracy and Institutional Change', *A Comparative Investigation*, *Comparative Political Studies* (34) 2001, afl. 6, p. 651-665

Simon en Merrill 1989

J. Simon en B.D. Merrill, 'Political Socialization in the Classroom Revisited: The Kids voting Program', *The Social Science Journal* (35) 1989, afl. 1, p. 29-43

Smith en Wales 2000

G. Smith en C. Wales, 'Citizens' Juries and Deliberative Democracy', *Political Studies* (48) 2000, afl. 1, p. 55

Sociaal en Cultureel Planbureau 2015

Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland, Den Haag, oktober 2015

Sociaal en Cultureel Planbureau 2016

Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Burgerperspectieven 2016/1, Den Haag, maart 2016

Staatscommissie Biesheuvel 1984

Rapport Staatscommissie Biesheuvel, Den Haag: Staatsuitgeverij 1984

Stoker e.a. 2015

J. Stoker, H. Winter, C. Akerboom en B. Geertsema, *Dialoogtafel: Woorden én daden, Eindrapport van de tussentijdse evaluatie*, Rijksuniversiteit Groningen juni 2015

Thomassen, Van Ham en Andeweg 2014

J. Thomassen, C. van Ham en R. Andeweg, *De wankelende democratie. Heeft de democratie haar beste tijd gehad?*, Amsterdam: Prometheus Bert Bakker 2014

Verbeet 2012

G. Verbeet, *Vertrouwen is goed, maar begrijpen is beter. Over de vitaliteit van onze parlementaire democratie*, Amsterdam: Nijgh & Van Ditmar 2012

Voermans 2015

W. Voermans, *Aftrap voor het trendbericht van de Denktank VNG*, Leiden/Den Haag: Universiteit Leiden/VNG november 2015

Witteveen 2000

W.J. Witteveen, 'Het politieke primaat als regie van de wetgever', in: W.J. Witteveen, H.R.B.M. Kummeling en F.A.M. Stroink (red.), *Het primaat van de politiek. Publikaties van de Staatsrechtkring*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000

Van der Woude 2008

W. van der Woude, 'Democratie, advies en inspraak. Een grensverkenning aan de hand van het Burgerforum Kiesstelsel en de Nationale conventie', in: C.W. Noorlander e.a. (red.), *Het volk regeert, Beschouwingen over de (Nederlandse) democratie in de 21^e eeuw*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 353-365

Zijlstra 1998

S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat*, Den Haag: VUGA 1998