TILBURG UNIVERSITY

'Tegendemocratie' en het Nederlandse vertegenwoordigende bestel

Authors	Adams,Maurice; Janse,Ronald
Published in	Rechtsvorming in een hypercomplexe samenleving
Publication Date	2022-05-12
Document Version	publishersversion
Link	https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/652d978c-cfd6-439c-822c-9e92b0da0a11
Citation	Adams, M & Janse, R 2022, 'Tegendemocratie' en het Nederlandse vertegenwoordigende bestel. in J Goossens, J de Poorter, G van der Schyff, T Geldof & C van Oirsouw (eds), Rechtsvorming in een hypercomplexe samenleving : Bundel n.a.v. de Staatsrechtconferentie 2022 (Tilburg University). Wolf Legal Publishers (WLP), pp. 107-130.
Download Date	2026-01-16 06:59:59
Rights	General rights Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights. - Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research. - You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain - You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal" Take down policy If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Rechtsvorming in een hypercomplexe samenleving

Bundel n.a.v. de Staatsrechtconferentie 2022
(Tilburg University)

Rechtsvorming in een hypercomplexe samenleving
Bundel n.a.v. de Staatsrechtconferentie 2022 (Tilburg University)

J. Goossens, J. de Poorter, G. van der Schyff, T. Geldof, C. van Oirsouw
(redactie)

ISBN: 978-94-6240-741-1

Met bijdragen van
J. Goossens & J. de Poorter
J.E. Esser & Y.E. Schuurmans
R. van Gestel
M. Adams & R. Janse
E.Y. van Vugt
G. Leenknegt
E.H. Klijn
B. van der Sloot & E. Keymolen

Dit boek is een uitgave van:
Wolf Legal Publishers (WLP)
Postbus 313
5060 AH Oisterwijk
info@wolfpublishers.nl
www.wolfpublishers.eu

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De bij toepassing van artikel 16B en 17 Auteurswet 1912 wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprorecht. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van artikel 16 Auteurswet 1912 dient men zich tevoren tot de uitgever te wenden. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

© De auteurs 2022 / WLP 2022

'Tegendemocratie' en het Nederlandse vertegenwoordigende bestel

M. Adams & R. Janse*

1. De vertegenwoordigende standaard in het staatsrecht

Ieder democratisch politiek bestel steunt op een dominant verhaal. In Nederland gaat dat verhaal als volgt:[1] de bevolking kiest vertegenwoordigers in het parlement en deze zorgen er dan voor dat er een regering aantreedt die het vertrouwen heeft van de meerderheid van dat parlement. Vervolgens maken regering en Staten-Generaal samen wetten dat als een interpretatie van het 'algemeen belang' kan worden beschouwd: dat is datgene wat voor het Nederlandse volk als geheel van belang is, en loutere deelbelangen overstijgt. Bij de volgende verkiezingen oordelen de kiezers dan over beleid en wetgeving van de afgelopen regeerperiode, en over de voornemens voor de termijn die zich aandient. Het contract met de regering en Staten-Generaal wordt hiermee eens in de ongeveer vier jaar vernieuwd. De burgermacht uit zich daarmee primair bij verkiezingen, om vervolgens door de overheid via wetten en regelingen in een voor iedereen geldend bestel te worden omgezet. Vanuit deze optiek is democratie een cyclisch proces, en de daarbij horende politieke vertegenwoordiging is dan intiem betrokken op verkiezingen.

Abbé Emmanuel Joseph Sieyès was kort voor en na de Franse revolutie, hoewel niet de enige en ook niet de eerste, een belangrijke verdediger van deze visie.[2] Hij stelde dat indien Frankrijk als complexe en moderne samenleving één unieke politieke entiteit met één 'algemene wil' wilde zijn, het dan moest kiezen voor een concept van nationale soevereiniteit. Democratie op basis van zuivere volkssoevereiniteit was volgens Sieyès onmogelijk in een groot en dichtbevolkt land als Frankrijk. Het zou slechts leiden tot versplintering in vele particuliere belangengroepen. Juist door de loskoppeling van volk en parlementaire vertegenwoordigers zou de mogelijkheid ontstaan om los van particuliere belangen –

---

* Maurice Adams en Ronald Janse zijn hoogleraar Encyclopedie van het recht aan respectievelijk Tilburg University en de Open Universiteit.

1 Hierover ook Adams en Witteveen 2014, p. 37 en Adams 2017, p. 2430-2437.

2 Zie met name zijn bekende pamflet uit 1789: *Qu'est-ce que le tiers etat?* Sieyès opvatting over representatie is al te vinden in een eerder pamflet dat dateert uit 1788 (maar dat pas later werd gepubliceerd): *Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789.* Over de rol en betekenis van Sieyès en een nuancering van zijn gedachtegoed: R. Kubben 2014, Rubinelli 2020 en Baker 1990.

zonder last of ruggespraak - te handelen en tot collectieve wilsvorming te komen. Sieyès meende bovendien dat een efficiënt parlementair bestel moest steunen op arbeidsdeling: de bevolking moest worden vrijgesteld van voortdurende betrokkenheid op de politiek (een onmogelijke taak voor de niet-specialist), en politici dienden te worden vrijgesteld om er zich in te specialiseren. En dit alles zou dan moeten worden vormgegeven door de Constitutie, waardoor deze arbeisdeling zou worden gelegitimeerd. [3]

Het Nederlandse parlementaire bestel steunt nog steeds in belangrijke mate op het ideaal en de uitgangspunten zoals hierboven geschetst. Constitutioneel wordt dat vooral tot uitdrukking gebracht door een samenhangende lezing van de artikelen 4, 50, 54, 56, 67 lid 3 en 81 van de Grondwet, samen met de ongeschreven vertrouwensregel.[4] De hedendaagse vertegenwoordigende parlementaire praktijk kunnen we desondanks maar bezwaarlijk als een consequente toepassing van deze uitgangspunten duiden. Dat is niet noodzakelijk een probleem. Tussen constitutionele idealen en realiteit bestaat er altijd een spanningsveld. Constituties belichamen in die zin wat ook wel een streefmoraal wordt genoemd.[5] Het gaat dan om een ideaal dat aanwezig is in de publieke en morele cultuur van een samenleving of groep, waarvan de voorstellingen verschillen en waaraan het praktisch handelen nooit helemaal tegemoet kan komen.[6]

Gezien de vele klachten die we over de staat van de parlementaire vertegenwoordigende democratie vandaag de dag vernemen, zou je je echter kunnen afvragen of het constitutionele ideaal en de parlementaire realiteit inmiddels

---

3 Die de burgers dan direct of indirect moesten autoriseren (*pouvoir constituant*). Om misverstanden te vermijden: we voeren het Nederlandse constitutionele bestel hier niet terug tot één politiek denker. Het punt is dat Sieyès paradigmatisch uiting gaf aan een vertegenwoordigende traditie die later invloedrijk is gebleken. Hij is een denker die tijd en plaats overstijgt. Het grondpatroon van een verkozen wetgevend orgaan met periodieke verkiezingen is in Nederland geïntroduceerd in de Bataafse tijd (inclusief, anders dan bij Sieyès, een institutionele ordening op basis van een normatief model van de trias). Zie hierover Kubben 2010.

4 Het commentaar op deze bepalingen is te vinden op www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet.html (onder redactie van E.M.H. Hirsch Ballin, G.J. Leenknegt en E. Janse de Jonge). Eventueel zou ook artikel 120 aan deze opsomming kunnen worden toegevoegd. Daarin krijgt immers impliciet maar zeker het vertrouwen in de parlementaire wetgever bevestiging.

5 Het begrip streefmoraal (*morality of aspiration*) is onder juristen door Lon Fuller gemunt: Fuller 1969, p. 5-6.

6 We steunen voor deze omschrijving op de definitie van een ideaal door W. van der Burg 1998.

niet zover uit elkaar lopen dat het ideaal zelf utopisch is geworden. Toch ligt bij deze belangrijke vraag de focus van deze bijdrage niet, hoewel elementen voor de beantwoording daarvan onvermijdelijk aan de orde komen. Wel willen we reflecteren over hoe wat ook wel 'tegendemocratie' wordt genoemd zich weet te verhouden tot het vertegenwoordigende bestel in Nederland. Daartoe bespreken we eerst kort de uitdagingen waarmee dat bestel in Nederland wordt geconfronteerd, en vervolgens waar de term tegendemocratie voor staat. Daarmee komen we uit bij de hoofdvraag welke plaats er is voor de tegendemocratie in de Nederlandse staatkundige ordening en wat daar dan de legitimiteit van is. Die vraag beantwoorden we vanuit de perspectieven van de rechtsstaat en de democratie, met bijzondere aandacht voor vertegenwoordiging.

2. Uitdagingen in het stelsel van vertegenwoordiging[7]

Hier te lande wijst iemand als Tjeenk Willink al heel wat jaren op de vertegenwoordigende uitdagingen die rijzen door de veranderende rol die de overheid is gaan opnemen in de ruimte tussen politiek en samenleving.[8] De belangrijkste oorzaak daarvoor is te vinden in de reactie op de ontzuiling, die in Nederland sinds de jaren zestig van de vorige eeuw heeft plaatsgevonden. Tot ver in de twintigste eeuw vormden hecht georganiseerde sociale verbanden, veelal steunend op een gezamenlijk levensbeschouwelijk kader, het zogenaamde maatschappelijk *middenveld*. Dat middenveld vormde ook de kern van de organisatie van sociale arrangementen als bijvoorbeeld de gezondheidszorg (via ziekenfondsen), volkshuisvesting (via woningcorporaties), onderwijs (op grond van art. 23 Grondwet). Politieke partijen fungeerden op het politiek vertegenwoordigende niveau als vooruitgeschoven posten van dat middenveld. Zij beheersten in Den Haag de dynamiek van de staat en zorgden voor de politieke legitimatie ervan.

Via de route van het zogenaamde *new public management* is de overheid zichzelf sinds de jaren negentig steeds meer als een bedrijf gaan begrijpen. De bedoeling

---

7 Vragen naar het (vermeende) gebrek aan parlementaire vertegenwoordiging waren zoals bekend ook de directe aanleiding voor het instellen van de Staatscommissie parlementair stelsel (de zogenoemde 'Commissie Remkes'). Omdat deze bijdrage niet over het versterken van de parlementaire democratie als zodanig gaat, en er over de resultaten van het commissiewerk al voldoende is geschreven, volstaan we hier met een verwijzing naar Van Vugt, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2019, p. 116-132.

8 H. Tjeenk Willink 2013. Zie ook Tjeenk Willink 2012 en 2018. Verder Dijstelbloem 2016 en Huyse 2014 (Huyse beschrijft voor België een aan Nederland vrijwel identieke ontwikkeling). Voor deze paragraaf steunen we op deze publicaties.

daarvan was de burger meer centraal te zetten als consument van efficiënt georganiseerde dienstverlening. Maatwerk werd het devies. Om die doelstelling te bereiken heeft de overheid zich op afstand geplaatst, in het bijzonder door verzelfstandigingen en privatisering. De Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten maakte in 2012 al melding van 186 staatsorganen die tot dan werden verzelfstandigd (ZBO's) en van 63 publieke diensten die werden geprivatiseerd.[9] Het politiek beleid werd daarmee gesplitst van de uitvoering en het dagelijks beheer van de dienstverlening. De Haagse beleidsmakers en regelgevers zouden zich met dit alles bovendien beter kunnen concentreren op de principiële en politieke discussie over wat de publieke taak vermag. Dat daarmee ook kostenbesparingen in de publieke sector - een noodzaak volgens velen na de crisis van de jaren tachtig - zouden kunnen worden gerealiseerd was mooi meegenomen.

Deze doelstellingen zijn echter nooit helemaal waargemaakt. De sturingsmogelijkheden op een aanbod van wat door de burger als een publieke dienst wordt ervaren zijn immers beperkt, hoewel de individuele vragen die kunnen rijzen ten aanzien van de dienstverlening eindeloos zijn.[10] En of de nagestreefde efficiëntie tot minder overheidsuitgaven heeft geleid is ook maar de vraag. Privatisering en verzelfstandiging blijken bovendien hand in hand te gaan met groeiende overheidsbemoeienis door middel van regulering.[11] Dat geeft dan weer aanleiding tot bureaucratie, ook bij de vele toezichthouders op die verzelfstandigde en geprivatiseerde diensten.[12]

Bovendien zijn de structuren uit de verzuiling vervangen door corporatistische structuren: overleg tussen werkgevers en werknemers, bijvoorbeeld in de SER, werd bepalend geacht voor maatschappelijke vrede. Maar juist daardoor pacificeert het bestuurlijke karakter van de Nederlandse politiek het inhoudelijke debat over maatschappelijke uitdagingen vaak al voordat het in het officiële politieke en parlementaire domein arriveert. Vaak wordt ook doorverwezen naar studiegroepen of commissies, of heel snel omgebogen naar zo concreet

---

9 Zie het rapport *Verbinding verbroken* van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten.

10 Zo ook Dijstelbloem 2016.

11 Dat heeft te maken met een paradox waar Braithwaite al sinds jaar en dag op wijst: privatisering en verzelfstandiging 'has not produced privatization and *de* regulation, but privatization and *regulatory growth*.' J. Braithwaite 2011, p. 409 (cursivering toegevoegd).

12 Die zelf ook weer zijn geprivatiseerd of verzelfstandigd.

mogelijke oplossingen.[13] In ieder geval is sinds de jaren negentig de politiek veel meer op afstand komen staan van zijn maatschappelijke ankers, en het is ook niet steeds duidelijk waar de verantwoordelijkheden zijn belegd.[14]

Daarnaast is er door de opkomst van de sociale verzorgingsstaat sprake van een feitelijk inboeten aan macht van de volksvertegenwoordiging doordat de uitoefening van de normatieve functie - door middel van kaderwetgeving, delegatie van de bevoegdheid tot het maken van wetgeving, toekenning van discretionaire bevoegdheid, de opkomst van beleidsregels - eerder via reglementaire dan parlementaire weg gaat. Het gaat om een proces dat al heel lang gaande is, en dat inmiddels ook thema's treft die de sociale verzorgingsstaat te buiten gaat.[15] Ook zo bekeken staat er op de 'primaire' positie van de klassieke vertegenwoordiging steeds meer spanning.

Verder verdwijnt het 'nationale' perspectief meer en meer. Democratie, vertegenwoordiging en de instellingen van de natiestaat werden van oudsher nauw met elkaar begrepen.[16] Maar het nationale politieke bestel is ingebed in de rechtsorde van de Europese Unie, van de Raad van Europa (EVRM), en van andere supra- en internationale instituties. Bovendien bewaarden de lidstaten van de EU weliswaar hun eigen instellingen, grondwet en staatsstructuur, gelijktijdig hebben zich stevige tendensen van federalisering voorgedaan. Zo is op economisch en monetair vlak de Unie al in verregaande mate federaal, maar op de domeinen defensie, veiligheid, politie, strafrecht, belastingen, sociale zekerheid enz. is die dat nog lang niet; daar is intergouvernementaliteit de norm.

---

13 Koenis 2008, p. 32-33.

14 Bijvoorbeeld omdat ZBO's weliswaar met publieke taken belast zijn maar niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister, hoewel die laatste wel met toezicht is belast en ervoor verantwoordelijk. In de nog immer actuele woorden van de Parlementaire Onderzoekscommissie: 'Het is niet altijd duidelijk wie kan worden aangesproken op de gevolgen van de gemaakte keuzes. De vraag naar de resultaten van privatiseringen en verzelfstandigingen voor de burger is actueel. Besluiten zijn immers genomen om het voor burgers beter te maken. De vraag of er voldoende rekening is gehouden met de belangen van burgers is daarbij evenzeer actueel.' (Zie het rapport waarnaar in voetnoot 9 wordt verwezen, p. 8).

15 De discussie over de Coronawet was er een mooi voorbeeld van: de Tweede Kamer heeft hard moeten vechten om de beperkingen van de bewegingsruimte van burgers niet alleen via AMvB (lees: door de Minister van Volksgezondheid) te doen plaatsvinden.

16 Samen met veel van wat daarmee samenhangt: zo worden de definitie van burgerschap, ideeën over zelfbestuur en de rol van politieke partijen, verantwoording afleggen en transparantie, en het maken van beleid en wetgeving, immers sterk geassocieerd met de instellingen van de natiestaat, met de verkozen vertegenwoordiging aan de top van de hiërarchie.

In ieder geval, de lidstaten zijn 'not fully sovereign states' geworden; er is sprake van gedeelde of gefragmenteerde soevereiniteit, van een meergelaagde en verstrengelde rechtsorde die niet steeds kan worden herleid tot één gouvernementele beslisstructuur, en waarbij bevoegdheden nu eens door de lidstaten, dan weer door de EU en soms gezamenlijk worden uitgeoefend.

Samenvattend zouden we kunnen zeggen dat we in een wereld leven waarin een veelheid van assemblagelijnen instaan voor de fabricage van politieke en regulerende beslissingen.[17] Complexiteit is als gevolg van decentralisering, privatisering, fragmentering en Europeanisering de norm geworden, en de (bij)sturende mogelijkheden van diegenen die worden geacht het volk te vertegenwoordigen, prominent het parlement en regering dus, zijn over de jaren eigenlijk alleen maar beperkter geworden. Het ideaal van collectieve wilsvorming door middel van vertegenwoordiging is welhaast utopisch geworden. En bovendien valt het 'volk', zoals het zich manifesteert in een vertegenwoordigend orgaan, momenteel uiteen in een veelheid van groeperingen met dikwijls uiterst tegengestelde belangen, meningen, idealen en doelstellingen. De laatste jaren komt daarbij dat in een steeds gefragmenteerder politiek landschap - gevolg van een steeds meer verdeelde samenleving - een regeerakkoord kan worden voortgebracht dat erg sterk kan afwijken van de verkiezingsprogramma's en -retoriek, maar waar burgers zich bij het uitbrengen van hun stem wel door hebben laten leiden. Desondanks fungeert het ideaal van de vertegenwoordigende democratie, en de wijze waarop de band tussen bevolking en politiek daarin functioneert, als de toetssteen van het democratisch functioneren van de samenleving.[18] De kritiek op die situatie is dan ook fors: de ervaring van politieke vertegenwoordiging bij de burger wordt door de vermelde ontwikkelingen immers behoorlijk gefrustreerd.

3. Wat is *tegen*democratie?

W aar staat het begrip tegendemocratie voor, en kan de opkomst ervan worden gekoppeld aan de in de vorige paragraaf beschreven ontwikkelingen?

Het begrip tegendemocratie is afkomstig uit de politieke theorie en is prominent gemunt door Pierre Rosanvallon, op wiens werk we ons hier concentreren, en die de zojuist gestelde vraag van een positief antwoord voorziet.[19]

---

17 Huyse 2014, p. 21.

18 Aldus ook Deschouwer 2003, p. 34.

19 Zie hierover Rosanvallon 2006 en 2008. Zie ook de partiele Nederlandstalige verzameling

Rosanvallon gaat immers op zoek naar alternatieve manieren om de betekenis van politieke vertegenwoordiging te begrijpen, vooral door rekening te houden met de dynamische reacties van de samenleving op de ervaren dysfuncties van de gangbare parlementaire organen. Hij stelt dat als gevolg van grote maatschappelijke verdeeldheid en complexiteit de democratie een nieuwe gedaante krijgt, en laat zien dat de democratische orde zich steeds meer organiseert als een vorm van wat hij georganiseerd wantrouwen noemt: een geheel van bewegingen, denkbeelden en stromingen die de officiële structuren onder druk zetten. Rosanvallon noemt dit dus tegendemocratie. Hij beschouwt deze tegenmachten echter niet als het tegenovergestelde van, of een alternatief voor, de vertegenwoordigende democratie, maar als onderdeel van een systeem dat ook de vertegenwoordigende democratie omvat. De tegendemocratie heeft in ieder geval minstens drie dimensies, en concentreert zich vooral, hoewel niet exclusief, op de output van het reguliere vertegenwoordigende proces (wetten en beleid).

Het gaat in de eerste plaats om min of meer geïnstitutionaliseerd *toezicht* op de parlementaire en bestuurlijke organen door organisaties die waakzaam zijn op machtsmisbruik of haperend beleid. Rosanvallon constateert dat periodieke verkiezingen, hoe belangrijk ook, onvoldoende verzekeren dat wetgeving en beleid in overeenstemming zijn met de opvattingen van burgers. Daardoor ontstaan vormen van toezicht op het parlement en de regering, tegenmachten, die druk uit oefenen op vertegenwoordigers in de periode tussen de verkiezingen. Denk aan mechanismen en instituties om de handelingen van het parlement en de regering te monitoren, onderzoeken en evalueren. Deze mechanismen en instituties hebben drie kenmerken: ze zijn permanent, ze kunnen worden uitgeoefend door organisaties of individuen, en ze vergroten de macht van de samenleving om overheidsbeleid te beïnvloeden. Sommige *think tanks*, audits en evaluaties, ombudspersonen, Raden van State, rekenkamers en sociaal-economische raden, universiteiten, kunnen ter zake functioneel zijn. Of kwaliteitsvolle journalistiek! Belangrijk is de onafhankelijkheid van de betrokken instituties.

De tegendemocratie wordt in de tweede plaats gevoed en gekenmerkt door de *juridisering* van maatschappelijke conflicten en van het politieke proces. Burgers wenden zich tot de rechter in hun verzet tegen politiek en bestuur, en worden daarin gesteund door de groei van bijvoorbeeld het bestuursrecht. Maar ze worden ook geholpen door een steeds creatiever opererende rechter zelf, die ook andere dan bestuursrechtelijke middelen hanteert om de overheid op taak

van zijn werk: Rosanvallon 2019, waarnaar we hier vooral naar verwijzen. Zie over Rosanvallon tevens W.J. Witteveen 2013, p. 377-385.

en plicht te wijzen. Als voorbeeld liggen de klimaatcasus die de voorbije jaren bij de rechter zijn gepasseerd voor de hand. Ook hier is de onafhankelijkheid van de betrokken instituties van belang, en tevens de onpartijdigheid. Burgers vinden de weg naar de rechter aantrekkelijk omdat ze daar naar hun oordeel in vergelijking tot de gang naar de stembus concrete resultaten kunnen boeken.

De derde dimensie betreft de situatie waarin de soevereiniteit van het volk zich steeds meer manifesteert als een *hindermacht*, als een vorm van gemobiliseerd wantrouwen. Het is misschien wel de meest opvallende dimensie van de tegendemocratie, een waar wij ons in deze bijdrage ook op concentreren. Die hindermacht neemt vaak de vorm aan van waakzaam optreden door burgers (of organisaties van burgers): die maken als quasi-verkozen volksvertegenwoordigers ontwikkelingen bespreekbaar en bekritiseerbaar, zodat er verzet tegen kan worden georganiseerd. Vaak staat er niet zozeer de positieve volkswil in centraal, maar vooral wat het volk niet wil. Positief geformuleerd zou men dat *civil society* kunnen noemen. Het gaat om de tegenstem, die overigens vaak partijdig is en zich veelal richt op één of enkele vraagstuk(ken): Occupy, burgerjuries, Stichting Wakker Dier, NGO's, GeenStijl/Peil, de Clara Wichmann Stichting, de Stichting Werkgroep Behoud de Peel, de Nederlandse Niet-rokersverenging, et cetera. We vermoeden dat sommige volksvertegenwoordigers zich ook als onderdeel van deze hindermacht beschouwen: dan komt de tegendruk van binnenuit. De opkomst van opiniepeilingen past eveneens in dit beeld. Maar ook referenda, zoals het raadgevend referendum over het associatieverdrag tussen de EU en de Oekraïne, zouden hier kunnen passen. Dat had veel van een hindermacht: werd het door de initiatiefnemers immers niet vooral gehanteerd om als breekijzer ten aanzien van de gevestigde 'polderpolitieke' orde te fungeren? Dat veel van de bevoegdheden over dat associatieverdrag niet bij Nederland maar bij de Europese Unie liggen, doet vanuit *dit perspectief* dan niet ter zake. Onafhankelijkheid of onpartijdigheid is in ieder geval niet noodzakelijk het meest belangrijke kenmerk van deze hindermacht, en meestal manifesteert het volk zich hier als een losse niet-geïnstitutionaliseerde combinatie van de voorgaande dimensies: als toezichthouder of controleur, aanklager en rechter (controleren, hinderen en oordelen). Veel van de hiergenoemde organisaties zetten ook daadwerkelijk de gang naar de rechter.

Deze onoverzichtelijke dynamische ontwikkeling kan op vele verschillende manieren waargenomen of geïnterpreteerd worden. Maar in ieder geval biedt die aanknopingspunten voor een cultuurvriendelijke analyse: eigenlijk is er geen reden tot pessimisme over de staat van onze democratie, want de burger wordt wel degelijk op een politiek relevante wijze vertegenwoordigd, al is het dan niet

ook kunnen zeggen dat de *trias politica* zich aan het ontwikkelen is tot een *multiple politica*. Het is een erkenning van de dynamiek tussen grensoverschrijding en grensbewaking, aan de zijde van enerzijds besturende en rechtsvormende organen en anderzijds van de hindermacht die claimt de belangen van burgers te dienen. Een manier om hedendaagse controle van macht te begrijpen, ook buiten de officiële structuren om; een manier waarin verkiezingen niet noodzakelijk een legitimerende functie vervullen.

4. Is tegendemocratie per definitie legitiem?

Daarmee lijkt het een uitgemaakte zaak dat tegendemocratie wenselijk is. Wat is erop tegen dat burgers zich actief met politiek bemoeien en dat volksvertegenwoordigers en bestuurders zich niet alleen bij periodieke verkiezingen moeten verantwoorden maar voortdurend onder druk staan zich zo goed mogelijk van hun taak te kwijten? We kunnen er toch geen bezwaar tegen hebben dat burgers en organisaties meer en meer gebruik maken van hun politieke grondrechten om hun ongenoegen over het overheidsbeleid te uiten, en van het burgerlijk recht (zie artikel 3:305a BW) om tegen diezelfde overheid 'strategisch' te procederen?

Het begrip tegendemocratie heeft op het eerste gezicht een uitgesproken normatieve lading. Dat blijkt al uit de definitie: tegendemocratie heeft tot doel 'erop toe te zien dat de gekozen macht haar beloften nakomt en middelen te vinden die het mogelijk maken bij de uitgangseis te blijven, namelijk het algemeen welzijn te dienen'.[22] Met andere woorden, onder tegendemocratie vallen alleen politieke krachten die gericht zijn op het algemeen welzijn. Het blijkt ook uit Rosanvallon's kwalificatie van de tegendemocratie als de steunpilaar van de vertegenwoordigende democratie. Zij is er niet op gericht deze te verzwakken, laat staan af te schaffen, maar beoogt juist 'de effecten ervan te verlengen en uit te breiden; zij vormt er de steunbeer van'.[23] De tegendemocratie is niet tegen maar juist vóór de vertegenwoordigende democratie. De tegendemocratie vormt 'één geheel met de wettige democratische instituties'.[24] Daarmee bezit tegendemocratie per definitie een van de vertegenwoordigende democratie afgeleide legitimiteit. Als de vertegenwoordigende democratie legitiem is, dan is tegendemocratie dat ook.

---

[22] Rosanvallon 2019, p. 75.
[23] Rosanvallon 2019, p. 76.
[24] Rosanvallon 2019, p. 76.

ook kunnen zeggen dat de *trias politica* zich aan het ontwikkelen is tot een *multiple politica*. Het is een erkenning van de dynamiek tussen grensoverschrijding en grensbewaking, aan de zijde van enerzijds besturende en rechtsvormende organen en anderzijds van de hindermacht die claimt de belangen van burgers te dienen. Een manier om hedendaagse controle van macht te begrijpen, ook buiten de officiële structuren om; een manier waarin verkiezingen niet noodzakelijk een legitimerende functie vervullen.

4. Is tegendemocratie per definitie legitiem?

Daarmee lijkt het een uitgemaakte zaak dat tegendemocratie wenselijk is. Wat is erop tegen dat burgers zich actief met politiek bemoeien en dat volksvertegenwoordigers en bestuurders zich niet alleen bij periodieke verkiezingen moeten verantwoorden maar voortdurend onder druk staan zich zo goed mogelijk van hun taak te kwijten? We kunnen er toch geen bezwaar tegen hebben dat burgers en organisaties meer en meer gebruik maken van hun politieke grondrechten om hun ongenoegen over het overheidsbeleid te uiten, en van het burgerlijk recht (zie artikel 3:305a BW) om tegen diezelfde overheid 'strategisch' te procederen?

Het begrip tegendemocratie heeft op het eerste gezicht een uitgesproken normatieve lading. Dat blijkt al uit de definitie: tegendemocratie heeft tot doel 'erop toe te zien dat de gekozen macht haar beloften nakomt en middelen te vinden die het mogelijk maken bij de uitgangseis te blijven, namelijk het algemeen welzijn te dienen'.[21] Met andere woorden, onder tegendemocratie vallen alleen politieke krachten die gericht zijn op het algemeen welzijn. Het blijkt ook uit Rosanvallon's kwalificatie van de tegendemocratie als de steunpilaar van de vertegenwoordigende democratie. Zij is er niet op gericht deze te verzwakken, laat staan af te schaffen, maar beoogt juist 'de effecten ervan te verlengen en uit te breiden; zij vormt er de steunbeer van'.[22] De tegendemocratie is niet tegen maar juist vóór de vertegenwoordigende democratie. De tegendemocratie vormt 'één geheel met de wettige democratische instituties'.[23] Daarmee bezit tegendemocratie per definitie een van de vertegenwoordigende democratie afgeleide legitimiteit. Als de vertegenwoordigende democratie legitiem is, dan is tegendemocratie dat ook.

---

[21] Rosanvallon 2019, p. 75.
[22] Rosanvallon 2019, p. 76.
[23] Rosanvallon 2019, p. 76.

Toch is terughoudendheid geboden. Om te beginnen geeft Rosanvallon inhoudelijke noch procedurele criteria om te bepalen wat het algemeen belang of welzijn is of wanneer politieke krachten gericht zijn op versterking van de vertegenwoordigende democratie. Dit terwijl begrippen als 'algemeen welzijn' en 'democratie' klassieke voorbeelden zijn van 'essentially contested concepts'[24]: er is niet alleen discussie over wat de grijze gebieden zijn van deze begrippen maar ook over wat ze in de kern van de zaak betekenen. Daarom kan het begrip tegendemocratie niet fungeren als rechtvaardiging voor de praktijken die het beschrijft.

Tegendemocratie is veeleer een politiek-sociologisch begrip. Het benoemt en toont de onderlinge samenhang van het politieke krachtenveld dat zich bevindt buiten het parlementaire stelsel. Het is ook een empirisch begrip, bedoeld om het heden en de geschiedenis te beschrijven. 'Het doel van *La contre-démocratie* is (...) uitingen van wantrouwen te begrijpen in een globaal kader, dat er op een duidelijke en samenhangende manier de diepste kenmerken van situeert, met andere woorden: ze te begrijpen als politiek een systeem vormend'.[25] Dit blijkt eens temeer wanneer Rosanvallon aangeeft dat tegendemocratie een schaduwzijde heeft. Tegendemocratie kan gericht zijn op deelbelangen in plaats van het algemeen belang. Zij is dan niet gericht op een 'collectief voorstel' maar op de fragmentatie en afbraak van de vertegenwoordigende democratie. Dergelijke vormen van tegendemocratie hebben 'een gebrekkig globaal begrip van de problemen die verbonden zijn met de inrichting van een gemeenschappelijke wereld'.[26] Ze zijn daardoor 'onpolitiek', want 'er is geen politiek als de handelingen niet in eenzelfde verhaal kunnen worden geplaatst en niet op één publiek toneel kunnen worden opgevoerd'.[27] Deze onpolitieke tegendemocratie ziet Rosanvallon bij uitstek terug in het populisme, een 'pathologische vorm van tegendemocratie'.[28] Waar het toezicht van de gezonde tegendemocratie de bewegingen van gekozen machten kritisch volgt, is het populisme er voortdurend en dwangmatig op uit gekozen machten te brandmerken en weg te zetten als volksvijanden. Waar hindermachten blokkades opwerpen tegen bepaalde initiatieven van de gekozen machten, is het populisme erop uit de gekozen machten zélf eruit te gooien. Waar het volk als rechter verantwoording eist van gekozen machten, ziet het populisme de gekozen machten, en marginale groepen zoals immigranten, als criminelen die gestraft, onderdrukt en gestigmatiseerd moeten worden.

---

[24] Gallie 1956-57, p. 167-220.
[25] Rosanvallon 2019, p. 74.
[26] Rosanvallon 2019, p. 86.
[27] Rosanvallon 2019, p. 87.
[28] Rosanvallon 2019, p. 145-157.

Op deze duiding van het populisme valt het nodige af te dingen. Maar in ieder geval zwakt Rosanvallon, door gezonde (politieke) van ongezonde (onpolitieke) tegendemocratie te onderscheiden, de normatief gekleurde definitie van tegendemocratie weer af of doet hij die eigenlijk teniet.[29] Ongezonde tegendemocratie is immers niet gericht op wat eerder als kenmerk van tegendemocratie naar voren werd gebracht: het algemeen welzijn. Tegen deze achtergrond verklaart hij overigens ook de titel van zijn boek *Le contre-démocratie*: 'De storende klank [van 'het a priori stuitende neologisme tegendemocratie] maakt het namelijk mogelijk het accent te leggen op de dubbelzinnigheid van de praktijken van wantrouwen. Terwijl ze een heilzame burgerlijke waakzaamheid bevloeien en er op die manier aan bijdragen dat de machten meer aandacht hebben voor de maatschappelijke eisen, kunnen ze soms ook destructieve krachten van zwartmaken en loochenen voeden. De tegendemocratie versterkt niet alleen, zij kan ook tegenspreken'.[30]

Waarschijnlijk doet het hier door Rosanvallon wat terloops geïntroduceerde onderscheid tussen activiteiten en gevolgen eigenlijk het beste recht aan de betekenis van het begrip tegendemocratie: tegendemocratie bestaat uit drie vormen van handelen - hinderen, controleren, beoordelen - die al dan niet de vertegenwoordigende democratie versterken.[31] Met andere woorden, tegendemocratie is een empirisch verschijnsel dat vanuit normatief perspectief twee verschillende typen gevolgen heeft: versterking en ondermijning van de vertegenwoordigende democratie en het algemeen welzijn. De vraag blijft daarbij overigens op basis van welke criteria die normatieve betekenis kan worden vastgesteld. Hoe dat ook zij, Rosanvallon's belangstelling gaat primair uit naar tegendemocratie met een constructief gevolg, bezien vanuit het perspectief van de vertegenwoordigende democratie. Laten we hem hierin volgen.

5. Waarom tegen*democratie*?

Maar niet meteen. De vraag is namelijk waarom de vertegenwoordigende democratie het meest geschikte perspectief is voor de normatieve beoordeling van wat Rosanvallon tegendemocratie noemt. Vormen de rechtsstaat of fundamentele rechten - om het maar even bij hele grote woorden te laten - niet een

---

29 Opvallend is ook dat Rosanvallon's definitie van politiek tot gevolg heeft dat de onzichtbare activiteiten van allerlei maatschappelijke organisaties die opkomen voor deelbelangen - lobbyen, onderhandelingen achter gesloten deuren - buiten de politiek vallen.

30 Rosanvallon 2019, p. 87.

31 Rosanvallon 2019, p. 86.

geschikter perspectief voor de beoordeling van het controleren, hinderen en beoordelen dat Rosanvallon beschrijft, zeker wanneer het gaat om toezicht of strategisch procederen in het algemeen belang, *public interest litigation*?

Rosanvallon maakt een onderscheid tussen twee vormen van wantrouwen tegen de vertegenwoordigende democratie: het liberale en het democratische.[32] Het liberale wantrouwen is de vrees dat democratisch gekozen meerderheden hun macht misbruiken en de rechten van individuen en minderheden onvoldoende respecteren. Het stamt uit de tijd van de democratische revoluties van de achttiende eeuw en leidde tot (pleidooien voor) het instellen van checks and balances en de constitutionele en later internationaalrechtelijke bescherming van fundamentele rechten. De kernwaarden hier zijn de rechtsstaat en fundamentele rechten. Het democratische wantrouwen is de vrees dat volksvertegenwoordigers niet doen wat ze beloofd hebben voorafgaand aan de verkiezingen.

Rosanvallon ziet tegendemocratie als uiting van, en antwoord op, de tweede vorm van wantrouwen. De eerste vorm van wantrouwen werd volgens hem namelijk geadresseerd in constituties en internationale verdragen. Daarmee krijgt het antwoord op deze liberale vorm van wantrouwen een uitsluitend institutioneel en juridisch karakter (Rosanvallon benadrukt dit ook). Zij heeft geen pendant in maatschappelijke bewegingen. Verschillende krachten die Rosanvallon duidt als uitingen van democratisch wantrouwen, kunnen echter evengoed worden beschouwd als uitingen van liberaal wantrouwen. De stichtingen achter rechtszaken als Urgenda, rookverbod, SGP en avondklok zijn voorbeelden: zowel door de organisaties zelf als door sommige waarnemers zijn deze zaken niet (alleen) geduid in termen van het bestuur dat gehouden wordt aan de verkiezingsopdracht om het algemeen belang te dienen, maar ook in termen van het bestuur dat gehouden wordt aan het geldende recht en de bescherming van fundamentele rechten. Zoals er een maatschappelijk krachtenveld ten behoeve van de democratie is buiten het parlementaire stelsel, zo ook is er een maatschappelijk krachtenveld ten behoeve van de rechtsstaat en de bescherming van fundamentele rechten buiten juridische regelingen en instituties zoals de rechtspraak. Net zomin als de democratie gegarandeerd wordt door verkiezingen en de formaliteiten van de vertegenwoordigende democratie, worden rechtsstaat en fundamentele rechten gegarandeerd door een stelsel van rechtsbescherming, constitutioneel verankerde fundamentele rechten enz. Behalve de tegendemocratie is er ook een tegenrechtsstaat, om het vocabulaire maar even aan te houden.

---

[32] Rosanvallon 2019, p. 74-75.

Misschien is dit voor Rosanvallon slechts een kwestie van naamgeving: in abstracto kun je zeggen dat fundamentele rechten en de rechtsstaat onderdeel zijn van het algemeen belang en dat gekozen machten ook deze onderdelen van het algemeen belang moeten dienen. Maar het maakt wel verschil voor de normatieve beoordeling van tegendemocratie. Als tegendemocratie wordt beoordeeld vanuit het perspectief van de vertegenwoordigende democratie, dan is bijvoorbeeld gelijke participatie een belangrijk criterium. Aan het algemeen kiesrecht ligt immers het beginsel ten grondslag dat alle burgers invloed moeten kunnen uitoefenen op politieke besluitvorming. De vertegenwoordigende democratie is niet alleen regering voor het volk, maar ook door het volk. Vragen die dan gesteld moeten worden, zijn: wie vertegenwoordigt de tegendemocratie eigenlijk? Hebben burgers gelijke toegang tot de drie vormen van tegendemocratie? Wordt gegarandeerd (wie? hoe?) dat de indirecte macht van de tegendemocratie zodanig wordt beoordeeld en afgewogen dat het algemeen belang in plaats van een deelbelang prevaleert? Bij de rechtsstaat speelt dit beginsel van gelijke participatie nauwelijks een rol: de rechtsstaat moet er voor alle burgers zijn maar berust niet op het beginsel dat voor alle burgers een actieve rol is weggelegd.

We denken dat de door Rosanvallon beschreven politieke krachten beter beoordeeld kunnen worden vanuit een ruimer normatief perspectief. Niet alleen de beginselen van de vertegenwoordigende democratie, maar ook die van rechtsstaat en fundamentele rechten zijn motieven voor, en ondervinden gevolgen van, de inzet van de politieke krachten van hinderen, controleren en oordelen.

Omwille van de omvang van dit preadvies volgen we nu echter Rosanvallon en gaan we ervan uit dat (gezonde) tegendemocratie vanuit de waarden van de vertegenwoordigende democratie moet worden beoordeeld. We maken daarover twee opmerkingen.

6. Tegendemocratie en vertegenwoordiging

Het is geen uitgemaakte zaak dat deelname aan de politiek van zoveel mogelijk burgers mogelijk en wenselijk is. Volgens de theorie van het democratisch elitisme, waarvan Joseph Schumpeter een van de belangrijkste representanten zo niet de grondlegger was, is slechts een beperkt deel van het electoraat voldoende geïnformeerd en geïnteresseerd om het actieve en passieve kiesrecht uit

te kunnen en willen oefenen.[33] Een laag niveau van politieke participatie is bovendien bevorderlijk voor de stabiliteit van het politieke stelsel en de kwaliteit van de besluitvorming. De vertegenwoordigende democratie is meer een regering voor dan door het volk. Het draagvlak voor deze theorie is nagenoeg verdwenen. Zorgen over feitelijke politieke participatie zijn er nog steeds volop, maar de stelling dat een elite van goed geïnformeerde, mondige burgers de dienst behoort uit te maken, en de zaken maar moet waarnemen voor alle andere burgers, kan sinds de jaren '60 niet meer op steun rekenen.

Integendeel, het onomstreden uitgangspunt is dat politieke participatie van zoveel mogelijk burgers wenselijk is en dat de vertegenwoordigende democratie evenzeer een regering voor het volk als door het volk moet zijn. Voor dit standpunt zijn allerlei redenen aan te voeren met een meer of minder idealistisch gehalte.[34] Politieke participatie draagt eraan bij dat alle burgers hun belangen naar voren brengen en invloed uitoefenen op politieke besluitvorming; maakt dat politieke besluitvorming op een zo groot mogelijk draagvlak kan rekenen, want ook degenen die het minderheidsstandpunt in hebben genomen, zijn tenminste in de gelegenheid geweest hun standpunt kenbaar te maken, en op andere onderwerpen kunnen zij zich weer in de meerderheid bevinden; veronderstelt dat burgers een zo ruim mogelijke individuele vrijheid hebben, bijvoorbeeld op het terrein van de uitingsvrijheid en het recht op vereniging en vergadering; voorkomt dat burgers zich afkeren van de democratie en gevoelig zijn voor al dan niet quasi-democratische autoritaire regeringsvormen; draagt bij tot de vergroting van kennis, vaardigheden en eigenwaarde van burgers die in andere politieke stelsels niet of nauwelijks aangeboord en aangesproken worden: actief burgerschap heeft, dit is het republikeinse perspectief, een intrinsieke waarde.

Overigens bestaat er, naast het model van de burger als politiek dier, ook een minder verheven en minder veeleisend democratisch burgerschapsmodel, dat van de monitorende burger, de burger-nachtwaker.[35] Deze gaat inderdaad eens in de vier jaar naar het stemlokaal en bemoeit zich verder liefst zo weinig mogelijk met politiek, behalve wanneer keuzes op het spel staan die voor hem echt belangrijk zijn, dan wil hij kunnen ingrijpen middels bijvoorbeeld een referen-

---

33 Schumpeter 1942. Ook volgens de in de inleiding aangehaalde Sieyès was het weergeven van de nationale wil slechts weggelegd voor diegenen die daarvoor zowel de vereiste opleiding en tijd als 'verlichting' genoten.

34 Samengevat en besproken in Dahl 1998, p. 35-82.

35 De tweedeling van burgerschapsmodellen wordt kort besproken in M. Kranendonk e.a, p. 19-20. De auteurs baseren zich op M. Schudson 1998 en Dekker en Hooghe 2003.

dum. Het spreekt voor zich dat het laatste, zojuist genoemde voordeel van politieke participatie, het republikeinse perspectief van politieke participatie als zelfverwezenlijking, niet aansluit bij dit model van de monitorende burger.

Hoe dan ook, vanuit beide burgerschapsmodellen van politieke participatie is tegendemocratie een positieve ontwikkeling. De burger als politiek dier heeft extra mogelijkheden om politiek actief te zijn, de monitorende burger heeft extra mogelijkheden om op de rem te trappen wanneer politieke besluitvorming dreigt te ontsporen. Deze kansen van tegendemocratie liggen overigens niet alleen buiten, maar ook in de schaduw van het parlementaire stelsel, bijvoorbeeld door gebruikmaking van de mogelijkheid van referenda of het demonstratierecht. Tegendemocratie vormt daarmee ook een alternatief voor politieke partijen, kerken, vakbonden en andere brede politieke en maatschappelijke bewegingen die hun ledenaantallen zagen slinken en hun rol als kanaal voor politieke participatie zagen verzwakken. Ook initiatieven van deliberatieve democratie (internetconsultatie, burgerforum) zijn tot dusver mondjesmaat in staat gebleken om burgers actief te betrekken bij politieke besluitvorming.

De vraag is echter of tegendemocratie een oplossing biedt voor wat momenteel wordt gezien als het grootste probleem van politieke participatie: het feit dat vooral burgers die alleen lager of middelbaar onderwijs (vmbo, mulo, mavo) hebben gevolgd, en ook burgers die alleen hoger voortgezet onderwijs (havo, vwo) en/of middelbaar onderwijs (mbo) hebben genoten, aanzienlijk minder politieke invloed hebben dan hoogopgeleiden.[36] Deze diplomademocratie wordt veroorzaakt door verschillende factoren: een verhoudingsgewijs grote daling van laagst opgeleiden bij verkiezingen; de sterke oververtegenwoordiging van hoog opgeleiden in de Tweede Kamer die, is de aanname, onvoldoende rekening houden met de belangen van laag opgeleiden;[37] de transformatie van politieke partijen van brede politieke bewegingen in kartel- of kaderpartijen van hoogopgeleide professionals.[38] De aanname is dat hoger opgeleiden op belangrijke punten andere opvattingen en belangen hebben dan lager opgeleiden en dat ze deze belangen verwaarlozen. Hoewel dit laatste - de bewuste of onbewuste veronachtzaming - moeilijk bewijsbaar is, gelden het referendum over de Europese grondwet van 2005 en het Oekraïne-referendum van

36 Ook de Staatscommissie Parlementair stelsel zette stevig op deze uitdaging in.

37 In de huidige Tweede Kamer zijn 77% van de leden universitair opgeleid, 16% hoger opgeleid en 7% middelbaar opgeleid. Zie www.parlement.com/id/vlfkldqdjwmw/samen- stelling_tweede_kamer_na_de.

38 Bovens en Wille 2011.

2016 als bliksemschichten die helder licht wierpen op het verschil tussen de opvattingen en belangen van hoog- en laagopgeleiden over Europese eenwording. De toeslagenaffaire kan misschien ook als voorbeeld worden gezien, al moet daaraan worden toegevoegd dat het parlement deze affaire, na de aanvankelijke blindheid voor duidelijke signalen, uiteindelijk zelf blootlegde. Los van het belang van evenredige vertegenwoordiging wordt de gebrekkige politieke participatie van laagopgeleiden ook om andere redenen als onwenselijk gezien, met name het gevaar dat het draagvlak afbrokkelt voor politieke besluiten en voor het stelsel van de vertegenwoordigende democratie.

Is tegendemocratie, zoals door Rosanvallon begrepen, een remedie voor de diplomademocratie die het stelsel van de vertegenwoordigende democratie beheerst? Hooguit in beperkte mate. Bij het Oekraïne-referendum, waarschijnlijk het meest éclatante voorbeeld uit het afgelopen decennium waarbij gekozen vertegenwoordigers hardhandig tot de orde werden geroepen, bleek dat hoogopgeleiden duidelijk anders stemden dan laagopgeleiden: 64.5% (hbo en universiteit) respectievelijk 40,9 (havo-vwo) en 25 % (basisonderwijs) stemde voor het verdrag.[39] Ook de motieven om voor of tegen te stemmen lieten duidelijke verschillen zien: 37.7% van de voorstemmers kozen voor de Oekraïense bevolking, 21% zag economische voordelen en 6.7 % gaf aan de EU te willen steunen. Bij de tegenstemmers vreesde 34.1% corruptie in de Oekraïne, gaf 16.6% aan bang te zijn voor lidmaatschap van de EU en wilde 7.5% afkeer van de EU laten blijken. De opkomst bij het referendum was 32,28%, waarbij opvallend was dat de hbo'ers het vaakst hadden gestemd (37%) terwijl de laagst opgeleiden (23%) en universitair geschoolden (31%) betrekkelijk weinig stemden.[40] Het Oekraïne-referendum is dus een duidelijk voorbeeld van de diplomademocratie in de zin dat de opvattingen van lager en hoger opgeleiden sterk uiteenlopen. Het is ook een duidelijk voorbeeld van hindermacht: de bevolking sprak een veto uit tegen regering en parlement. Maar dat dit referendum duidelijk laat zien dat tegendemocratie de politieke participatie van laagopgeleiden verbetert, is geen conclusie die op basis van de cijfers kan worden getrokken, ook al strookte de uitkomst met hun opvattingen.

Los van dit voorbeeld zijn er aanwijzingen dat tegendemocratie de dominantie van hoger opgeleiden juist duidelijk kan versterken ten koste van lager opgeleiden. Een auteur als Jeffrey Green, die net als Rosanvallon op alternatieve wijze

---

39 Jacobs 2016, p. 16.
40 Jacobs 2016, p. 38.

naar politieke vertegenwoordiging kijkt[41], benadrukt dit eveneens.[42] Ook Green constateert dat verkozen politici niet de wil van het volk uitvoeren. Hij constateert tevens dat dit ook nooit het geval zal zijn, en dat politieke representatie ook een vorm van *wishful thinking* is. Maar hij zegt ook dat elites in de kaart worden gespeeld, omdat de hoogopgeleide mondige burger als uitgangspunt wordt genomen van heel wat politieke theorie en praktijk. Vandaar ook de wijze waarop hij de burger in zijn werk positioneert: in de gangbare opvatting over de vertegenwoordigende democratie staat de vocale burger centraal, niet de loerende of, in de terminologie van Green, de oculaire. Die laatste is de burger die er het zijne van denkt maar zich nauwelijks laat horen en ook vaak niet gaat stemmen. Bij deze burger ligt de aandacht van Green. Hij komt tot de conclusie dat het potentieel van het gangbare vocale vertegenwoordigende model onrealistisch is (hoezo zou de burger actief zijn, dat is voor de meesten toch niet weggelegd?), onprecies (alleen de vocale burger weet de politieke agenda te mobiliseren!), en verbloemend (de vertegenwoordigende democratie laat de gedachte dat een heel deel van de burgers feitelijk niet wordt vertegenwoordigd nu eenmaal niet toe).[43]

De inzichten van Green worden door empirisch onderzoek bevestigd. Al in de jaren '60 werd erop gewezen dat niet-conventionele manieren van politieke participatie (single-issue belangengroepen) een beroep doen op kennis en vaardigheden die overwegend te vinden zijn onder hoogopgeleiden.[44] Sindsdien heeft empirisch onderzoek keer op keer bevestigd dat hoogopgeleiden en welgestelden aanzienlijk beter in staat zijn hun belangen onder de aandacht te brengen in buitenparlementaire vormen van politieke participatie.[45] Hoogopgeleiden zijn beter in staat tot agenda-vorming, dat wil zeggen strijdpunten aan te dragen waarover politieke besluiten worden genomen. Het zou ons zeer verbazen als er veel laagopgeleiden waren onder degenen die het strategisch procederen hebben geïnitieerd en gesteund van de Stichting Urgenda, de Stichting Rookverbod en de Stichting Clara Wichmann. We kunnen ons wel voorstellen dat vormen van collectieve belangenbehartiging als viruswaarheid.nl verhoudingsgewijs veel laagopgeleiden weten te mobiliseren in strategisch procederen (avondklok), sociale mediacampagnes en fysieke protesten. Kortom, tegen-

---

41 Althans: anders dan via de route van de parlementaire democratie.

42 Zie hierover Green 2010. In Nederland hebben vooral Huub Dijstelbloem en Marjan Slob aandacht gevraagd voor het gedachtegoed van Green. Zie H. Dijstelbloem 2016 en M. Slob 2016. Ook Putters en Van Noije 2018.

43 Aldus ook Slob 2016, p. 15.

44 Thomassen 2000, p. 213-14.

45 Bijvoorbeeld Skocpol, p. 3-20.

democratie doet weinig om de achterstand te verkleinen die laagopgeleiden in het parlementaire stelsel hebben. Het tegendeel is eerder waar: tegendemocratie verscherpt de tegenstelling die er toch al is tussen de macht van lager en hoger opgeleiden in besluitvorming en agenda-vorming en maakt de vertegenwoordigende democratie eerder minder dan meer representatief. Voor de ervaring van de intrinsieke waarde die vanuit republikeins perspectief verbonden is met politieke participatie, geldt hetzelfde.

Daarmee onderstreept tegendemocratie uiteindelijk het belang van het parlementaire stelsel en de Tweede Kamer. Tegendemocratie is in staat de politieke agenda te vormen en besluiten te torpederen, maar de politieke krachten die erachter schuilgaan zijn voor het overgrote deel gericht op single-issues en niet op de noodzakelijke afweging tegen andere belangen. Bovendien is het risico dat de opvattingen en belangen van een toch al goed vertegenwoordigd deel van de bevolking, de hoger opgeleiden, extra zwaar wegen. Tegendemocratie wijst het parlement daarmee op de noodzaak van de vervulling van een van haar kerntaken: ook buiten verkiezingstijd responsief zijn voor de samenleving en debat voeren over wat het algemeen belang vereist.

7. Slotbeschouwing

Het voorgaande toont een gemengd beeld. Het is de verdienste van auteurs als Green en vooral Rosanvallon om aandacht te vragen voor, en orde te brengen in, het politieke krachtenveld van de tegendemocratie: burgers zijn veel sterker bij politiek betrokken dan sombere analyses stellend, en gekozen vertegenwoordigers worden buiten verkiezingstijd scherp gehouden zich te kwijten van hun taak. Tegelijk lijkt de tegendemocratie op dezelfde grenzen te stuiten als het parlementaire stelsel. De invloed van laagopgeleiden lijkt ook in de tegendemocratie zwak ontwikkeld. Het zijn immers vooral de hoger opgeleiden en sociaaleconomisch sterke groepen die in de tegendemocratie de politieke agenda weten te bepalen en politieke besluitvorming weten te beïnvloeden.[46] Ook daarom kan het parlement geen afwachtende houding aannemen over wat de tegendemocratie aandraagt en onder de aandacht brengt. De focus van de parlementaire praktijk zou meer moeten liggen bij een kritische omgang met de tegendemocratie: de vraag zou steeds moeten zijn of het beleid kan worden verantwoord voor allen en

[46] De Staatscommissie parlementair stelsel zette eveneens volop in op het versterken van de stem van de mondige, geïnteresseerde en geëngageerde burger: het invoeren van een correctief referendum, burgerinitiatieven, een gekozen formateur, minder gedetailleerde regeerakkoorden.

steeds kan worden gecontroleerd. Democratische instellingen verschillen in die zin van andere instellingen doordat legaal gezag uiteindelijk afhangt van het vertrouwen van de burgers. Dat verwerf je niet alleen met verkiezingen eens in de ongeveer vier jaar. In het standaard staatsrechtelijke verhaal zoals in de inleiding geschetst (vertegenwoordigende democratie als cyclisch proces), is er voor permanente controle echter weinig aandacht. Desondanks zijn de mogelijkheden voor controle er volop, binnen en ook buiten het institutionele kader. Wel moeten die worden gefaciliteerd. Misschien kan een Staatscommissie zich eens buigen over de vraag hoe dat beter dan nu te doen.

Bibliografie

Adams en Witteveen 2014
M. Adams en W.J. Witteveen, 'Democratisch wetgeven en de rol van het parlement. Over de zoektocht naar het Algemeen Belang', in J.C.A. de Poorter (red.), *De ordening van mechanismen van rechtsvorming in de democratische rechtsstaat,* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2014, p. 37-63.

Adams 2016
M. Adams, 'Multiple politica en tegendemocratie. Politieke representatie en algemeen belang na 100 jaar kiesrecht', *Nederlands Juristenblad* 2016, afl. 34, p. 2430-2437.

Baker 1990
K.M. Baker, 'Representation redefined', in *Inventing the French Revolution. Essays on French Political Culture in the Eighteenth Century,* Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 224-251.

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

Braithwaite 2011
J. Braithwaite, 'The Regulatory State?', in R.E. Goodin (ed.), *The Oxford Handbook of Political Science,* Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 407-430.

Van der Burg 1998
W. van der Burg, 'Het belang van idealen. Een programmatische verkenning', in W.van der Burg en F.W.A. Brom (red.), *Over idealen.. Het belang van idealen in recht, moraal en politiek,* Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1998, p. 1-23.

Dahl 1998
R. A. Dahl, *On democracy,* 2nd edition New Haven: Yale University Press 1998.

Dekker en Hooghe 2003
P. Dekker en M. Hooghe, 'De burger-nachtwaker: een de-institutionalisering van de politieke participatie in Nederland en Vlaanderen', *Sociologische Gids* 2003, 50(2), p. 156-181.

Deschouwer 2003
K. Deschouwer, 'De vertegenwoordigende democratie', in W. Goossens en T. Heysse (red.), *Democratie als filosofisch vraagstuk,* Kapellen: Pelckmans, 2003, p. 33-49.

Dijstelbloem 2016
H. Dijstelbloem, *Het huis van Argus. De wakende blik in de democratie,* Amsterdam: Boom, 2016.

Fuller 1969
L. Fuller, *The Morality of La w,* New Haven, Yale University Press, 1969.

Gallie 1956-1957
W.B. Gallie, 'Essentially contested concepts', *Proceedings of the Aristotelian Society* 1956-57, p. 167-220.

Green 2010
J.E. Green, *The eyes of the people. Democracy in an age of spectatorship,* Oxford: Oxford University Press, 2010.

Huyse 2014
L. Huyse, *De democratie voorbij,* Leuven, Van Halewijck, 2014.

Keane 2009
J. Keane, *The Life and Death of Democracy,* London: Simon and Schuster, 2009.

Koenis 2008
S. Koenis, *Het verlangen naar cultuur,* Amsterdam: Van Gennip, 2008.

Jacobs 2016
K. Jacobs (red.), *Het Oekraïne-referendum. Nationaal Referendum Onderzoek 2016,* Stichting Kiezersonderzoek Nederland 2016.

Kranendonk e.a. 2019
M. Kranendonk, L. Mulder, P. Thijs, F. Wanders, G. ten Dam, T. van der Meer en H. van de Werfhorst. *De ontwikkeling van democratische kernwaarden,* Amsterdam: ADKS, 2019.

Kubben 2010
R. Kubben, 'Van republiek naar Koninkrijk', in GJ Leenknegt, R. Kubben en B. Jacobs, *Opstand en eenwording. Een institutionele geschiedenis van het Nederlandse openbaar bestuur,* Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2010, p. 87-121.

Kubben 2014
R. Kubben, 'Abbé de Sieyès. Champion of National Representation, Father of Constitutions' in D. Galligan (ed.), *Constitutions and the Classics,* Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 290-311.

Putters en Van Noije 2018
K. Putters en L. van Noije, 'Hoeveel ongelijkheid kan een democratische rechtsstaat verdragen?", *Nederlands Juristenblad* 2018, afl. 2, p. 94-99.

Rosanvallon 2006
P. Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique a l'age de la defiance,* Paris: Seuil 2003.

Rosanvallon 2008
P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réfexivité, proximité,* Paris: Seuil 2008.

Rosanvallon 2019
P. Rosanvallon, *De democratie denken. Werk in uitvoering,* Nijmegen: Vantilt 2019.

Rubinelli 2020
L. Rubinelli, *Constituent Power. A History,* Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

Schudson1998
M. Schudson, *The good citizen, A history of American civic life,* New York: Free Press, 1998.

Schumpeter 1942
J. A. Schumpeter, *Socialism, capitalism and democracy,* New York: Harper and Brothers, 1942.

Sieyès1998a
Sieyes, *Qu'est-ce que le tiers etat?,* Paris, 1789.

Sieyès1998b
Sieyès, *Vues sur les moyens dexécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789,* Paris, 1789.

Skocpol 2014
T. Skocpol, 'Voice and Inequality. The Transformation of American Civic Democracy', *Perspectives on Politics,* 2004, 2/1, p. 3-20.

Tjeenk Willink 2012
H. Tjeenk Willink, *Niet de beperking, maar de ruimte. Beschouwingen over democratie en rechtsstaa,* Den Haag: Boom, 2012.

Tj eenk Willink 2013
H. Tjeenk Willink, 'Raison d' d'être', *De Groene Amsterdammer* 2013, afl. 45.

Tjeenk Willink 2018
H. Tjeenk Willink, *Groter denken, kleiner doen,* Amsterdam: Prometheus, 2018.

Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/V erzelfstandiging Overheidsdiensten 2013
Verbinding verbroken (Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/
V erzelfstandiging Overheidsdiensten)
www.eerstekamer.nl/kamerstukdossier/verbinding_verbroken_onderzoek

Vugt, van 2019
E.Y. van Vugt, 'Versterking van de democratie. Parlementaire vertegenwoordiging volgens de Staatscommissie', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2019, afl. 2, p. 116-132.

Wetenschappelijk Commentaar op de Nederlandse Grondwet
Wetenschappelijk Commentaar op de Nederlandse Grondwet:
www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet.html (onder redactie van E.M.H. Hirsch Ballin, G.J. Leenknegt en E. Janse de Jonge).

Witteveen 2013
W.J. Witteveen, 'Rosanvallon en de wet van de tegendemocratie', *Regelmaat* 2013, afl. 6, p. 377-385.