

Democratie: top-down of bottom-up

Nederland is een democratie, daar is bijna iedereen het over eens. Maar wat is een democratie? Is dat als ‘het volk’ in mag stemmen met wat de regering zoal doet en vindt? Dit ligt ver van de gedachte dat de soevereiniteit bij het volk zou liggen, of dat democratie ‘regeren door het volk’ zou zijn. En is de Europese Unie echt te classificeren als een voornamelijk niet-electorale organisatie die in de kern democratisch tekortschiet, een top-down fenomeen gerund door ongekozen technocraten?

LEONARD BESSELINK

Hoogleraar Constitutioneel recht aan de Universiteit van Amsterdam

De constitutie (Grondwet), waarin onder meer de bevoegdheden van koning, regering en parlement zijn geregeld, is een politiek instrument dat, zover het in geschreven of ongeschreven rechtsregels is vevat, tevens juridisch bindend is. Dit betekent dat een beschrijving en beoordeling van de Nederlandse constitutie nooit eenzijdig juridisch kan zijn, noch dat een politiek-wetenschappelijke studie om de juridische kanten van de constitutie heen kan. Daarbij is de politieke orde inherent historisch van aard. Het gaat om de vormgeving van de openbare samenleving in de tijd, en dus is een historische dimensie onmisbaar bij een omvattende benadering van de constitutie. In zijn boek *Twee pijlers* slaagt politicoloog en praktisch politicus Ruud Koole, behalve als politicoloog ook als historicus opgeleid, uitmuntend in deze onderneming.¹

De auteur presenteert het boek zelf niet als een werk over de constitutie, maar als een werk over politiek, Nederlandse politiek, politiek in de Nederlandse democratische rechtsstaat. Dat maakt wat mij betreft weinig uit. Ieder heeft zijn disciplinaire achtergronden, al reflecteert men op hetzelfde object. Het boek toont aan dat, mede dankzij de glasheldere schrijfstijl, verschillende disciplinaire achtergronden geen enkele belemmering vormen om elkaar te begrijpen.

Een van de leidende structurele thema's in het staatsrechtelijke onderwijs zoals ik dat ken, is de spanning in de tweeledigheid van het begrip ‘democratische rechtsstaat’: is dit begrip een pleonasme, zoals ‘witte sneeuw’? Of is het eerder een oxymoron, zoals ‘brandend water’ (of zoals een witte student als voorbeeld gaf: ‘een eerlijke politicus’; en een niet-witte student uit een andere lichting: ‘een

Leonard Besselink *Democratie: top-down of bottom-up*

eerlijke politiemann)? Niettegenstaande de ondertitel van het boek — *het wankel evenwicht in de democratische rechtsstaat* — neemt Koole het onderscheid en de spanning tussen democratie en rechtsstaat niet tot structurerend uitgangspunt voor het boek, maar in plaats daarvan het onderscheid tussen de ‘electorale pijler’ en de ‘niet-electorale pijler’ van de democratische rechtsstaat.

De meeste juristen vinden dat de rechter wetten die in strijd zijn met de Grondwet buiten toepassing moet kunnen laten

De electorale pijler omvat alle instituties die verbonden zijn geraakt met verkiezingen, politieke partijen, parlement en regering. De niet-electorale pijler omvat de rechtspraak, de technocratie en de rol van de polderende samenleving, waarin buiten het kader van de electorale pijler om ‘akkoorden’ worden gesloten met geselecteerde belanghebbenden. Met daarnaast, vooral op lokaal niveau, de burgers die het officieel zelf mogen regelen en uitzoeken in de modieuze ‘doe-democratie’, een soort verhoogde graad van ‘zelfredzaamheid’. Onder de technocraten vat Koole niet alleen de bureaucratie en experts, maar ook de onafhankelijke autoriteiten (zelfstandige bestuursorganen en agentschappen), en tevens de Europese Unie en centrale banken.

Koole concludeert dat per saldo de niet-electorale pijler sterk vergroot is, hetgeen ten koste gaat van de ruimte die overblijft voor electoraal gelegitimeerde politiek. Dit maakt het benodigde evenwicht tussen deze twee pijlers van de democratische rechtsstaat wankel. Er dreigt zelfs het gevaar van ont-

democratisering. ‘... [T]ussen beide pijlers voltrekt zich door nationale en internationale (met name Europese) ontwikkelingen een aardverschuiving ten gunste van overheidsinstituties die niet, of hoogstens zeer indirect, zijn gebaseerd op een kiezersmandaat: de niet-electorale pijler.’

Laat ik vooropstellen dat ik de conclusies en het meeste van de onderliggende analyses deel, zo goed als, althans op grote lijnen, de waardering daarvan. Het vruchtbare van het boek is dat het aanleiding geeft, ook op punten waar ik kritisch ben, nader te reflecteren op het gehanteerde democratiebegrip, en over datgene wat er in het boek teveel ontbreekt, namelijk een politieke analyse van de werking van de Europese Unie. Mijns inziens verliest Koole hierdoor de electorale pijler van de democratie uit het oog, en daarmee de effecten voor deze pijler in het Nederlandse bestel.

Evenwicht tussen pijlers

Het is niet een onjuiste stelling dat zich een verschuiving voordoet van de electorale naar de niet-electorale pijler, en dat deze verschuiving al met al ten koste gaat van de electorale pijler. Dit laat zich overigens lastig vangen in het beeld van ‘evenwicht’. Evenwicht impliceert gelijkheid van twee gewichten. Met recht kan men zeggen dat bij een verschuiving de verhouding wel verandert, maar dat er een ander evenwicht ontstaat. Dit is parallel aan de situatie wanneer men bij het onderwerp ‘machtenscheiding’ het heeft over machtenverdeling: het evenwicht van machten. In verschillende staten kan conceptueel hetzelfde onderscheid der machten bestaan, maar een andere verhouding tussen die machten leidt eenvoudigweg tot een ander ‘evenwicht’ daartussen.

Zo kan het ook zijn bij de twee pijlers: bij een verschuiving van de een naar de ander kan men zeggen dat het evenwicht verandert. Waar het dus eigenlijk om draait is of men dat een goed, minder goed, of slecht idee vindt. Zo

Leonard Besselink *Democratie: top-down of bottom-up*

zijn de meeste juristen in Nederland van mening dat de rechter de mogelijkheid moet krijgen om wetten te toetsen aan de Grondwet en deze bij geconstateerde strijd met de Grondwet buiten toepassing moet laten – hetgeen de rechter nu grondwettelijk verboden is te doen. Dit is volgens die juristen een goed idee. Volgens Koole is dat een niet zo'n goed idee. Het is al erg genoeg hoe de burgerlijke rechter heeft gemeend de bevoegdheid tot zich te trekken om de Staat bevelen op te leggen om specifieke beleidsdoelen binnen een door de rechter vastgesteld tijdspad te bereiken (Urgenda). Ik ben dat geheel met hem eens.

Maar mijns inziens kan dit niet het hele verhaal zijn over de twee pijlers. Bij het 'evenwicht' tussen de pijlers gaat het namelijk ook, en misschien is dat wel belangrijker, over de vraag hoe die twee zich tot elkaar verhouden en hoe die wel of niet van elkaar afhankelijk dienen te zijn. Als we, zoals het op het eerste gezicht een beetje lijkt, democratie uitsluitend en alleen begrijpen als vervat in de electorale pijler – en daarentegen elke bijdrage aan de democratische politiek van de niet-electorale pijler ontzeggen – dan verduistert dit hoe het überhaupt zo gekomen is dat er in het politieke bestel, als het een democratisch bestel is, zo'n niet-electorale pijler bestaat.

Met andere woorden: het hoeft niet altijd zo te zijn dat veranderingen in het evenwicht afbreuk doen aan de democratische kwaliteit van het bestuur. Het gaat erom hoe de relatie tussen de twee pijlers is. Zo heb ik erg grote aarzelingen bij de gedachte om de rechter de bevoegdheid te geven wetten te toetsen aan de Grondwet als dit betekent dat hij bevoegd is de wet bij geconstateerde strijd met de Grondwet buiten toepassing te laten. Maar ik heb minder bezwaren – al bestaan die ook – tegen een eventuele bevoegdheid van de rechter om weliswaar te beoordelen of de wet in strijd is met de Grondwet, als dit alleen zo ver gaat dat hij verklaart dat er volgens hem sprake is van zo'n schending en het vervolgens aan de wetgever overlaat daar wel of niet iets aan te doen.

Een dergelijke verklaring van onvereenbaarheid van de niet-electoraal gelegitimeerde rechter kan leiden tot een heroverweging binnen de electorale pijler en dat kan in voorkomende gevallen de kwaliteit van de democratische besluitvorming verhogen. Het is hier dus geen kwestie van of de ene pijler of de andere pijler, maar een kwestie van het afbakenen van de verhouding tussen de pijlers en het vastleggen waar de uiteindelijke besluitvorming het beste plaats kan vinden.

Democratisch bestuur kan alleen bestaan als het openstaat, niet alleen voor politiek pluralisme zoals we dat weerspiegeld vinden in de verschillende zich in partijen organiserende stromingen, maar ook voor maatschappelijke, economische en technologische ontwikkelingen, zo goed als voor de maatschappelijke, economische en technologische rationaliteit van de gevolgen van politieke keuzes. Deze kunnen ook in een democratie niet irrelevant zijn. Kortom, ook hier gaat het om de relatie tussen de pijlers, en niet alleen om het relatieve gewicht van de ene in vergelijking met de andere, alsof het optel- en aftreksom is.

Democratie als instemming

Dit werpt de vraag op wat er onder democratie dan eigenlijk verstaan moet worden. Koole geeft hier een werkdefinitie voor. Democratie wordt door het hele boek heen stelselmatig begrepen als besluitvorming die direct of indirect is terug te voeren op 'instemming van het volk'. Dit is niet erg ongebruikelijk. Ook wordt gewezen op het adagium *quod omnes tangit ab omnibus approbari debet*, wat allen raakt moet door allen goedgekeurd worden. Een adagium waaraan in de middeleeuwen een politieke betekenis gegeven werd en dat sindsdien in de Europese geschiedenis behouden bleef. Toch zijn er andere omschrijvingen die een wat ruimere betekenis toekennen aan het begrip democratie, waarbij het niet alleen gaat om

Leonard Besselink *Democratie: top-down of bottom-up*

‘instemming’ maar om ‘invloed’ die verder reikt. Dit is een woordenspel dat niet zonder gevolgen is.

De benadering van democratie als ‘instemming’ is paradoxaal genoeg ook wel typisch Nederlands, zou ik zeggen. Ik begin de laatste jaren het eerste eerstejaarscollege staatsrecht met een digitale *on the spot* opiniepeiling over de vraag bij wie in Nederland het ultieme gezag berust: de regering, het volk, de kiezers of de grondwetgevende macht. Jaar op jaar is de uitslag eenduidig: als nagenoeg onbeschreven bladen op staatsrechtelijk gebied vindt een absolute meerderheid van 55 tot 75% van de eerstejaars-rechtenstudenten dat het ultieme gezag bij de regering berust; een kleine minderheid van rond de 10% legt dat gezag bij het volk, en nog iets minder bij de kiesgerechtigden, terwijl zo rond 20 tot 25% meent dat de grondwetgever het ultieme gezag heeft (dit laatste zijn de studenten die, zoals de bedoeling was, ter voorbereiding het relevante hoofdstuk uit het Compendium van het Staatsrecht lazen, want daar wordt de soevereiniteit bij de grondwetgever gelegd). En toch blijkt er bij een onmiddellijk volgende vraag bijna eenstemmigheid te bestaan over de opvatting dat Nederland een democratie is.

Dit spoort met de opvatting dat er sprake is van democratie als ‘het volk’ instemt met wat de regering zoal doet en vindt. Democratie is in deze opvatting zoiets als het recht van het volk direct of indirect in te stemmen met wat het bestuur vindt en doet. We zagen dit op een wel heel curieuze manier toen de Tweede Kamer in de jaren negentig nastreefde medebeslissingsmacht te verwerven bij de inzet van de krijgsmacht bij vredesmissies en andere internationale operaties. Dit mislukte jammerlijk, al zeggen Kamerleden nog steeds dat in het uiteindelijk tot stand gekomen artikel 100 van de Grondwet (over de plicht van de regering beide Kamers te informeren over een besluit tot inzet van de krijgsmacht) materieel gesproken een ‘instemmingsrecht’ besloten ligt: een ‘instemmingsrecht’, een recht van de

Kamer om in te stemmen met wat de regering besloten heeft...

Het idee van ‘instemming’ ligt, zo bezien, ver van de gedachte dat de soevereiniteit bij het volk zou liggen, of dat dit ‘regeren door het volk’ zou zijn. Het is eerder regeren ‘van en voor’ het volk, maar juist niet ‘door’ het volk, zou ik zeggen.

‘De regering regeert, de volksvertegenwoordiging controleert’, zo luidde de pre-democratische slogan van Thorbecke die nog steeds met regelmaat wordt ingeroepen in het parlement, alsof we nog in 1848 leven.² Toen was het uitdrukking van de balans die in 1848 tussen ministeriële verantwoordelijkheid en het autonome recht van de koning tot ontbinding van de Kamer tot uitdrukking kwam, maar eigenlijk toen al de executieve dominantie binnen de verhouding tussen parlement en regering tot uitdrukking bracht – met uitdrukkelijke verwerping van ideeën van volkssoevereiniteit, ook als men deze zou begrijpen als belichaamd in het parlement: ‘Engelse toestanden’.

Nu is het een uitdrukking van een dualisme dat toch echt niet, zoals Koole in zijn boek zo overtuigend uitlegt, in pure vorm kan bestaan in een parlementair stelsel waarbij het lot van kabinet en bewindslieden afhangt van de Tweede Kamer. Zou er echt dualisme zijn in een situatie van coalitiekabinetten met tegenwoordig wel heel smalle marges in een of beide Kamers, dan zou het kabinet telkens tevoren riskeren naar huis te worden gestuurd. Het uitonderhandelen van regeerakkoorden, het overleg over al die vele dingen die van oudsher onvoorzien waren en toch geregeld moeten worden: het kent inderdaad uitwassen, maar het is onvermijdelijk.

Regenteske verhoudingen in het parlementair stelsel

In een land waar de democratie traditioneel sterk verankerd is in een maatschappij met een traditioneel sterk middenveld, is zo’n top-

Leonard Besselink *Democratie: top-down of bottom-up*

down zoeken van ‘instemming’ als het wezen van de democratie paradoxaal. De democratie werd in Nederland juist door de verzuiling en het sterke maatschappelijke middenveld waarop de politiek gebaseerd was een *maatschappelijke* democratie. Anders dan in een land als Italië zijn politieke partijen geen onderdeel van de staat, en zo worden ze ook niet gezien. Vandaar dat – op heel kleine stukjes na – politieke partijen als zodanig niet wettelijk of grondwettelijk gereguleerd zijn, maar gewoon vallen onder het verenigingsrecht dat

De Nederlandse regering is niet gekozen, maar daarmee is zij nog niet een ondemocratisch verschijnsel

net als andere verenigingen en stichtingen geregeld wordt in het Burgerlijke Wetboek. De paradox van zo’n traditionele bottom-up constellatie en de dominantie van de opvatting van democratie als ‘instemmingsrecht’, geeft te denken.

In wezen gaat het om een regentesk democratiebegrip. Het lijkt me echter een inadequante manier om het vigerende regeerstelsel weer te geven: de Tweede Kamer – de belangrijkste tak van de volksvertegenwoordiging – heeft wel degelijk echte invloed, zij regeert mee als ze daarvoor kiest en de regering heeft dat te gedogen, en niet alleen op het moment dat er een regeerakkoord wordt uit-onderhandeld tussen Tweede Kamerfracties.

De essentie van ons parlementaire stelsel brengt mee dat uiteindelijk homogeniteit dient te bestaan tussen Kamer en regering. Onder een stelsel dat niet gericht is op het verwerven van meerderheden in de volksvertegenwoordiging, is politiek monisme onver-

mijdelijk. Maar dit laat onbeantwoord waar de leidende rol ligt, of zou moeten liggen, tussen de actoren in zo’n monistische opzet. Het regentesk democratiebegrip verklaart dat een ministerraad zich bevoegd acht te klagen over lastige Kamerleden (Pieter Omtzigt, Helma Lodders) en dat daaraan iets gedaan moet worden. In een bottom-up-opvatting van democratie is dat echter ongepast: de volksvertegenwoordiging, waarvan de samenstelling per slot van rekening door verkiezingen wordt bepaald, dient de overhand te hebben boven de niet-gekozen leden van de ministerraad.

Dat democratie verstaan kan en moet worden als *invloed* die verder gaat dan *instemming* alleen, lijkt mij ook opgeld doen als het gaat om verkiezingen. Het uitbrengen van een stem op een kandidaat-volksvertegenwoordiger is niet alleen een daad van ‘instemming’. Inderdaad zit bij een verkiezing in de praktijk een flinke dosis van afkeuring of goedkeuring van hoe de partij waarop men stemt het gedaan heeft. Al suggereren de laatste verkiezingen dat dit geen enkele rol heeft gespeeld, mogelijk omdat in de campagne allerm minst gericht was op ‘afrekenen’ van hoe de regering het heeft gedaan, hoewel onder andere het toeslagenschandaal daartoe wel aanleiding had kunnen geven.

Afrekenen bij verkiezingen heeft wel iets van ‘instemmen’ of juist ‘weigeren in te stemmen’ met hoe het allemaal gegaan is. Maar meest wezenlijk is toch dat de kiezer bij verkiezingen invloed heeft op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging, en, indirect althans, daarmee op die van de niet-gekozen regering voor zover deze van de samenwerking met het parlement afhankelijk is. Niet alleen de regering heeft initiatiefrecht, ook de volksvertegenwoordiging heeft dat.

De nadruk op instemming is mogelijk een verklaring waarom in het boek van Koole slechts terloops gesproken wordt over het referendum, dat weliswaar in Nederland niet is ingeburgerd geraakt, maar dat wel degelijk sinds het begin van het democratische

Leonard Besselink *Democratie: top-down of bottom-up*

tijdperk rond 1918 voorwerp van permanente discussie is. Het referendum wordt uitsluitend besproken als correctiemechanisme op de vertekeningen die opeenstapelingen van compromissen tussen permanente minderheden kunnen opleveren. Maar burgerinvloed gaat verder dan dat alleen, juist in de eenentwintigste eeuw, waarin niet alleen het zo ongelukkig ingestoken Brexit-referendum (en in Nederland het top-down EU-referendum over een Europese Grondwet van 2005), maar juist ook slimmere vormen van burgerinitiatieven, burgerfora, burgerconventies, soms in combinatie met referenda, tot sterkere vormen van burgerinvloed leiden (in Ierland, Frankrijk, maar ook elders), die ook voorwerp van theorievorming zijn.

Burgerinvloed wordt door Koole teruggebracht tot een meer uitvoerige discussie over de neo-corporatistische besluitvorming in met name SER- en Stichting voor de Arbeid-achtige overleggen over de economie en de gang van zaken (en regulering van) bedrijfstakken, zoals we die ten tijde van de brede maatschappelijk verzuiling tot de jaren zeventig (en gedeeltelijk nog steeds) kenden. Deze besluitvorming heeft tegenwoordig de vorm aangenomen van de maatschappelijke 'tafels' waaraan geselecteerde stakeholders mogen aanschuiven om akkoorden te sluiten over allerhande onderwerpen, van verpakkingsafval tot aan de klimaatcrisis, die de electorale kolom vervolgens heeft over te nemen. Denk ook aan de doe-het-zelf burgers die met name op lokaal niveau van alles zelf mogen initiëren en uitvoeren op kosten van de lokale overheden — een vorm van besluitvorming die de rol van lokale democratie in sommige gevallen kan uithollen.

Representatie en democratie

Terug naar de electorale pijler. Is het in deze context wel terecht democratische invloed anders dan door het recht om in te stemmen, als 'radicaal democratisch' en — in één adem — 'populistisch' af te doen? Ik meen van niet. De

kwestie van representatie en representativiteit is onontkoombaar, zowel binnen de niet-electorale kolom als zodanig, als in de verhouding tot en binnen electorale pijler. Dit werd recent ook duidelijk bij de behandeling van het referendum-voorstel Van Raak, toen het in hoge mate ging over de vraag welke meerderheid vereist is om een besluit van de volksvertegenwoordiging ongedaan te maken.

In het voorstel dat in eerste lezing is aangenomen, is de representativiteit vertaald in het vereiste dat een door het parlement aangenomen wetsvoorstel alleen verworpen kan worden door een aantal stemmen dat ten minste gelijk is aan de helft van de kiezers die bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen hun stem uitbrachten.³ Hier blijkt hoe de invloed van de kiezer in een volksstemming gericht op *afkeuring* van een besluit van de volksvertegenwoordiging geheel in lijn kan zijn met electorale representativiteit, en de vertekening van de kiezersvoorkeuren die door het vertegenwoordigende karakter van het parlement kan ontstaan weer recht kan trekken. Referenda, burgerinitiatieven (-fora, -conventies) behoren daarmee meer bij de electorale dan de niet-electorale pijler. Het gaat immers daadwerkelijk om democratie, en wel in de zin van invloed van het volk die verder gaat dan het recht om in te stemmen.

Europa slechts een niet-democratisch verschijnsel?

Opvallend in het boek van Koole is de afwezigheid van een perspectief op de Europese Unie als politieke entiteit, of misschien beter gezegd: van de electorale pijler van de Europese Unie. Als, zoals Koole terecht stelt, de Europese integratie de dominantie van de nationale regering heeft versterkt, dan moet daarvoor toch een aanknopingspunt zijn in de electorale pijler zelf. In het boek gaat het met betrekking tot de EU echter alleen over bureaucratisering, expertise, de Europese Centrale Bank en het Europese stelsel van cen-

Leonard Besselink *Democratie: top-down of bottom-up*

trale banken, kortom de niet-electorale pijler. Die kan echter onmogelijk verklaren waarom de EU zo'n effect heeft *binnen* de Nederlandse electorale pijler.

Ten aanzien van de politieke instellingen van de Europese Unie wordt alleen iets gezegd over de Commissie, waarbij herhaaldelijk wordt benadrukt dat die *niet-gekozen* is, alsof daarmee het ondemocratische karakter van de EU gegeven is. Wel, de Nederlandse regering, hoe men het wendt of keert, is ook niet gekozen. Daarmee is de Nederlandse regering nog niet een ondemocratisch verschijnsel. De niet-gekozen regering is ingebed in de electorale pijler.

Over de inbedding van de Commissie in de electorale pijler van de EU wordt in *Twee pijlers* niets gezegd, met name niet over de onderlinge relatie tussen de Europese Raad, de Raad en het Europese Parlement in hun politieke verhouding tot de Commissie. Zo lijkt de Commissie nog steeds de technocratische elite die haar voorganger, de Hoge Autoriteit, in 1951 in de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal moest bemannen — onbesmet door invloed van nationale regeringen, gelegitimeerd alleen door de technische kwaliteit van haar beslissingen, losgezongen van elke volksvertegenwoordiging.

Geen woord over het sterk gepolitiseerde voordrachtsrecht van regeringsleiders krachtens het EU Verdrag, evenmin over de — waarschijnlijk als gewoonterecht te kwalificeren — ongeschreven bevoegdheid van het Parlement om door de Europese Raad voorgedragen individuele kandidaten af te stemmen: een positieve vertrouwenseis die het Nederlandse staatsrecht niet kent voor bewindslieden en die dus beschouwd kan worden als een sterkere greep van het Parlement over de samenstelling van de Commissie dan het Nederlandse parlement heeft op de samenstelling van het kabinet.

Dit is verwonderlijk want wel wordt terloops vermeld dat er geen negatieve vertrouwensregel geldt ten aanzien van individuele leden van de Commissie. Dit is overigens

mijns inziens alleen bij een al te letterlijke uitleg van het EU Verdrag juist, nu men zich mag afvragen of de verhoudingen tussen Commissie en Europees Parlement werkelijk zo liggen dat de Commissievoorzitter kan weigeren een commissaris te verzoeken af te treden bij een gebleken vertrouwensbreuk tussen het Europees Parlement en die commissaris.⁴

Koole gaat vaak in op 'presidentialisering' binnen de electorale pijler, maar over de benoeming van de Commissievoorzitter wordt gezwegen. Hoewel het EU Verdrag die bevoegdheid bij de Europese Raad legt, bleek in 2014 het Europees Parlement in staat om door

Zou er echt dualisme zijn in een situatie van coalitie-kabinetten, dan zou het kabinet telkens naar huis gestuurd kunnen worden

middel van het stelsel van *Spitzenkandidaten* — waarbij de grote partijen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement hun kandidaat-Commissievoorzitter aanwezen en de grootste partij de gekandideerde als voorzitter zou leveren — de Europese Raad te dwingen de voorkeur van het Europees Parlement te volgen, dat immers de hele Commissie zou verwerpen als de Europese Raad niet de winnende *Spitzenkandidat* zou benoemen.

Het leek de definitieve overgang, die zich al langer aankondigde, naar een parlementaire verhouding tussen Commissie en Parlement; al is het waar dat intussen hierover de Europese constitutionalisten twisten sinds in 2019 de Duitse bondskanselier de eigen winnende *Spitzenkandidat* niet wilde steunen en de Franse president gretig gebruikmaakte van de gelegenheid om de hele idee van een

Leonard Besselink *Democratie: top-down of bottom-up*

grotere parlementaire invloed buitenom die van de regeringsleiders in de koelkast te parkeren.⁵ Het is een spannend politiek verhaal waarvan de afloop niet bekend is, maar het is in elk geval niet iets om te kwalificeren als een gebeuren dat zich geheel buiten de electorale pijler afspeelt.

Het uitonderhandelen van regeerakkoorden kent uitwassen maar is onvermijdelijk

Ja, het programma van de Europese Commissie is technocratisch van aard, overgoten met een politiek sausje dat naar compromis smaakt — maar zijn de Nederlandse regeerakkoorden en hun bijlagen in al hun onderdelen minder technocratisch van aard, en is het politieke sausje echt zoveel pittiger van smaak? De verklaring hiervan is voor de Europese Unie en voor Nederland dezelfde: besturen is een τέχνη, een techniek, is eensdeels technocratie en anderdeels is het beperkt politiek soortelijk gewicht vaak verklaarbaar door een gebrek aan politieke overeenstemming. Dit laatste is in de EU het geval omdat tussen lidstaten, van wie de vertegenwoordigers op regeringsniveau in de Raad — die andere beslissende politieke poot — verzameld zijn, de politieke eenstemmigheid vaak ontbreekt en het compromis vaak een zwak resultaat oplevert. Is dit voldoende om te zeggen dat de EU niet democratisch is?

Zelfs als men de verhoudingen tussen het rechtstreeks gekozen Europees Parlement en

de Commissie geheel daar zou laten, dan valt toch het bestaan niet te ontkennen dat die andere ‘kamer’ van de Europese wetgevende macht, de Raad, waarvan elk van de leden in algemene zin toch gelegitimeerd wordt door het eigen nationale parlement. Alleen wanneer van geval tot geval zou blijken dat een regeringsvertegenwoordiger in de Raad op de relevante dossiers niet daadwerkelijk gelegitimeerd wordt door diens nationale parlement zou dat afbreuk kunnen doen aan het democratische karakter van besluitvorming in de Raad. In algemene zin is dat echter niet zo, omdat een nationaal parlement a posteriori wel degelijk een minister of zelfs een regering ten val kan brengen vanwege ingenomen posities in de Raad of de Europese Raad — Berlusconi is hiervan het historische voorbeeld.

Uiteraard kan zich een democratisch tekort voordoen als parlementaire controle op nationaal niveau in concrete gevallen faalt. Van tijd tot tijd doet zich dit voor, vooral — maar niet alleen — in gevallen waarin regeringsvertegenwoordigers erin slagen het spel te spelen van meewerken in Brussel om zich vervolgens in de eigen hoofdstad te onttrekken aan verantwoordelijkheid door te stellen dat het aan ‘Brussel’ lag.⁶ Precies hier ligt dus het democratisch tekort op het nationale niveau.

Een verdere, en betere, analyse van het ‘democratische tekort’ van de Europese Unie, en van de gevolgen daarvan voor het politieke en constitutionele stelsel van de democratische rechtsstaat in Nederland, zou erg de moeite waard zijn als we willen begrijpen hoe de Europese Unie gevolgen heeft binnen de electorale pijler in Nederland, en waar dit dan precies in schuilt. Dit blijft een desideratum. Een van de zeer weinige van een overigens zeer goed boek.

Leonard Besselink *Democratie: top-down of bottom-up*

Noten

- 1 Ruud Koole (2021). *Twee pijlers: het wankel evenwicht in de democratische rechtsstaat*. Prometheus: Amsterdam 2021.
- 2 Een zoekopdracht in de databank van de Handelingen van de Tweede en Eerste Kamer levert op dat de slogan sinds 1996 ruim 300 keer in een of andere vorm in het plenaire debat is gebruikt; databank (www.officielebekendmakingen.nl), zoekleutel 'regering regeert', filter 'Handelingen'.
- 3 Zie kamerstukken 35129 en Staatsblad 2021, 58 (art. 89d).
- 4 Vgl. art. 17 lid 6 EU Verdrag: 'Een lid van de Commissie neemt ontslag indien de voorzitter hem daarom verzoekt.'
- 5 Zie o.a. 'Spitzenkandidaten and the European Union's system of government', (2019) European Constitutional Law Review, 15(4), 609-618, en Nicola Lupo, La forma di governo dell'Unione, dopo le elezioni europee del maggio 2019, Consulta online, pp. 1-11.
- 6 Vgl. W.T. Eijsbouts, Rutte onwaardig, onwaardig, schaamteloos : en meer over crisis en democratie in Nederland en de Europese Unie, Amsterdam 2014.