

Nijmegen, 1 augustus 2023

Geachte leden van de staatscommissie,

Hoe vreemd het ook mag klinken in de oren van de meesten van ons, opgegroeid in een traditie van liberale vrijheden en doordrongen van het besef dat onze grootouders bereid waren ervoor te vechten en te sterven: de grootste uitdaging bij het beschermen van de democratie is het blijven uitdragen van een geloofwaardig en overtuigend verhaal dat democratie de beste weg vooruit is.

Ongeveer met die woorden opende de Amerikaanse politicoloog Erik Jones onlangs een bespreking van een drietal studies over falende democraten en democratieën in West- en Centraal-Europa. Zijn ongemakkelijke waarheid: in onze samenlevingen bevinden zich grote groepen mensen voor wie democratisering niet of nauwelijks vooruitgang heeft gebracht. Vooral die mensen die geen vijf of zes vinkjes kunnen zetten (laat staan zeven) en rond het bestaansminimum leven, zouden sociaal en economisch weleens beter af kunnen zijn bij andere regeringsvormen. Of op zijn minst ontvankelijk zijn voor die gedachte.

Over het ‘mislukken’ van democratieën, en in bredere zin de feilbaarheid van de democratische rechtstaat als drager van voorspoed, is de laatste jaren veel geschreven. De geschiedenis leert dat moderne democratische rechtstaten niet plots ineens storten, door een revolutie of militaire coup, maar eerder langzaam afbrokkelen: door een geleidelijk verzwakking van de dragende instituties, zoals pers, parlement en rechtspraak, en door een even geleidelijke ondermijning van democratische en rechtstatelijke normen. In het veelbesproken *How democracies die* (2018) komen Livitky en Ziblatt op basis van een historische vergelijking tot vier indicatoren die tot waakzaamheid zouden moeten nopen:

1. Afwijzing of zwakke erkenning van de spelregels van democratie en rechtsstaat
2. Het ontkennen van de legitimiteit of het bestaansrecht van politieke opposanten
3. Tolerantie ten opzichte van of het aanmoedigen van geweld
4. Bereidheid om de liberale, burgerlijke vrijheden van tegenstanders te beknotten – inclusief de media

De vraag hoe de democratische rechtstaat tegen fundamentele ondermijning te beschermen, speelt in vrijwel alle landen om ons heen. Het antwoord gaan we daarom ook niet snel elders vinden – al valt er hier en daar best iets te leren van opgedane ervaringen en beproefde praktijken. De blik over de grens helpt ons vooral realiseren dat we hier niet te maken met een uniek of ‘eigenaardig’ Nederlands probleem. Het is uiteraard ook geen nieuw probleem. Vaak wordt er deze dagen terugverwezen naar de kwetsbare democratieën in Europa na de Eerste Wereldoorlog, en het in die tijd gevoerde debat. In Nederland heeft dit onder meer geleid tot een herleving van de weerbare-democratiedachte zoals in 1936 door de jurist en sociaaldemocratisch denker George van den Bergh ontvouwd.

Op uw uitnodiging wil ik in deze brief enkele gedachten met u delen over de weerbaarheid van het parlement, als een van de pijlers van de trias politica en belangrijkste drager van het democratisch ideaal. Ik vertrek hierbij vanuit de overtuiging dat de instituties van de democratische rechtstaat nooit vanzelfsprekend zijn, geen automatismen zijn die losstaan

van de mensen die erin functioneren. Zij zijn het resultaat van ons handelen, en hebben onze hulp nodig om te overleven.

In het standaardverhaal over de crisis van de democratie zit een neiging om de verantwoordelijkheid af te wentelen op een relatief kleine groep: het zijn de populisten en andere matige acteurs op het politieke toneel die het verpestten voor de rest. Zij roepen boe en lopen vervolgens weg uit het debat, of weg voor de bestuursverantwoordelijkheid, zij maken het parlementaire instrumentarium bot, en zij overschrijden in woord en daad systematisch fatsoensnormen. Er zit misschien een kern van waarheid in dit verhaal. Maar het geeft slechts ten dele weer wat er gebeurt.

Studies naar organisatieculturen leren ons dat dit soort uitingen behoren tot de meest zichtbare kant van een cultuur: de taal, het uiterlijke voorkomen, het publiek handelen. In de lagen daaronder bevinden zich de meer duurzame dragers van een cultuur: de geschreven regels en de conventies; de verhalen over de ratio en de geschiedenis daarachter; degenen die zich verantwoordelijk voelen voor de handhaving van de regels en het voortleven van de verhalen. De kern, ten slotte, wordt gevormd door een aantal historisch verankerde, gemeenschappelijke overtuigingen over het wezen van de organisatie. In dit geval: de kernwaarden van de volksvertegenwoordiging als institutie binnen de democratische rechtstaat.

In een stabiele politieke cultuur zullen periodieke aanvallen op de democratische orde geabsorbeerd worden in de buitenste lagen, en zo nodig afketsen op de hardere lagen daaronder. Langdurig gebrek aan onderhoud, erkenning of actieve verdediging van de binnenste lagen maakt de kern echter kwetsbaar, en gevoeliger voor systematische ondermijning. Als de bescherm lagen poreus worden, holt de druppel uiteindelijk de steen uit.

Om welke vaste overtuigingen gaat het dan, in het geval van de Nederlandse volksvertegenwoordiging – voortbouwend op de algemene beginselen van de democratische rechtsstaat? Ik licht er twee uit.

Een belangrijk en zeer constant kenmerk, is dat de Nederlandse volksvertegenwoordiging haar functie steeds heeft gedefinieerd in relatie tot de uitvoerende macht, en veel minder tot de samenleving. De relatie tot het volk dat zij vertegenwoordigt is eigenlijk altijd een relatie op afstand gebleven. De Tweede Kamer die in 1815 ontstond was er in de eerste plaats om de regering te attenderen op de wensen en belangen van 'de natie' en om in samenspraak besluiten te nemen die ten goede zouden komen aan het algemeen belang. In dit licht heeft de Tweede Kamer zich altijd laten kennen als een representatief lichaam met een bestuurlijke instelling. In de dagelijkse praktijk is alles en iedereen erop ingesteld de voortgang van het parlementaire proces veilig te stellen en zich te verzekeren van een goede verstandhouding met de regering, opdat de samenwerking is gewaarborgd.

Sinds de invoering van de evenredige vertegenwoordiging in 1917 is hier, enigszins paradoxaal, als overtuiging bijgekomen dat de volksvertegenwoordiging de pluriformiteit in de Nederlandse samenleving weerspiegelt. Met name van de Tweede Kamer wordt verwacht dat zij functioneert als platform waarop uiteenlopende politieke minderheidsgroeperingen ideologieën en visies kunnen ventileren. Dankzij een relatief lage kiesdeler en het ontbreken van een kiesdrempel is de Nederlandse volksvertegenwoordiging een zeer toegankelijk

parlement: ieder maatschappelijk belang dat zich als partij organiseert en pakweg 70.000 kiezers weet te mobiliseren, vindt toegang tot de Tweede Kamer. Deze grote toegankelijkheid heeft al vaak haar mitigerende werking bewezen: in plaats van ondergronds te blijven, krijgt politiek-maatschappelijk ongenoegen vrij snel een stem en een microfoon.

Keerzijdes kent deze grotere toegankelijkheid ook, zeker als deze wordt vertaald naar een open debatcultuur waarin alle taboes zijn opgeheven – zoals sinds 2002 het geval is. Inmiddels is wel duidelijk dat de integriteit, kwaliteit en functionaliteit van de volksvertegenwoordiging erdoor onder druk kan komen te staan. En dat vraagt om nadere bezinning. Willen we de openheid van het Nederlandse bestel blijven koesteren, dan zullen we moeten investeren in het absorptievermogen en de weerbaarheid van het parlement. Van de organisatie als zodanig, maar ook van de cultuur, die buigzaam genoeg moet blijven om mee te bewegen met politieke en maatschappelijke veranderingen, maar ook taai genoeg moet zijn om haar eigen kernwaarden te behouden.

Versterking van de weerbaarheid van het parlement vraagt om te beginnen om een scherper besef van de perverse prikkels die het instituut zelf heeft gecreëerd – de ruimte die het systeem aan gekozen politici schenkt om van binnenuit de kernwaarden van democratie en rechtstaat te ondermijnen.

De afgelopen vijftig jaar hebben we er graag op vertrouwd dat er in de Nederlandse volksvertegenwoordiging voldoende gedeelde overtuiging aanwezig was over de grondbeginselen van het bestel om eventuele uitdagers daarvan weerstand te bieden. Opmerkelijk groot is van oudsher ook het vertrouwen van het Binnenhof op haar eigen zelfreinigend vermogen. Waar integriteitscodes voor ambtelijke organisaties en decentrale politieke ambtsdragers in het laatste kwart van de twintigste eeuw breed ingang vonden, vertrouwde de Tweede Kamer nog lang op ongeschreven fatsoen, eigen verantwoordelijkheid en op het vermogen van de politieke gemeenschap om uitwassen in de kiem te smoren. ‘In de kleine, vaderlandse gemeenschap lijkt de publieke controle op het doen en laten van politici tamelijk afdoende,’ meende Kamervoorzitter Vondeling in 1978.

Toen het integriteitsvraagstuk omstreeks 2012-2013 weer hoog op de politieke agenda kwam te staan, waren nog sporen van deze houding zichtbaar. De Tweede Kamer zag zich, na enige nieuwe incidenten en onder druk van een periodieke evaluatie van de Raad van Europa naar corruptiebestrijding in verschillende landen, opnieuw genoodzaakt haar eigen wet- en regelgeving op dit vlak tegen het licht te houden. Dit resulteerde in de formalisering en uitbreiding van enkele afspraken, zoals ten aanzien van het registreren van nevenfuncties, het aannemen van waardevolle geschenken en de geheimhouding van stukken; bovendien werden deze ‘regelingen integriteit’ nog eens in één overzicht bijeengezet en publiek gemaakt. Het zou echter nog tot 2021 duren voordat de Kamer de waarde van meeromvattende gedragscode inzag en daarover bepalingen in haar reglement van orde opnam.

Zulk vertrouwen is in beginsel goed, maar actieve betrokkenheid is beter. Versterking van de weerbaarheid van het parlement vraagt in de tweede plaats om meer serieuze aandacht voor de kwaliteit en de werking van de normen die de volksvertegenwoordiging voor zichzelf heeft geformuleerd. De discussie hierover verdient bovendien een publiek podium, niet in de laatste om zichtbaar te maken wie het ernst is en wie niet. Er bestaat aan het Binnenhof

nogal eens de neiging om dergelijke vraagstukken te behandelen via rapporten en interne stukken, in plaats van openlijk in de politieke arena uit te discussiëren.

Zo zou er om te beginnen meer betekenis mogen worden toegekend aan de ambtseed die Kamerleden afleggen bij de aanvaarding van het lidmaatschap, waarin zij trouw zweren aan de grondbeginselen van onze democratische rechtstaat en een zuiveringseed (of belofte) afleggen. Deze zuivering heeft zowel betrekking op het onafhankelijk verkozen zijn als op het onafhankelijk handelen als Kamerlid. Als ritueel is de eedaflegging gaandeweg wel uitgegroeid tot een gewichtig moment, allereerst voor de gekozene zelf. De materiële betekenis die eraan wordt toegekend is echter betrekkelijk gering. Zelden of nooit heeft de Tweede Kamer zich op grond van de eed principieel uitgesproken over (vermoedelijke) schendingen.

In het verlengde hiervan verdient ook de werking van de integriteitsregels van de Tweede Kamer verdere versterking. Of dat stengere handhaving daarbij de meest geëigende weg is of dat dit vooral in periodieke reflectie en publiek toezicht moet worden gezocht, daarover wordt uiteenlopend gedacht. Bij een deel van de politiek en het juristengilde leeft de behoefte om zwaarder in te zetten op sanctionering, omdat de gedragscode anders een tandeloze tijger blijft en elk beroep erop ongeloofwaardig wordt. Een ander deel bepleit juist het effect van gedragscodes niet te zoeken in een strikte handhaving, maar in de normstellende functie ervan – eigenlijk als een nadere invulling van de ambtseed. Een voorlichting van de Raad van State uit eind 2022 maakt duidelijk wat daarachter de gedachte is: integriteitscodes vloeien ten dele voort uit rechtsnormen, maar gaan voor het overige vooral over normen van publiek moraal. De meeste daarvan kunnen rekenen op brede instemming, maar dat geldt niet voor alle – ook in de moraal heerst pluriformiteit. Met goede argumenten kunnen hierover verschillende opvattingen naast elkaar bestaan.

Blijvende aandacht – en bescherming – verdient voorts de kwaliteit van het democratische debat. Met een plenair debat, een voorbereidende notitie van Kamervoorzitter Bergkamp en aanbevelingen vanuit de werkgroep-Van der Staaij is het met die aandacht niet per se slecht gesteld – zeker niet in vergelijking met het verleden. Weliswaar kwam die aandacht er pas onder druk van de (publieke ophef over de) uitingen van met name Forum voor Democratie, maar sindsdien is in de Kamer het inzicht gegroeid dat er wel wat meer aan de hand is dan het overschrijden van fatsoensnormen. Meer dan incidenteel gaat het om het in twijfel trekken van de legitimiteit van het debat *zelf* en de andere deelnemers daaraan, onder meer door persoonlijke aanvallen en ongefundeerde verdachtmakingen. Uit het oogpunt van het vrije democratische debat en het handhaven van de uitgangspunten van een redelijke discussie zou daar de voornaamste zorg naar uit moeten gaan. De hierboven aangehaalde waarschuwingssignalen kunnen hier aardig als leidraad dienen. Zo wijst ook de notitie-Bergkamp, al is het nog enigszins impliciet, als maatstaf aan dat er sprake moet zijn van ‘een open en faire gedachtewisseling, waaraan iedereen op gelijke voet kan deelnemen en zich ongeacht overtuiging of persoonlijke achtergrond gerespecteerd voelt’.

Nu is het verleidelijk de kwaliteitsimpuls te zoeken in het formuleren van meer of betere regels. Dat is ook niet per se onzinnig, maar niet het pleidooi dat ik hier wil houden. Bij een democratie hoort de nadruk niet te liggen op handhaving met bijbehorende sancties, maar op de regelmatige en intensieve dialoog over wat wel en niet belangrijk is, en wel en niet aanvaardbaar. Dat is niet meteen de grootste kracht van de Nederlandse

volksvertegenwoordiging, waar zeker sinds de jaren zestig een zeker ongemak te bespeuren valt om over dergelijke onderwerpen een meer principiële debat te voeren. Soms is er zelfs een neiging, uit onzekerheid misschien, of uit populistisch effectbejag, om er wat smalend over te doen. Hebben we niet belangrijkere dingen te doen? Die houding is niet alleen jammer, maar uiteindelijk ook ondermijnend. De normen van de democratie leven bij de gratie van de dialoog erover, en bij het vermogen om elkaar hierop aan te spreken.

Ik sluit af met een onbescheiden uiting van eruditie op basis van het laatst gelezen boek. Deze zomer las ik de Nederlandse vertaling van de roman *De weg naar buiten* van de Oostenrijkse schrijver Arthur Schnitzler (1862-1931) uit 1908. In een begeleidend voorwoord maakt Arnon Grunberg ons erop attent dat er in de roman tot tweemaal toe de volgende zin opduikt: 'We moeten een dolk zien flitsen om te begrijpen dat er een moord heeft plaatsgevonden'. De blinkende dolk moet voor de schrijver meer hebben betekend dan alleen een dramaturgisch beeld. Al in zijn dagboeken uit de jaren 1882-1885 is namelijk de volgende passage terug te vinden:

'En ook schoot me de zin te binnen die ik ooit had genoteerd: "We moeten altijd de dolk zien flikkeren, om te begrijpen dat er een moord gepleegd is", en voegde er voor mezelf aan toe: vaak zien we de dolk flikkeren, en in plaats van hem de moordenaar uit handen te wringen volstaan we met de zachte vermaning dat hij zoiets toch eigenlijk niet moest doen, – als we niet ook voor zo'n vermaning te onverschillig en gemakzuchtig zijn.'

Lang voordat Schnitzler kon bevroeden wat de Europese samenlevingen nog te wachten stond, ontvouwde de auteur hier een gedachte over schuld en verantwoordelijkheid en het grijze gebied tussen die twee. Onomwonden wijst hij ons erop dat de speelruimte van de aanvaller mede wordt bepaald door de opstelling van de omstanders.

Op het eerste gehoor sluiten deze waarschuwendende woorden naadloos aan bij de bezorgde toon van veel van de werken waaraan ik in de opening van deze brief refereer. En toch laat die literatuur uiteindelijk vooral zien hoe wij ook eerder in de geschiedenis in staat zijn gebleken om democratische crises het hoofd te bieden en over diepe politieke scheidslijnen heen te stappen, met het doel een afbraak van de instituties te voorkomen.

Ik wens u veel wijsheid toe in uw gedachtewisselingen.

Hoogachtend en met vriendelijke groet,

Carla Hoetink