

Ruud Koole, *Twee pijlers. Het wankel evenwicht in de democratische rechtsstaat* (Amsterdam: Prometheus, 2021, 344 pp., ISBN 9789044644821).

In *Twee pijlers. Het wankel evenwicht in de democratische rechtsstaat* reflecteert Ruud Koole kritisch op het overheidsoptreden in Nederland tussen 1795 en het heden. Hij wil vooral weten hoe legitiem en robuust de democratische rechtsstaat vandaag de dag is. Deze vragen beantwoordt hij door te analyseren hoe de democratische rechtsstaat is ontstaan, hoe die tegenwoordig functioneert en hoe die zich verder lijkt te ontwikkelen. Zodoende combineert Koole een historische analyse met een normatief oordeel. Zijn boek staat uitgebreid stil bij de verhouding tussen kiezers, gekozenen en ongekozen instituties sinds de Bataafse Revolutie. Koole laat verder zien hoe de denkbeelden over die relatie zijn veranderd in de loop van de negentiende en twintigste eeuw. Vervolgens mengt hij zich in het hedendaagse debat over het functioneren van de politiek en het bestuur.

In het eerste deel van zijn boek behandelt Koole kort de rol van de *demos*. Zijn eerste drie hoofdstukken tonen in chronologische volgorde hoe de opvattingen over democratie en het volk zijn veranderd tussen 1795 en 2021. Daar laat Koole onder andere zien dat het beginsel van volkssoevereiniteit maar moeizaam geaccepteerd werd. Daarnaast staat hij stil bij de constante zoektocht naar de Nederlandse identiteit, die ook vandaag de dag nog altijd spanningen oplevert. Koole waarschuwt dat het onmogelijk is om dé Nederlandse identiteit vast te leggen. Nederland heeft altijd een pluriforme samenleving gekend, die bovendien in de loop der tijd van karakter is veranderd. Volgens Koole is het veel zinvoller om die veranderlijke pluriformiteit te erkennen. Alleen door vreedzaam de dialoog aan te gaan, kunnen Nederlanders verbondenheid voelen én hun onvermijdelijke politieke meningsverschillen oplossen.

De kern van het boek gaat over een breed scala aan politieke en bestuurlijke instituties. Onder instituties verstaat hij concrete instanties én ‘patronen in ons politieke doen en laten [...] die zich in de loop van de tijd hebben ontwikkeld, maar die steeds aan verandering onderhevig zullen blijven’ (7). Koole maakt hierbij een onderscheid tussen de ‘electorale’ en de ‘niet-electorale pijler’ van de democratische rechtsstaat, die hij respectievelijk in deel II en deel III van *Twee pijlers* onder de aandacht brengt. In de electorale pijler wordt de macht verdeeld door middel van het verkiezingsproces. Daarin is een hoofdrol weggelegd voor diverse instituties, die Koole in hoofdstukken vier, vijf en zes uitlicht. Hoofdstuk vier behandelt het kiesstelsel. Al sinds 1917 wordt er gedebatteerd over het democratische gehalte van de

verkiezingen: fungeren zij als democratische vorm van volksinvloed of als 'aristocratische' selectie van de beste volksvertegenwoordigers? Politieke partijen komen aan bod in hoofdstuk vijf. Hierin legt Koole de nadruk op de felle kritiek die partijen in de loop der tijd te verduren kregen, vanaf hun opkomst rond 1880 tot hun vermeende hedendaagse neergang. In het zesde en laatste hoofdstuk over de electorale pijler analyseert de auteur de relatie tussen het parlement en de regering. Hij richt zijn blik hierbij in het bijzonder op de terugkerende klachten over het gebrek aan dualisme, waaronder het idee dat de oppositie buitenspel wordt gezet en dat de besluitvorming in achterkamertjes plaatsvindt.

In deel III bespreekt Koole de instituties zonder kiezersmandaat. Tot de niet-electorale pijler behoort allereerst de rechterlijke macht. De auteur laat in hoofdstuk zeven zien dat rechters vanaf 1795 geacht werden om onafhankelijk te opereren. Omgekeerd moesten zij zich niet bemoeien met de politiek. Vanaf het einde van de twintigste eeuw groeide de politieke rol van rechters in de vorm van rechtsvinding en -bescherming. Tegelijkertijd blijft het onder sommige Kamerleden en rechtsgeleerden omstreden dat ongekozen rechters hun stempel drukken op politiek gevoelige zaken. Ook technocratische (semi-)overheidsinstellingen ontlene hun positie niet aan een uitspraak van het electoraat, zo blijkt uit het achtste hoofdstuk. Zowel op nationaal als Europees niveau wordt er veel invloed uitgeoefend door zelfstandige bestuursorganen met toezichthoudende of regelgevende taken. Verder omvat de niet-electorale pijler initiatieven om burgers buiten verkiezingstijd te betrekken bij de besluitvorming. Deze pogingen, uiteenlopend van polderakkoorden tussen de regering en maatschappelijke organisaties tot participatie door individuele burgers, komen ter sprake in hoofdstuk negen.

Koole beperkt zich niet tot een historische analyse van de democratische rechtsstaat, maar mengt zich ook in het debat over hedendaagse en toekomstige ontwikkelingen van alle behandelde instituties. In elk hoofdstuk en vooral in het vierde en laatste deel van *Twee pijlers* velt hij een afgewogen oordeel. Enerzijds relateert hij de terugkerende kritiek op de representatieve democratie. De kloof tussen kiezers en gekozenen is volgens hem minder groot dan velen suggereren. Koole betoogt dat dit te danken is aan politieke partijen, die volgens hem een onmisbare brugfunctie vervullen. Ondanks hun ledenverlies maken zij nog altijd de maatschappelijke pluriformiteit zichtbaar in het parlement. Dat is cruciaal, want democratie houdt in dat meningsverschillen op een vreedzame wijze worden uitgesproken. Bovendien maken partijen het eenvoudiger voor het kabinet om te regeren in overeenstemming met een Kamermeerderheid. Koole keert zich hiermee tegen de aanhoudende kritiek op politieke partijen, die volgens veel academici en (populistische) politici hun band met de burgers kwijtgeraakt zouden zijn.

Anderzijds waarschuwt Koole dat de parlementaire controle ondermijnd dreigt te worden. Ten eerste verschuift de macht in de electorale

pijler van de volksvertegenwoordigers naar de bestuurders. Dit proces, dat Koole ‘gouvernementalisering’ noemt, concentreert de macht in de handen van enkele politieke leiders ten koste van ‘gewone’ Kamerleden, inclusief leden van de coalitiefracties. Ten tweede wordt de niet-electorale pijler invloedrijker dan de electorale pijler. Koole levert vooral kritiek op de onafhankelijke uitvoerende instanties (zoals zelfstandige bestuursorganen en centrale banken), maar stelt dat ook activistische rechters de wetgever onder druk zetten. Zelfs directe banden tussen burgers en bestuurders kunnen nadelig zijn. Dit kan er namelijk toe leiden dat de overheid en een selectie van mondige organisaties samen de volksvertegenwoordiging omzeilen of in ieder geval voor een *fait accompli* plaatsen. Volgens Koole moeten parlementsleden de beslissende stem hebben, want zij moeten het algemeen belang bewaken, verschillende meningen tegen elkaar afwegen en opkomen voor burgers die niet kunnen meepraten. Op dit moment wankelt de balans tussen de electorale en niet-electorale pijler, waardoor ‘ontparlementarisering’ en ‘ont-democratisering’ op de loer liggen.

Twee pijlers staat in een lange traditie van internationale literatuur over de stand van de democratie. De auteur bouwt voort op het werk van politicoloog Robert Dahl, die al in de jaren vijftig pluriformiteit en de partijdemocratie verdedigde. Koole moderniseert diens theorie door niet-electorale instituties in de analyse te betrekken. Daarbij laat hij zich inspireren door de politicologen Peter Mair, Frank Vibert en Michael Saward.¹ Hij gaat vooral in debat met historicus en filosoof Pierre Rosanvallon, die in tegenstelling tot Koole de legitimiteit van verkiezingen en van partijen in twijfel trekt en pleit voor ongekozen tegenmachters.² Koole voegt iets toe aan de literatuur door de internationale inzichten toe te passen op Nederland.

Een andere meerwaarde van Kooles boek is dat het zich richt op een breed publiek. De toegankelijke schrijfstijl maakt *Twee pijlers* geschikt voor geïnformeerde leken en studenten. Het werk biedt een heldere synthese van eerdere opvattingen over representatie en van de ontwikkeling van de democratische rechtsstaat in al zijn facetten. Tegelijkertijd is het boek waardevol voor academici, onder andere omdat de auteur zijn onderwerp vanuit een interdisciplinaire invalshoek benadert. Zo vult Koole staatsrechtelijke en filosofische theorieën aan met een politicologische nadruk op de praktijk. Ook zet hij de geschiedwetenschap in om het hedendaagse crisisvertoog over de parlementaire democratie te relativiseren, door bijvoorbeeld te laten zien dat klachten over dualisme niet nieuw zijn.

1 Peter Mair, ‘Ruling the void. The hollowing of the western democracy’, *New Left Review* 42: NOV/DEC (2006) 25-51; Frank Vibert, *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers* (Cambridge 2007); Michael Saward, *The Representative Claim* (Oxford 2010).

2 Pierre Rosanvallon, *Counter-democracy. Politics in an age of distrust* (Cambridge 2008); Pierre Rosanvallon, *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity* (Princeton/Oxford 2011).

Koole put hierbij uit zijn veelzijdige achtergrond. Hij heeft geschiedenis gestudeerd, is gepromoveerd aan de rechtenfaculteit van de Universiteit Leiden en heeft een lange staat van dienst als politicoloog. Daarnaast is hij ervaringsdeskundige als oud-voorzitter van de PvdA, voormalig lid van de Staatscommissie Parlementair Stelsel en senator in de Eerste Kamer. In zijn academische en politieke loopbaan heeft Koole zich geconcentreerd op politieke partijen en andere instituties. Zijn rijke carrière vindt zijn weerslag in *Twee pijlers*.

Dankzij deze achtergrond kan Koole met gezag reflecteren op de democratische rechtsstaat. Gelukkig houdt hij zijn eigen oordeel zo goed mogelijk gescheiden van zijn historische analyse, zodat duidelijk is wie wanneer aan het woord is. Vooral Kooles verdediging van electorale legitimiteit en zijn kritiek op ongekozen instituties zijn overtuigend. Helaas legt hij niet uitgebreid uit waarom de niet-electorale pijler volgens hem toch nodig is voor goed bestuur. Hij besteedt weinig aandacht aan de ongekozen instituties die hij wél legitiem acht, zoals de Nationale ombudsman en de Kiesraad. Verder had Koole dieper kunnen ingaan op de *agency* van politici. Dat was relevant geweest, vooral nu de samenleving eist dat politici het vertrouwen van de burger terugwinnen door transparanter te handelen. Overigens is deze roep om een 'nieuwe bestuurscultuur' pas echt actueel geworden nadat *Twee pijlers* werd gepubliceerd. Het (wan)gedrag van politici raakt aan de thematiek van het boek, omdat het invloed heeft op het functioneren van de democratische rechtsstaat.

Deze kritische noot doet echter niets af aan de kracht van het boek. Koole geeft een bewonderingswaardige interdisciplinaire analyse van de legitimiteit van de democratische rechtsstaat, zowel in het verleden, het heden als de toekomst. Daarmee stimuleert hij andere academici om zich te mengen in het debat over dit relevante hedendaagse vraagstuk.

Joris Gijsenbergh, Radboud Universiteit