



Democratie onder druk

2.0

In de beperking toont zich de meester

Tienduizenden ouders werden in de toeslagenaffaire jarenlang behandeld als fraudeur. En waarom? Omdat de overheid met instemming van de Tweede Kamer stap voor stap haar eigen macht maximaal inzette: harde terugvorderingen, rigide regels (vaak gebaseerd op discriminatie en illegale administraties), een juridische verdedigingslinie die bleef doorprocederen, en een bestuurscultuur waarin de menselijke maat het steeds vaker aflegde tegen harde handhaving. Het voelde voor veel mensen alsof de staat niet meer hun beschermer was, maar hun tegenpartij. Een tegenpartij met een bijna onuitputtelijke hoeveelheid tijd, geld en expertise, gedeeltelijk gefinancierd door diezelfde belastingbetaler die onterecht vervolgd werd.

En wie denkt dat dit soort ontsporingen uitsluitend een modern ongeluk zijn, hoeft alleen maar te kijken naar landen waar de politiek veranderde in een wedstrijdje rechtsstaat oprekken en afbreken.

In hun helaas nooit in het Nederlands vertaalde boek *How democracies die* beschrijven Steven Levitsky en Daniel Ziblatt de situatie in Chili rond 1970. Een fractie binnen de linkse alliantie 'Unidad Popular' werd in toenemende mate geïnspireerd door de Cubaanse revolutie en nam steeds meer afstand van het traditionele geven en nemen in de politiek. De rechterkant van het politieke spectrum werd bang dat Chili door het aan de macht komen van de Unidad Popular zou veranderen in een tweede Cuba. Bij de verkiezingen van 1970 won Salvador Allende met de Unidad Popular, ondanks een gigantische haatcampagne tegen hem in de media. En alhoewel Allende zich aan de democratie gecommitteerd had, werd hij zonder enige terughoudendheid tegengewerkt. Dat hielp niet om zijn politieke programma te verwezenlijken en leidde tot evenveel gebrek aan terughoudendheid bij de Unidad Popular. De democratische normen erodeerden snel, hetgeen leidde tot een coup onder leiding van Augusto Pinochet, die vervolgens een militaire junta installeerde. De rest is geschiedenis.

Die twee voorbeelden lijken ver uit elkaar te liggen, maar ze hebben één gemeenschappelijke wortel: het verdwijnen van terughoudendheid.

Binnen een democratie lijkt het – zeer vereenvoudigd – vooral om wetten en rechtspraak te gaan. Als iedereen zich aan de wet houdt, komt het goed. En anders corrigeert de rechter. Punt. Maar zo eenvoudig is het niet. Wetten zijn nooit compleet. Ze laten ruimte. Ze bevatten uitzonderingen. Ze zijn soms ambigu. En daarom manipuleerbaar. Dat is de reden dat er een tweede laag nodig is, zoals gedragsnormen voor machtsdragers.

Een belangrijke gedragsnorm (er zijn er meer) voor machtsdragers is: niet alles wat je mag doen is ook verstandig om te doen. Dat is het *terughoudendheidsprincipe* in een notendop. Terughoudendheid betekent hier: ruim binnen de marges van de wet blijven, en je bevoegdheden niet tot het uiterste inzetten om een politiek doel te forceren ten koste van een politieke minderheid. Terughoudendheid is geen luxe, het is een veiligheidsmechanisme. Het voorkomt – samen met andere gedragsregels – dat de rechtsstaat langzaam verandert in een systeem dat uitsluitend bij meerderheid regeert (en minderheden gaat discrimineren en vervolgen) als voorbode van een autocratie.

Wat zijn de belangrijkste aspecten van het *terughoudendheidsprincipe*?

Ten eerste: de geest van de wet moet leidend zijn. Wie structureel zoekt naar mazen, uitzonderingen en creatieve interpretaties, maakt van de wet een gereedschapskist voor de doelstellingen van de eigen groep. Dat is vaak niet in het landsbelang. En wie dat normaliseert, nodigt de volgende machthebber uit om hetzelfde te doen, maar dan tegen jou.

Ten tweede: geen beleid doorzetten waarvan je redelijkerwijs vermoedt dat het juridisch wankel is, om later wel te zien of het bij de rechter standhoudt. De rechter is geen vangnet voor politieke roekeloosheid. Als je vooraf serieuze twijfel hebt, moet je herontwerpen, beter motiveren, beter toetsen. Anders wordt wetgeving een wapen om de doelstellingen van de eigen groep door te drukken ten koste van minderheden.

Ten derde: maak van het beschikbare instrumentarium geen strijdmiddelen. Procedures, toezicht, handhaving, informatievoorziening: ze horen te functioneren als waarborg en tegenmacht, niet als knuppel. Zodra je die instrumenten selectief inzet om tegenstanders te beschadigen of kritiek te smoren, ben je bezig om de democratische normen te laten eroderen en roep je tegenkrachten op die hetzelfde gaan doen. Waardoor een negatieve spiraal ontstaat.

Ten vierde: nood is het gevaarlijkste moment. In crises ontstaat altijd druk om sneller, harder en creatiever te handelen. Soms is dat nodig. Dan moet terughoudendheid even aan de kant gezet worden. Maar het moet tijdelijk, proportioneel en controleerbaar zijn. Met ingebakken evaluaties en een heldere exitstrategie. Anders wordt noodrecht het nieuwe normaal. En dat is nooit de bedoeling, want het nieuwe normaal dient via goed uitgebalanceerde procedures tot stand te komen.

Het moeilijke aan terughoudendheid is dat het voelt als zelfbeperking in een arena die om daadkracht schreeuwt. Maar volwassen met macht omgaan betekent dat je jezelf moet begrenzen omdat je begrijpt dat het opzij zetten van terughoudendheid tegenkrachten oproept die het met de terughoudendheid ook niet zo nauw meer nemen. De toeslagenaffaire liet zien wat er misgaat als de staat zijn eigen kracht niet tempert. Chili rond 1970 liet zien wat er misgaat als de politiek elk instrument als legitiem strijdmiddel gaat zien.

Er is één eenvoudige test die bestuurders, ministers en Kamerleden zichzelf zouden moeten opleggen: als mijn politieke tegenstander dit morgen tegen mij inzet, vind ik

het dan nog steeds aanvaardbaar? Als het eerlijke antwoord ‘nee’ is, realiseer je dan dat je terughoudend moet zijn. Bewaak die noodzakelijke grens. Wie die grens bewaakt verdedigt de democratie.

En wat als één of meer partijen zich daar toch niet aan houdt? Dan zijn er mogelijkheden om het wettelijk kader en de organisatie van tegenmacht zodanig te versterken in Nederland dat het overschrijden van deze grens geen fatale gevolgen voor de democratie hoeft te hebben. Uiteraard tot het moment dat dergelijke partijen samen een langdurige meerderheid in de Eerste en Tweede Kamer krijgen. Dan kan alles weer afgebroken worden. De boeken van Herman Tjeenk Willink (o.a. *Het tij tegen*) en Bastiaan Rijpkema (o.a. *Weerbare democratie*) bevatten uitstekende ideeën voor een dergelijke versteviging van de vangrails van onze democratie.

concept