

Citizen at the gates?

Over de inpassing van identiteitsdemocratie in het institutioneel publiekrecht

Geerten Boogaard & Job Cohen¹

Sinds enige tijd maken gelote burgertoppen enige furore in Nederland, deels onder de naam G1000 en vaak onder verwijzing naar het werk van David Van Reybrouck. Gezamenlijk kunnen al deze initiatieven worden aangeduid als de G1000-beweging. Op de probleemanalyse van de G1000-beweging valt het nodige aan te merken, en dat is al vaak gebeurd. In dit artikel wordt het kennelijk succes van gelote burgertoppen echter als een voor het staatsrecht interessant gegeven op zichzelf genomen. Wat voor soort democratie staat de G1000-beweging voor? Waar sluit het aan op de democratische concepten waarop het staatsrecht is geïnspireerd en waar juist niet? Wat zijn, vanuit deze theoretische exercitie, mogelijke aanpassingen?

1. Inleiding en opzet

Na zijn successen in de koloniale geschiedschrijving en de Europese Grondwet in verzen, stortte de Belgische publieke intellectueel Van Reybrouck zich op de politieke actualiteit van zijn land. In 2011 initieerde hij een 'G1000-burgertop'² waarop 1000 delibererende Belgen de vastgelopen formatie een impuls wilden geven. Naar aanleiding hiervan schreef hij in 2013 een pamflet tegen verkiezingen en vóór loting.³ Beide initiatieven staken de Schelde over en maken inmiddels furore in Nederland. Ondanks kritiek van verscheidene kanten,⁴ hebben inmiddels diverse lokale burgertoppen plaatsgevonden die voor hun inspiratie verwezen naar het Belgische voorbeeld. Van Reybrouck werd een gevierd spreker op het VNG-jaarcongres van 2015, waar alle deelnemers zijn boekje bij de stukken aantroffen. Er wordt zelfs over nationale toepassing van zijn idee gedacht. Van voormalig Kamervoorzitter Verbeet mag de Eerste Kamer worden vervangen door een gelote burgerraad, zoals ook door Degenkamp in dit blad werd geopperd.⁵ Het idee passeerde kort de revue in het debat over een eventueel in te stellen Staatscommissie Bezinning parlementair stelsel.⁶

Loting als *tiebreaker* is geen onbekend verschijnsel in het staatsrecht. De Kiesraad trekt lootjes om de lijstnummers van nieuwe lijsten te bepalen. En het Reglement van Orde van de Tweede Kamer schrijft loting voor als de stemmen over een benoeming bij herhaling staken.⁷ Loting als ultiem democratisch selectieprincipe sluimerde echter vooral in de constitutionele theorie van Aristoteles. Maar nu is het alsnog onderdeel geworden van het debat

over staatkundige vernieuwing. Als zodanig trekt het de aandacht van het politieke staatsrecht en het gemeenterecht, hier voor de gelegenheid ook wel samengenomen als het institutionele publiekrecht. De G1000-beweging⁸ legt ten slotte niet de minste claim op tafel: tegen verkiezingen en 'op weg naar een *andere* democratie'.⁹ Als dat zoveel mensen kennelijk inspireert, is die claim het onderzoeken waard.

De afgelopen tijd waren wij in de gelukkige omstandigheid om samen met bestuurskundigen, politicologen en sociologen multidisciplinair onderzoek te kunnen doen naar vijf concrete burgertoppen uit 2014 en 2015, die zich meer of minder expliciet beriepen op de 'Belgische G1000' en/of het 'evangelie naar Van Reybrouck'. We deden onderzoek naar de burgertoppen zelf, namen deel aan de sessies waarin initiatiefnemers aan hun ideeën schaaften en analyseerden de effecten in het lokale gemeentebestuur.¹⁰ Dit artikel is onze juridische reflectie op de gezamenlijke onderzoeksresultaten. Het gaat ons daarbij niet om de vraag of de probleemanalyse van Van Reybrouck deugt. Daarop valt veel af te dingen, en een reeks van bestuurskundigen en politicologen heeft dat reeds gedaan.¹¹ In dit artikel nemen we het succes van zijn oplossing als een interessant gegeven in zichzelf. Aan welk soort democratie heeft de G1000-beweging kennelijk behoefte en hoe past dat in het bestaande constitutionele stelsel? Wij behandelen deze vraag in theorie (par. 2) en ten aanzien van verbeteringen die in de praktijk mogelijk zijn (par. 3).

2. De G1000 in theorie

2.1. De andere democratie van de G1000

De 'G1000' is een veelvormige combinatie van verschillende beelden en verschillende ideeën van verschillende mensen. Aan de ene kant is het een nieuwe naam voor al langer bestaande tradities van burgerinspraak. Aan de andere kant is het een vers geloof in een nieuwe democratische toekomst. Enerzijds is het een manifest en anderzijds is het een bonte verzameling burgertoppen. Belangrijke gezamenlijke noemers zijn evenwel de goed beschreven Belgische burgertop uit 2011 gecombineerd met het eerder genoemde pamflet van Van Reybrouck, en het 'Platform G1000' uit Amersfoort, actief sinds 2014. Dit platform heeft zeven principes ontwikkeld voor wat zij een echte G1000 noemen: eigen initiatief van burgers, geen vooraf vastgestelde agenda, dialoog in plaats van debat, loting van de deelnemers, overheid en werkgevers doen mee met de deelnemende burgers, alles is transparant en het evenement biedt een veilige omgeving. De Belgische G1000 en de principes van het Platform G1000 verschillen onderling. Waar het Belgische evenement vooral een politiek experiment was, uiteindelijk gericht op het aanbieden van plannen aan volksvertegenwoordigers, zijn de principes van het Nederlandse Platform G1000 deels geïnspireerd op coaching en het bevorderen van autonome groepsprocessen. Dit levert meer dan theoretische verschillen op. Op een G1000 volgens de principes van het Platform G1000 moet de agenda door de deelnemers zelf worden vastgesteld, terwijl die in België al was voorbereid en de thema's op de dag zelf door deskundigen werden geïntroduceerd. Het eerste is goed voor het gevoel van eigenaarschap van deelnemers, het tweede bevordert de politieke bruikbaarheid van de uitkomsten. Omdat het nastreven van politieke invloed en het maximaliseren van de energie deels concurrerende ambities zijn (vaststellen van de agenda kost tijd, stemmen over verschillende voorstellen kost energie), leidt dit verschil soms tot spanning binnen de G1000-beweging.

Naast het verschil in politieke ambitie, verschillen de concrete initiatieven van de G1000-beweging onderling ook in hun verhouding tot de overheid. Zowel de Belgische G1000 als het Platform G1000 leggen het initiatief voor de organisatie van het evenement zo veel mogelijk bij de burger. Maar de Rotterdamse burgertop 'Duizend op

Zuid' en de burgerjury van wethouder Eerdmans, allebei ook initiatieven die tot de G1000-beweging kunnen worden gerekend, kwamen duidelijk vanuit de overheid. Schematisch kunnen deze verschillen binnen de G1000-beweging als volgt worden weergegeven (waarbij uiteraard moet worden bedacht dat een concreet initiatief nooit volledig in één hokje past).

Gericht op beleid

Burgerinspraak	Burgertop
<i>Ambitie 'Duizend op Zuid': de kans geven mee te praten en te denken over een beter Rotterdam Zuid en een eigen rol daarin.</i>	<i>Ambitie G1000 Amersfoort: 'Burgers die samenwerking zoeken met de gemeente'</i>
Burger reageert	Burger beslist
Initiatief overheid	Overheid faciliteert
Burgerjury	Burgerraad
<i>Eerdmans tegen burgerjury: 'U gaat ons de komende vier jaar begeleiden en beoordelen.'</i>	<i>Manifest G1000 België: 'De gelote burgers 'zullen stemmen over wat ze echt belangrijk vinden. Het wordt een ware hoogdag van de democratie.'</i>

Gericht op politiek

Door al deze onderlinge verschillen past de G1000-beweging in meerdere normatieve ideeën over democratie. Linksboven in het schema zijn idealen van de participatieve democratie en interactieve beleidsvorming herkenbaar: de G1000 als een grootschalig georganiseerde vorm van inspraak. De initiatieven die linksonder in het schema passen doen vooral denken aan de toeschouwersdemocratie/waARBorgdemocratie¹² waarin de gelote burger niet actief betrokken is bij de collectieve politieke wilsvorming maar afwacht wat er komt en dan onderzoekt, toetst en oordelen velt: de G1000 als een beschaafde vorm van het Griekse schervengericht. De burgertop van rechtsboven in het schema is een radicale vorm van wat ook wel doe-democratie heet: de burger trekt zich (om wat voor reden dan ook) de verantwoordelijkheid voor een publieke taak aan en wordt

Auteurs

1. Mr. G. Boogaard en prof. mr. M.J. Cohen zijn verbonden aan de Afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden, als respectievelijk universitair docent en hoogleraar Decentrale overheden (Thorbecke-hoogleraar).

Noten

2. De G verwijst naar het woordje 'group' als in de 'G8-toppen' van wereldleiders en het ronde getal is een reactie op de '99%' van de Occupy-beweging. Het getal duizend is op zichzelf willekeurig, maar niet zonder reden hoog. Het appelleert aan een

menigte in de zin van *wisdom of the crowd*.

3. David Van Reybrouck, *Tegen Verkiezingen*, Amsterdam: Bezige Bij 2013.

4. Zie bijv.: Dick Pels, 'Van Reybroucks politieke romantiek', *De Groene Amsterdammer* 13 november 2013.

5. J.Th. Degenkamp, 'Eerste en Tweede Kamer revisited?', *NJB* 2015/684, afl. 14, p. 888.

6. *Handelingen I* 2015/2016, 16-5, p. 1-53.

7. Voor meer voorbeelden en de culturele wortels van constitutionele lotingen: G. Boogaard & J. Uzman, 'God en het Lot - Over constitutionele loterijen en Oud-Testamenteel staatsrecht' in: J.-H. Reest-

man, A. Schrauwen, M. van Montfrans & J.H. Jans (red.), *De regels en het spel* (Eijsbouts-bundel), Den Haag: T.M.C. Asser Press 2011, p. 55-65.

8. In zijn algemeenheid: alle initiatieven en pleidooien voor democratische vernieuwing die verwijzen naar David Van Reybrouck en de Belgische G1000.

9. Dit is de ondertitel in het logo van het G1000-Platform uit Amersfoort. Cursivering niet in origineel.

10. Het onderzoek werd voor de helft gefinancierd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De resultaten zijn onlangs verschenen als:

Geerten Boogaard & Ank Michels (red.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen*, Amsterdam: Boom Bestuurskunde 2016.

11. F. Hendriks e.a., *Bewegende beelden van democratie; Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015*, Tilburg: TSPB 2016, met name p. 9.

12. J.W. de Beus, *Het primaat van politiek* (oratie UvA Amsterdam), Amsterdam: Amsterdam University Press 2001; M.J.G.J.A. Boogers & P.W. Tops, 'Waterschapsverkiezingen: over democratie en het bestaansrecht van waterschappen', *Bestuurswetenschappen* 2000, nr. 4, p. 288-303.

Karakteristiek voor de identiteitsdemocratie van de G1000-beweging is een groot geloof in de democratie als idee, maar een sterke afkeer van ideologische partijpolitiek als uitwerking daarvan

bij de uitvoering ervan gefaciliteerd door de overheid. Maar de belangrijkste democratieopvatting, misschien wel de 'stille ideologie'¹³ van de hele G1000-beweging, zit achter de burgerraden rechtsonder in het schema. Die opvatting is wat Dölle identiteitsdemocratie noemde: de volstreekte samenvan van de hoogopgeleide autonome burger en de bestuurder, met volksvertegenwoordigers als opdrachtne- mers van insprekende burgers en de overheid zelf als een uit de hand gelopen burgerinitiatief.¹⁴

Karakteristiek voor de identiteitsdemocratie van de G1000-beweging is een groot geloof in de democratie als idee, maar een sterke afkeer van ideologische partijpoli- tiek als uitwerking daarvan. Op de zogenaamde D1000 ('Democratie-1000'), een burgertop over burgertoppen van de VNG, waaraan vooral raadsleden, wethouders en burge- meesters deelnamen, kwam de uitspraak 'partijpolitiek staat echte lokale democratie in de weg' als een belangrijk *statement* bovendrijven. Meer in het algemeen wordt er sterk negatief gecontrasteerd met bestuurlijke rationali- teit en ambtelijke logica. Dat hoort allemaal bij de 'sys- teemwereld' die ongetwijfeld ergens goed voor is, maar die vooral de creativiteit in het burgerschap, kortom de 'leefwereld' van gewone mensen in de weg zit. De verhou- ding tussen burgers en professionele bestuurders is ver- der ten minste gelijkwaardig maar uiteindelijk zijn de ver- kozen politici opdrachtne- mers van wat de delibererende burgers bedenken. De overheid is zelf een uit de hand gelopen burgerinitiatief. Duizend delibererende burgers brengen de staat terug naar zijn veronderstelde oervorm en drinken uit de primaire bron van soevereiniteit. Een G1000 gaat over wat wij eigenlijk samen willen en waar- voor we de overheid bedacht hadden om dat uit te voeren.

De identiteitsdemocratie van de G1000-beweging is daarmee primair een vorm van directe democratie en van consensusdemocratie: rechtstreeks en gezamenlijk. Prak- tisch kan zo iets alleen op kleine schaal worden georgani- seerd. Weliswaar lieten de Belgische G1000-ervaringen zien dat er met moderne digitale middelen veel meer mogelijk is dan op een Zwitsers dorpsplein, maar wie een goed keukentafelgesprek over politiek centraal stelt, stuit toch een keer op de grenzen van tijd en ruimte. Zelfs met duizend deelnemers is het al onmogelijk om op één zater- dag van een open agenda naar een volledig gedeelde top- tien van voorstellen te gaan. In de praktijk wordt er op een G1000 dan ook vroeg of laat toch gestemd. Wanneer een G1000 zich het lot van anderen gaat aantrekken (bij- voorbeeld door de 'Agenda van Amersfoort' te gaan vast- stellen) ontstaat bovendien een vorm van vertegenwoordi- gende democratie. Loting is dan niet meer alleen het middel om de willekeurige burger belangeloos aan tafel te krijgen, maar loting moet ook een legitieme vorm van representatie gaan vormen. Het meest extreme voorbeeld daarvan zou een gelote burgerraad in de plaats van de Eerste Kamer zijn.

Waarheen leidt dus, althans in theorie, de weg naar die 'andere democratie' uit de ondertitel van het logo van het Platform G1000? Naar een identiteitsdemocratie, te bereiken door het nastreven van meer directe consensus- democratie. De vraag is of en hoe dit streven past in de democratieopvattingen die in het huidige staatsrecht zijn verwerkt. We richten ons daarbij op het belangrijkste aan- knoepingspunt (het doctrinaire liberalisme als parlemen- tair ideaal, par. 2.2) en op de belangrijkste blokkade (even- redige vertegenwoordiging van ideologieën, par. 2.3).

2.2. Liberaal parlementarisme: de aristocratie van het verstand

In lijn met de teneur van het pamflet van Van Reybrouck staat Thorbecke er tijdens bijeenkomsten van initiatiefne- mers van een G1000 doorgaans bepaald niet goed op. De man heeft, zo gaat doorgaans het argument, in de 19e eeuw een nuttige bijdrage geleverd aan het oplossen van de problemen van die tijd. Maar een werkelijke democraat met enige moderne bruikbaarheid is hij natuurlijk niet. Op de toon van de ontmaskering van een complot worden verkiezingen in een representatieve democratie geanaly- seerd als een vorm van electoraal kolonialisme waarmee we ons te lang zoet hebben laten houden.¹⁵ Hoewel Thor- becke inderdaad de kwalificatie 'democraat' niet heeft gezocht¹⁶ en ook geen heil verwachtte van een systeem dat gericht was op het zo rechtstreeks mogelijk doorzet- ten van de wil van het volk, heeft hij echter minstens evenveel potentie om de kampioen van de G1000-bewe- ging te worden als Rousseau nu is. Net als de G1000-bewe- ging had Thorbecke een grondige hekel aan politieke frac- tievorming op basis van ideologie. Het moest om de inhoud van de argumenten gaan en niet om de meerder- heid van de stemmen. Inderdaad een aristocratie, maar dan wel een aristocratie van het verstand.

Het constitutionele aanknoepingspunt van dit ideaal is artikel 67 lid 3 Gw: het verbod van last.¹⁷ Van oudsher was dit lastverbod (tot 1983 in combinatie met het verbod van ruggespraak) bedoeld om te breken met de provincia- le belangenbehartiging uit de tijd van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. Interessant, in dit verband, is dat in 1815 het lastverbod voor parlementariërs aange- vuld werd met loting. Omdat de Kamerleden uit de ver- schillende provincies in de praktijk bleven samenklonte- ren om de agenda van de Staten-Generaal voor te bespreken, bepaalde de Grondwet van 1815 dat de Tweede Kamer zich in Afdelingen moest verdelen die periodiek werden geloot. Naar huidig staatsrecht betekent het ver- bod van last in ieder geval dat eventuele afspraken over het opgeven van een zetel of het uitbrengen van een stem niet in rechte kunnen worden afgedwongen. Maar onder de zogenaamde restfunctie van het lastverbod valt, ook in juridische zin, nog in algemene zin het ideaal van de zelf- standige volksvertegenwoordiger die tot werkelijke 'poli-



© Karavai / Shutterstock

tiel op de inhoud' in staat is.¹³ Ten opzichte van de mogelijkheid dat volksvertegenwoordigers zich op voorhand vastleggen op het volgen van de uitkomst van een raadplegend referendum of een G1000 heeft het verbod van last zelfs het karakter van een opdracht. Volksvertegenwoordigers zijn verplicht zelf na te denken over de besluiten die ze nemen, en mogen die verantwoordelijkheid niet feitelijk uitbesteden. Op die manier garandeert het oude lastverbod een integrale afweging van *alle* belangen en voorkomt het dat de volksvertegenwoordigers zich bij het afleggen van verantwoording kunnen verschuilen achter de uitslag van een referendum.

Het representatieve karakter van de Nederlandse democratie is stevig verankerd in het staatsrecht. Geheime periodieke verkiezingen voor een volksvertegenwoor-

diging met wetgevende bevoegdheid zijn een grondrecht geworden (artikel 3 Eerste Protocol EVRM, artikel 4 Gw). Het 'hoofdschap' van de gemeenteraad is vaak betwist, maar staat nog altijd in de Grondwet (artikel 125). Het lastverbod verhindert dat de volksvertegenwoordigers de opdrachtnemers van een G1000 worden, zoals dat eigenlijk het ideaal is van de identiteitsdemocratie. Als deelnemers aan een concrete G1000 zouden de volksvertegenwoordigers echter juist via datzelfde lastverbod aanspreekbaar moeten zijn op een open en belangeloze deelname. Zoals loting van de andere deelnemende burgers hun belangeloosheid uitdrukt.

Ondanks de raakvlakken zal een eventueel beroep op Thorbecke als nieuwe voorman van de G1000-beweging uiteraard maar beperkt opgaan. Het belangrijkste verschil

13. Een 'stille ideologie' is een verzameling weinig actief bediscussieerde of uitgedragen maar wel sterk gedeelde normatieve uitgangspunten. Zie: Michels, Montfoort & Van Dooren (red.), *Stille ideologie*, Amsterdam: Boom 2012.

14. A.H.M. Dölle, 'Directe democratie: een

gevaarlijke droom', in: J.L.W. Broeksteeg e.a. (red.), *Bezielid Staatsrecht. Bloemlezing uit het wetenschappelijke werk van A.H.M. Dölle*, Deventer: Kluwer 2014, p. 67-89. En A.H.M. Dölle, 'Directe democratie: doctrine, droom en dreiging', in: J.L.W. Broeksteeg e.a. (red) *Het volk regeert*, Nijmegen: Wolf

Legal Publishers 2008, p. 265-285.

15. David Van Reybrouck, *De democratie in ademnood: de gevaren van electoraal fundamentalisme* (Cleveringa-rede), Leiden: Universiteit Leiden 28 november 2011.

16. Het begrip democratie stond in die tijd vooral voor chaos en anarchie.

17. Art. 67 gaat over de leden van Staten-Generaal. Art. 129 lid 6 Gw bevat het lastverbod voor de leden van gemeenteraden en van Provinciale Staten.

18. R. Kleijfers, *Stemmen zonder last* (diss. Maastricht), Maastricht: Maastricht University Press 1993.

is misschien wel de ambitie van menige G1000 om tijdens een burgertop het gewone keukentafelgesprek over de publieke zaak te realiseren. Centraal staan het delen van ervaringen en een dialoog, niet het uitwisselen van rationele argumenten. De beste oplossing in de identiteitsdemocratie is de oplossing die het breedst gedeeld wordt (*wisdom of the crowd*), niet (per se) de oplossing met de beste argumenten.

De beste oplossing in de identiteitsdemocratie is de oplossing die het breedst gedeeld wordt (*wisdom of the crowd*)

2.3. Evenredige vertegenwoordiging van ideologie

Als het om de (theoretische) inpassing van de identiteitsdemocratie van de G1000-beweging in het geldende staatsrecht gaat, is met het belangrijkste aanknopingspunt ook het grootste struikelblok gegeven: de rol van politieke partijen binnen de gewenste representatie van ideologieën. Het positiefrechtelijke aanknopingspunt hiervoor is de regeling van het kiesstelsel. Artikel 53 Gw bepaalt sinds 1917 dat de Staten-Generaal op grondslag van evenredige vertegenwoordiging wordt gekozen.¹⁹ Destijds werd dat beleefd als een 'eisch des tijds'.²⁰ Voordien gold een zogenaamd absoluut meerderheidsstelsel met enkelvoudige districten. Daarin stond echter de persoon van de volksvertegenwoordiger te veel centraal. In 1917 werd deze dan ook gereduceerd tot een naam op de kandidatenlijst. Alles om ruim baan te geven aan de representatie van verschillende ideologische visies op het algemeen belang.²¹ Binnen het parlement zouden de verschillende fracties door onderhandelingen en compromissen vervolgens hun verschillende visies zoveel mogelijk proberen te realiseren. Het werd aan de samenleving zelf overgelaten om de ideologische keuzemogelijkheden te organiseren.

Hoewel de Grondwet aldus een bloeiend politiek verenigingsleven veronderstelt waaraan de toegang tot de volksvertegenwoordiging met een gerust hart kan worden uitbesteed, worden de politieke partijen in het staatsrecht verder vooral verzwegen. De Grondwet noemt ze niet. Een minimale regeling voor de interne organisatie van partijen is er niet. De Kieswet werkt met burgers die kandidatenlijsten kunnen indienen en erkent partijen eigenlijk alleen als verenigingen die recht hebben op een lijst aanduiding. Hierdoor is het eigenlijk nauwelijks een staatsrechtelijk probleem dat de politieke partijen in de afgelopen eeuw stevig van karakter zijn veranderd en inmiddels niet meer corresponderen met de verwachtingen waarmee de Grondwetgever destijds het kiesstelsel op hen heeft afgestemd.²² We kunnen veilig constateren dat het partijleven er nu bepaald minder bloeiend bij ligt. Er zijn partijen zonder ideologie en partijen die zich maar één

issue aantrekken. De oude volkspartij is verdwenen, er zijn zelfs partijen zonder leden. Partijloyaliteit onder kiezers is niet meer wat het geweest is. Politieke partijen lijden, in de woorden van de Raad voor het Openbaar Bestuur, aan grootschalig functieverlies.²³ Daaronder valt de toenemende moeite die partijen hebben met het vinden en behouden van voldoende gekwalificeerde kandidaten (de 'rekruteringsfunctie'), maar vooral de algemene 'brugfunctie' die partijen zouden moeten vervullen tussen private meningsvorming en politieke besluitvorming.

Ondanks het functieverlies van politieke partijen handhaaft het kiesstelsel een systeem waarin plannen vóór de verkiezingen in private verhoudingen worden bedacht, de kiezer vervolgens de machtsverhouding tussen de verschillende plannen bepaalt, en de volksvertegenwoordigers voor (in zekere zin: namens) hun achterban de plannen waarop ze zijn verkozen zoeken te realiseren. Het kiesstelsel plaatst daarmee partijen nog altijd op voorsprong door feitelijk hun monopolie op de toegang tot de volksvertegenwoordiging te handhaven. Voor de initiatieven van de G1000-beweging betekent dit dat zij raadsleden als deelnemers aan een G1000 wel kunnen aanspreken op zelfstandigheid waarmee ze volgens de Grondwet hun werk als volksvertegenwoordiger moeten doen, maar dat deze zelfde raadsleden tegelijkertijd binnen een partijloyaliteit functioneren. Als gevolg van het kiesstelsel zijn gemeenteraadsleden uiteindelijk niet de blanco discussiepartners waarmee je daags na de gemeenteraadsverkiezingen de 'Agenda van Amersfoort' kunt vaststellen. Over de nabije toekomst hebben raadsleden al ideeën die ze bovendien al beloofd hebben zo goed mogelijk te realiseren.

De theoretische inpassing van de G1000 in het geldende staatsrecht laat dus een dubbel beeld zien. Een G1000 als burgerinitiatief met politieke ambitie, (de 'gelote burgerraad', rechtsonder uit het schema) en het meest van allemaal uitdrukking van de identiteitsdemocratie van de hele G1000-beweging, appelleert aan de oude idealen van zelfstandige volksvertegenwoordigers. Zij zouden op hun vrije zaterdag beschikbaar moeten zijn om met hun eveneens belangelozes (want gelote) medeburgers in gesprek te gaan over de toekomst van de gemeenschap. Aan de andere kant zet het institutionele publiekrecht via het kiesstelsel zoveel premie op partijloyaliteit, dat de eventuele gemeenteraadsleden eigenlijk nauwelijks 'open' aan een G1000 kunnen deelnemen.

3. Ervaringsgestuurde verbeteringen?

De eerste ervaringen met concrete G1000'en uit de afgelopen anderhalf jaar laten inderdaad zien dat een eventuele politieke ambitie zeker niet vanzelf wordt gerealiseerd. Er is althans één jaar na dato nauwelijks iets van de uitkomsten van de onderzochte G1000'en terug te vinden in de beleidsagenda's van de gemeenteraden, hoewel het aan politieke aandacht, welwillendheid en betrokkenheid absoluut niet heeft ontbroken. Zelfs in Uden, waar de gemeenteraad zelf het initiatief had genomen en de uitkomsten van de G1000 redelijk politiek bruikbaar waren, is er in de raad niet veel met de uitkomsten gedaan.²⁴ De door het institutionele publiekrecht erkende en gedoopte logica van partijpolitiek, biedt hiervoor een bruikbare verklaring.

Het is ook wat de raadsleden in interviews zelf aangeven. Zij voelen zich aangesproken en uitgedaagd in hun rol als gemeenteraadslid om aan een G1000 deel te nemen. Aan de andere kant worstelen ze met hun rol als *verkozen* volksvertegenwoordiger en de vraag hoeveel ruimte er is om niet het verkiezingsprogramma maar de uitkomsten van een G1000 in beleid om te zetten. Een vaak gehoorde reactie van raadsleden is primair een combinatie van enthousiasme en een voorwaardelijke toezegging: 'Leuk idee, als er goede plannen bij zitten dan gaan we daar graag mee aan de slag'. In deze eerste reactie is Thorbecke's ideale volksvertegenwoordiger duidelijk herkenbaar. In tweede instantie, bijvoorbeeld als hen wordt gevraagd waarom ze met een concrete uitkomst van een G1000 niets gedaan hebben, komen de raadsleden vaak met de gebrekkige representativiteit die G1000-en (nu nog) realiseren: 'Ik zag eigenlijk alleen maar *usual suspects*/Mijn kiezers zitten daar niet'. In deze secundaire reactie is de logica van het kiesstelsel van de evenredige vertegenwoordiging van ideologieën duidelijk herkenbaar.

De theoretische analyse van de inpassing van de G1000 correspondeert dus met de eerste ervaringen met deze burgertoppen. In lijn met de analyse zou de inpassing van de G1000 vervolgens vanaf twee kanten worden verbeterd: of het systeem gaat ruimte maken voor een G1000 met politieke ambitie, of de praktijk van de G1000 past zich aan de logica van het bestaande systeem aan.

3.1. Aanpassingen in het systeem

De meest extreme vorm van aanpassing van het systeem is het eenvoudig 'van rechtswege' invoeren van een G1000, bijvoorbeeld door in de Grondwet een gelote burgerraad op te nemen in de plaats van de huidige Eerste Kamer. De

De identiteitsdemocratie van de G1000-beweging gaat veel meer over lokale burgerraden dan over nationale burgerjury's

leden van een dergelijke eenmalig gelote burgerraad zullen zich waarschijnlijk weinig gelegen laten liggen aan de partijpolitiek die op dit moment steeds belangrijker wordt voor het gedrag van de senatoren. Voor wie deze partijpolitiek een probleem vindt, kan loting inderdaad een oplossing

zijn. Maar de vraag is hoeveel van de identiteitsdemocratie waar het de G1000-beweging vooral om te doen is, daarmee werkelijk wordt gerealiseerd. Duizend (of minder) gelote senatoren ten opzichte van zeventien miljoen Nederlanders is alles behalve directe democratie, terwijl de mogelijkheid om dan toch nog indirect een stem uit te brengen wordt vervangen door de kans om zelf te worden ingeloot. Bij dit voorstel komt het dus volledig aan op de vraag hoeveel democratische legitimatie 'loting' in de Nederlandse verhoudingen genereert. Hier is voorzichtigheid geboden. Recent onderzoek laat zien dat 'deskundigheid' (de moderne variant van de aristocratie van het verstand) vooralsnog meer gezag oplevert dan de ultiem democratische gedachte dat de buurman volgend jaar de baas kan zijn.²⁵ De identiteitsdemocratie van de G1000-beweging gaat bijna per definitie eigenlijk veel meer over *lokale* burgerraden dan over *nationale* burgerjury's.

Om op de lokale schaal meer ruimte voor de identiteitsdemocratie van de G1000-beweging te maken, zou kunnen worden gezocht naar een kiesstelsel dat minder premie zet op partijloyaliteit. Het moet makkelijker worden om op eigen kracht in een openbaar ambt te worden verkozen. De oorspronkelijke gedachte achter een districtenstelsel was de selectie van een concrete kandidaat op diens algemene geschiktheid als volksvertegenwoordiger, dus los van zijn politieke plannen of beloftes. Invoering van een dergelijk stelsel op een beperkte, lokale schaal creëert mogelijk meer gemeenteraadsliden die minder afhankelijk zijn van partijen en dus geschikter zijn om gedurende hun termijn met gelote burgers te delibereren. De G1000 zou zich dan, op de plaats waar vroeger de politieke partijen hun brugfunctie vervulden, kunnen doorontwikkelen tot een drempelloze en gelijkwaardige vorm van burgerparticipatie over politieke kwesties waarover veel minder verschil van mening bestaat dan verkiezingen suggereren.

3.2. Aanpassingen in de praktijk

Een mogelijke aanpassing in de praktijk van de G1000 zelf, zou het opgeven van de politieke ambitie kunnen zijn. Burgertoppen die mede zijn vormgegeven volgens coaching-principes (met name de burgertoppen volgens de zeven principes van het Platform G1000) blijken in ons onderzoek geen grote claim op politieke invloed te leggen. Wanneer een proces op een burgertop stelselmatig wordt gestuurd op eigenaarschap en persoonlijke ervaring (wat vind jij belangrijk, wat is daarvoor nodig en wat kan jij daaraan doen), dan liggen er aan het einde van de dag meer plannen voor het bevorderen van sociale cohesie in een wijk dan voorstellen over het economisch beleid van de gemeente of over of het nationale defensiebudget. Waar de overheid bij dergelijke G1000-en wel in beeld komt, is het vaak in een ondersteunende

19. Eenzelfde eis stelt art. 129 lid 6 Gw aan gemeenteraden en Provinciale Staten.

20. G. Leenknecht, 'Commentaar op artikel 53 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2016 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

21. Zie verder Michou Camps & Wytze van der Woude, 'Kiesstelsels en Coalitievorming', *Ars Aequi* 2012/914, p. 914-918.

22. Wat niet wil zeggen dat het staatsrecht deze ontwikkeling heeft genegeerd. Zie bijvoorbeeld onlangs nog: Hansko Broeksteeg & Ronald Tinnevelt (red.), *Politieke*

partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht, Deventer: Kluwer 2015.

23. Raad van het Openbaar Bestuur, *Partijen overbodig of nodig?*, 2014.

24. Vervolgonderzoek naar de G1000 Groningen en de Burgertop Amsterdam laat eenzelfde beeld zien. Zie Petra Klap, *De rol*

van de gemeenteraad in de participatieve democratie, Masterscriptie Utrecht 2016.

25. Evellen Tonkens e.a., *Montessori-democratie*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2015, p. 81-98.

en faciliterende rol. Gegeven de ruime steun voor G1000 die wij hebben geproefd bij de niet-partijpolitieke delen van de onderzochte gemeentebesturen, zal dat het probleem niet zijn.

Initiatieven van de G1000-beweging die hun politieke ambitie niet willen opgeven, zouden zich ook kunnen richten op de positie van partijen zelf. De partijen worstelen immers met hun functieverlies en het afnemend vermogen om een brug te slaan tussen 'het politieke' (een keukentafelgesprek over de publieke zaak – de 'leefwereld') en 'de politiek' (het ontwikkelen van beleid – de 'systeemwereld'). Juist hier ligt echter een belangrijke potentie van een G1000, mits die niet vlak ná maar vlak vóór de verkiezingen wordt georganiseerd. De rekruteringsfunctie van partijen blijft gehandhaafd (de kandidaten worden nog altijd uit de kaartenbakken van het partijbureau gehaald) maar bij het opstellen van het verkiezingsprogramma wordt geput uit het gewone gesprek over politiek zoals een G1000 dat in potentie realiseert. Het CDA is voornemens om in september 2016 met een 'CDA1000' iets dergelijks te organiseren met het oog op de Tweede Kamerverkiezingen van 2017. Een andere mogelijkheid is dat partijen gezamenlijk een sporthal vol politieke deliberatie organiseren om de resultaten ervan vervolgens onderling over de verkiezingsprogramma's te verdelen. Iets dergelijks is de ambitie van de zogenaamde 'L750' die in Leiden op stapel staat, gericht op het genereren van ideeën voor de verkiezingsprogramma's voor de raadsverkiezingen van 2018.

4. Conclusie

Sinds enige tijd maken gelote burgertoppen enige furore in Nederland, deels onder de naam G1000 en vaak onder verwijzing naar het werk van Van Reybrouck. Gezamenlijk kunnen al deze initiatieven gezien worden als de G1000-beweging. Op de probleemanalyse van de G1000-beweging valt het nodige aan te merken, en dat is al vaak gebeurd. Hoewel er zeker problemen zijn, blijkt de 'legitimiteitscrisis' in de cijfers doorgaans minder dramatisch dan dat hij binnen de G1000-beweging wordt beleefd. In dit artikel nemen we het kennelijk succes van gelote burgertoppen echter als een voor het staatsrecht interessant gegeven op zichzelf. Wat voor soort democratie staat de G1000-beweging voor? Waar sluit het aan op de democratische concepten waarop het staatsrecht is geïnspireerd en waar juist niet? Wat zijn, vanuit deze theoretische exercitie, mogelijke aanpassingen?

Het soort democratie dat typisch is voor de G1000-beweging blijkt de identiteitsdemocratie te zijn, zoals verwoord door Dölle. De karakteristieken die hij daarvan beschrijft (de scheiding tussen democratie en politiek, de volstreckte samenvallende van bestuurder en bestuurde en het idee dat de overheid in zichzelf een uit de hand gelopen burgerinitiatief is) passen goed bij de resultaten van ons multidisciplinaire onderzoek naar de G1000-beweging van de afgelopen anderhalf jaar. Uitgaande van de identiteitsdemocratie als het ideaal van de G1000-beweging, is het democratieconcept achter artikel 67 lid 3 Grondwet het belangrijkste aanknopingspunt en is het democratieconcept achter artikel 53 lid 1 het groot-

ste struikelblok. Het verbod van last uit artikel 67 Grondwet drukt nog altijd het oude ideaal van Thorbecke uit dat een volksvertegenwoordiger zelfstandig en op inhoudelijke gronden tot zijn oordeel moet komen. Een dergelijke volksvertegenwoordiger is goed op zijn plek op een G1000, al gaat het daar niet alleen om rationele argumenten maar ook om gedeelde ervaringen. Het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging uit artikel 53 Grondwet, echter, creëert een feitelijk monopolie voor politieke partijen ten aanzien van de toegang tot de volksvertegenwoordiging. Door de premie op partijloyaliteit zijn de raadsleden die aan G1000 deelnemen dus eigenlijk veel minder vrij. Deze theorie correspondeert met de eerste ervaringen in de praktijk: raadsleden rapporteren vooral verwarring over hun rol als gemeenteraadslid en hun rol als verkozen volksvertegenwoordiger.

Het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging creëert een feitelijk monopolie voor politieke partijen ten aanzien van de toegang tot de volksvertegenwoordiging

Voortbordurend op de theorie zou de inpassing van een G1000 langs twee lijnen verbeterd kunnen worden. Het lokale kiesstelsel kan worden aangepast in een richting waarin volksvertegenwoordigers minder worden verkozen op hun verkiezingsbeloftes en meer op een (persoonlijke) beoordeling van hun geschiktheid. Dat levert waarschijnlijk volksvertegenwoordigers op die minder gevoelig zijn voor partijloyaliteit en dus opener kunnen deelnemen aan politieke processen buiten de eigen partij. De tweede lijn waarlangs de inpassing van de G1000 zou kunnen worden verbeterd, is de integratie ervan in de politieke partijen: 'if you can't beat them, join them.' Partijen hebben namelijk nog wel een zeer belangrijke rol bij de toegang tot de volksvertegenwoordiging, maar zij lijden volgens de Raad van het Openbaar Bestuur al langer aan grootschalig functieverlies. Met name het verlies aan brugfunctie tussen 'het politieke' (het keukentafelgesprek over de publieke zaak) en 'de politiek' (de begroting), biedt een kans voor de implementatie van G1000-achtige bijeenkomsten binnen een partij. Een landelijke politieke partij is al van plan het verkiezingsprogramma voor de Tweede Kamer (mede) op deze manier voor te bereiden en lokaal leven er inmiddels ideeën om met alle partijen gezamenlijk niet-partijleden uit te nodigen om met elkaar over de toekomst van hun stad te praten.

Zo blijft er in de toekomst nog voldoende te onderzoeken. •