

PROF. DR. HUUB SPOORMANS

Alsof het volk regeert



Open Universiteit
www.ou.nl



Prof. dr. Huub Spoormans

Alsof het volk regeert

Open Universiteit
www.ou.nl





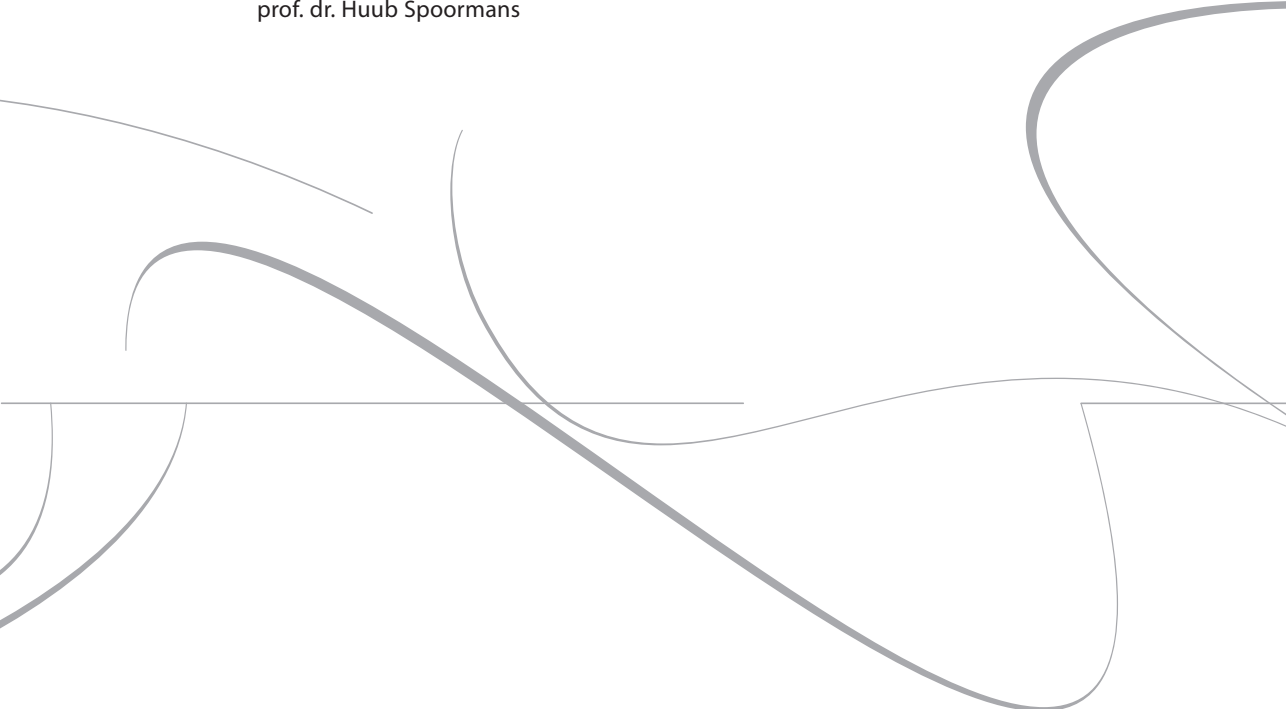
Alsof het volk regeert

Rede

uitgesproken bij het afscheid van het ambt van hoogleraar
Metajuridica bij de Open Universiteit op vrijdag 23 februari 2018

door

prof. dr. Huub Spormans





© H. Spoormans, 2018

All rights reserved. No part of this publication may reproduced, stored, in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the publishers.

Ontwerp omslag en binnenwerk:

Vivian Rempelberg, Visuele communicatie, Open Universiteit

Alsof het volk regeert

Mevrouw de rector,

Dames en Heren,

Deze maand, precies dertig jaar geleden, heb ik mijn proefschrift verdedigd aan de toenmalige Katholieke Universiteit in Nijmegen. Het onderwerp was het ontstaan van de liberale democratie in Nederland. Het proefschrift eindigt met het bereiken van het algemeen kiesrecht voor mannen en vrouwen, dat is nu een eeuw geleden. De laatste jaren verschijnt een aanhoudende stroom van publicaties over een vermeende neergang van de democratie. Dat intrigeerde mij wel: aan het begin van mijn academische loopbaan iets te zeggen over het ontstaan, en aan het einde ervan iets over de neergang van de democratie.

Ik besloot ter gelegenheid van mijn afscheid als hoogleraar metajuridica een boek te schrijven over die vermeende neergang. Een aantal hoofdstukken heb ik zelf geschreven, maar ik heb ook hulp gekregen van anderen, die vanuit hun eigen expertise een bijdrage hebben geleverd. Het doel was niet zozeer te onderzoeken wie er nou wel of niet gelijk heeft, maar te zien waar al die verschillende discussies eigenlijk over gaan. Gezamenlijk proberen wij het debat te analyseren door te bezien welke argumenten naar voren worden gebracht, welke redeneringen worden gevolgd en welke veronderstellingen worden gehanteerd of stilzwijgend aangenomen. Zojuist is het boek gepresenteerd en hebben wij hierover van gedachten gewisseld.

In deze afscheidsrede wil ik proberen een antwoord te geven op de vraag of er sprake is van een neergang van de democratie. Wat is het probleem?

I

Er wordt geschreven over een kloof tussen bevolking en de politiek, over het falen van politieke partijen, over de onbestuurbaarheid van de overheid en het afnemende vertrouwen in de politiek in het algemeen en de politici en de politieke partijen in het bijzonder. Is er sprake van een neergang van de democratie?

De meningen hierover zijn verdeeld. Er zijn mensen die zeggen dat onze democratie er uitstekend voor staat. Voor veel mensen betekent 'democratie':

- Vrije en eerlijke verkiezingen, waarin burgers een keuze maken tussen rivaliserende partijen, die vervolgens voor een bepaalde tijd en onder voorwaarden de volgende regering mogen samenstellen, waarover de burgers bij de volgende verkiezing hun oordeel kunnen uitspreken.

- Gelijke rechten van burgers op politieke participatie, waaronder de vrijheid van meningsuiting en vereniging, waardoor burgers via politieke partijen of anderszins hun opvattingen in alle openbaarheid kunnen laten blijken
- Vrijheidsrechten, die paal en perk stellen aan de staatsmacht en die ‘leven, vrijheid en eigendom’ van burgers beschermen.
- Grondwettelijke regels, waardoor regeringen niet alleen worden gecontroleerd door verkiezingen, maar ook door de wederzijds controle van de afzonderlijke staatsmachten, in het bijzonder door de toets van rechtmatigheid van overheidsoptreden door een onafhankelijke rechter.

Al deze instituties en de daarbij behorende procedures moeten garanderen dat de burgers in vrijheid hun wensen en voorkeuren kenbaar kunnen maken via de volksvertegenwoordiging of via andere kanalen en dat zij tevens de overheid ter verantwoording kunnen roepen. De genoemde instituties en procedures zijn de instrumenten waarmee het volk in staat gesteld wordt te regeren.

Wat blijkt uit onderzoek? In Nederland zijn verkiezingen inderdaad vrij en eerlijk, en kan een schending van recht inderdaad voorgelegd worden aan een onafhankelijke rechter. Bovendien staat de overgrote meerderheid van de burgers positief tegenover de democratie als staatsvorm. Uit internationaal empirisch onderzoek is zelfs gebleken dat Nederland behoort tot de meest democratische landen ter wereld. Kortom, ‘de democratie blaakt van gezondheid’.¹

Natuurlijk kan het altijd beter. Veel kiezers zijn kennelijk ontevreden. Politieke partijen zouden wat adequater kunnen reageren op de veranderende voorkeuren van de kiezers.² Overigens is ontevredenheid in een democratie helemaal geen probleem. Integendeel, onenigheid is juist de brandstof die een democratie laat functioneren. En misschien zijn de verwachtingen van de kiezers soms wel erg hoog gespannen. Alles overwegend: er is niets mis met de democratie.

Aan de andere kant van het spectrum klinkt een heel ander geluid: Er is alle reden voor grote ongerustheid!³ Op zichzelf is er niets mis met de instituties van de democratische rechtstaat, zo wordt beweerd, maar ze doen er nauwelijks toe.⁴ Politieke instituties zijn ‘leeg’ en worden pas van betekenis als zij gevuld worden met democratisch handelen, dat wil zeggen politieke participatie met het doel om het gezamenlijke belang te vinden of de wil van het volks tot uitdrukking te brengen.

¹ Aldus minister Nicolai tijdens de bespreking van de begroting voor 2007 van het ministerie van Binnenlandse Zaken, afgedrukt in *De Staat van Onze democratie, Een verslag van verschillende debatten in het land op de website*, Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2007, p. 51.

² Vgl. Tom van der Meer, *Niet de kiezer is gek*, Houten: Spectrum 2017.

³ Deze stellingname is terug te vinden in o.a. het werk van Peter Mair, Wolfgang Streeck, Colin Crouch, Jacques Rancière en Sheldon Wolin. Het werk van deze auteurs is besproken in de hoofdstukken 6 en 7 in *Democratie ontrafeld*.

⁴ Het meest pregnante voorbeeld is de situatie in Griekenland waar een bevolking tot twee maal toe een regering kiest die uitdrukkelijk beloofd had niet verder te bezuinigen, maar die tenslotte opnieuw bezuinigingen doorvoerde. De democratie deed er kennelijk niet toe.

Maar wanneer de burgers zich gedragen als passieve toeschouwers, wordt de democratie tot een façade, waarachter de machthebbers in een grote mate van vrijheid hun eigen gang kunnen gaan. Een werkelijk functionerende democratie wordt gedragen en voortgestuwd door de participatie en ambities van burgers en hun organisaties. Uit onderzoek blijkt echter dat het vertrouwen van burgers in politiek, en politici alsmaar afneemt. Burgers lijken hun belangstelling voor politieke partijen geheel verloren te hebben en de partijen van hun kant hebben zich steeds dieper ingegraven in de wandelgangen van de macht.

Vroeger wisten de burgers zich beschermd door hun partij, die nauw gelieerd was aan hun belangenorganisaties of kerken. Tegenwoordig, daarentegen, rust de macht in de handen van politieke en economische elites die de staat beheren als een bedrijf. Regeren wordt eerder gezien als een kwestie van effectief bestuur, management en technische oplossingen van bovenaf, bij voorkeur uitgevoerd door deskundigen, dan als bewustwording en betrokkenheid van burgers van onderop.⁵

Politici die regeren of willen regeren zijn volledig in beslag genomen door de smalle marges van het beleid in een complexe en internationale omgeving, en staan niet te wachten op het oordeel van een wispelturig electoraat. De politieke elites richten zich meer op onderlinge samenwerking in Europees verband en met de grote economische en financiële belangen. Zij rechtvaardigen hun opstelling met een neoliberale ideologie, die een geen beroep doet op een sturende rol van de overheid, maar op particulier initiatief en de dynamiek van markten. De democratische instituties mogen dan wel voortbestaan, maar in werkelijkheid verliest de democratie aan inhoud en betekenis. Daarom spreken sommigen smalend van een 'postdemocratie', verwijzend naar vroeger, toen de democratie nog betekenis had. Maar dat tijdperk lijkt voorbij en de maatschappij beweegt zich in de richting van een schijndemocratie.

We hebben nu twee tegengestelde opvattingen gehoord, die elkaar uit lijken te sluiten. Ik wil u overtuigen, dames en heren, dat deze opvattingen elkaar niet uit hoeven te sluiten, maar elkaar aanvullen. Dat zal ik doen in drie stappen. Eerst wil ik teruggaan naar de vraag wat democratie is, of beter wat het betekent. Vervolgens zal ik betogen dat democratie in verschillende omstandigheden een andere gedaante aanneemt en tenslotte dat de huidige democratie op belangrijke punten afwijkt van de democratie uit de 19e en 20e eeuw.

II

Het was u misschien opgevallen dat bij de eerste, de positieve benadering, democratie wordt opgevat als een reeks van instrumenten, die tot doel hebben een volk in staat te stellen zijn eigen regering te kiezen en ter verantwoording te roepen. Uit het functioneren van deze instrumenten wordt afgeleid dat een volk dat ook doet en dat

⁵ Crouch, 'Putting Neoliberalism in its Place', *The Political Quarterly*, Vol. 85, No. 2, April-June 2014. Sheldon Wolin, Democracy Incorporated, a.w., en Jacques Rancière, De haat tegen de democratie, a.w.

er daarom sprake is van volksregering, en dat die regering daarom legitiem is. In de tweede, negatieve, benadering wordt verondersteld dat volksregering alleen ontstaat wanneer het volk, of zijn vertegenwoordigers, daadwerkelijk deelneemt aan de politieke besluitvorming. Legitimiteit komt voort uit participatie.

In de oudheid betoogde Aristoteles al dat 'democratie' een dubbele betekenis had.⁶ Democratie heeft zowel betrekking op de grondwet als op het regeren zelf. Procedure en inhoud zijn niet van elkaar te scheiden. Een politicus die de democratische procedures volgt maar handelt op basis van leugens en bedrog gold niet als democraat.⁷ Hetzelfde gold voor een tyran die zich beroept op het gewone volk maar de staatsregeling schendt. Ook in moderne debatten heeft democratie zowel betrekking op een methode om politieke besluiten te nemen als op de uitoefening van politieke macht. In een democratie worden instituties en politiek handelen tezamen verondersteld bij te dragen aan, en dat dit een derde onderdeel, een hoger doel, namelijk de vestiging van een politieke gemeenschap waarin alle burgers vrij en gelijk zijn en waarin de burgers zichzelf regeren.⁸ Wat ik wil zeggen is dat elke discussie over democratie in wezen gaat over drie zaken tegelijk: zowel over de staatsinrichting, over politieke handelingen als over de betekenis daarvan voor de politieke orde. Verschillende opvattingen plaatsen andere accenten. Sommige opvattingen leggen veel nadruk op de politieke instituties, maar veronderstellen impliciet dat mensen handelen conform de bedoelingen van die instituties en dat zodoende hogere doelen als vrijheid, politieke gelijkheid en zelfbestuur worden gediend. Andere opvattingen leggen meer nadruk op het feitelijke functioneren van de politieke orde. Die wordt pas democratisch genoemd als burgers actief participeren of als bepaalde resultaten worden behaald. Maar dat is niet voldoende. Het verwijzen naar politieke regels of uitkomsten geeft geen antwoord op de vraag waarom wij de beslissingen van die democratische orde legitiem en bindend achten voor eenieder? De legitimiteit van de democratie verwijst naar de betekenis die burgers toekennen aan de politieke orde.

Staatsregelingen en politiek handelen kun je precies beschrijven. Juristen en empirische politicologen weten daar alles van. Maar 'betekenis' gaat over verhalen of ficties die aangeven wat bepaalde feiten betekenen.⁹ De democratie is een voorbeeld van hetgeen de Amerikaanse filosoof John Searle een 'sociaal of institutioneel feit' heeft genoemd: een feit met bepaalde kenmerken verkrijgt een diepere betekenis die niet herleid kan worden tot die kenmerken.¹⁰ Searle gebruikt als voorbeeld het geld.

⁶ Giorgio Agamben, 'Einleitende Bemerkung zum Begriff der Demokratie', in: G. Agamben e.a., *Demokratie?*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 2012, p. 9 e.v.

⁷ Vgl. Emanuel Richter, *Demokratischer Symbolismus*, Eine Theorie der Demokratie, Berlin: Suhrkamp 2016, p. 43 e.v.

⁸ Dat is volgens Hans Kelsen het wezenlijke verschil tussen democratie en andere staatsvormen. Vgl. Hans Kelsen, *Vom Wert und Wesen der Demokratie*, Tübingen: J.C.B. Mohr 1920, p.5. Zie ook Adam Przeworski, *Democracy and the Limits of Self-Government*, Cambridge: Cambridge University Press 2010.

⁹ Zie ook de hoofdstukken van Evert van der Zweerde en Marin Terpstra in 'Democratie ontrafeld', a.w. Voor de betekenis van ficties zie Willem Witteveen, *De denkbeeldige staat: Voorstellen van Democratische Vernieuwing*. Amsterdam: Amsterdam University Press 2000.

¹⁰ John R. Searle, 'Social Ontology and the Philosophy of Society', *Analyse & Kritik*, Vol. 20 (1998), p. 143-158.

Wij gebruiken een bankbiljet om te betalen. Dat wordt als betaalmiddel geaccepteerd, niet vanwege de eigenschappen van het biljet zelf, maar omdat mensen een bepaalde betekenis toekennen aan het biljet, namelijk een legitiem betaalmiddel te zijn. Hetzelfde geldt voor de democratie. Neem bijvoorbeeld de vrije en eerlijke verkiezingen. Daarvoor bepaalt artikel 21, lid 3, van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: 'De wil van het volk zal de grondslag zijn van het gezag van de Regering; deze wil zal tot uiting komen in periodieke en eerlijke verkiezingen, die gehouden zullen worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemmingen.' Wat wordt hier eigenlijk beweerd? Waarom zouden verkiezingen betekenen dat het gezag van de regering zijn grondslag vindt in de wil van het volk? Bestaat er wel zoiets als een 'wil van het volk', die meer is dan een optelsom van individuele voorkeuren? Bovendien wordt verondersteld dat in de politieke werkelijkheid het volk de opdrachtgever is en de politici de opdrachtnemers, en dat die wil van de opdrachtgever overgedragen kan worden door middel van verkiezingen. De Amerikaanse politicoloog William Riker heeft in 1982 aangetoond dat zelfs wiskundig gezien een wil niet overgedragen kan worden door middel van verkiezingen.¹¹ Zijn verkiezingen dan een illusie? Nee, want een bevolking rekent een regering bij een volgende verkiezing wel af op de vraag of in voldoende mate rekening gehouden is met de 'wil van de opdrachtgever'. Democratie is dus een politieke orde waarin de betrokkenen denken en handelen alsof het volk regeert. Het bestaan van democratie is dus niet alleen afhankelijk van bepaalde instituties of (rechts)regels, en van een bepaald handelen of optreden, maar ook van de wijze waarop die instituties en die handelingen ervaren worden, namelijk als waren zij een vorm van zelfbestuur.

Democratie is dus een complex begrip. Laten we het daarom behoedzaam benaderen.¹² De moderne democratie pretendeert een politieke orde te zijn waarin alle burgers vrij en gelijk zijn, en waarin het gemeenschappelijke belang wordt behartigd door de burgers zelf, of door hun vertegenwoordigers. In een democratie behouden de burgers hun vrijheid en tegelijk ondersteunen zij een openbare macht die optreedt in het belang van allen. Vrije verkiezingen zijn het hulpmiddel bij uitstek om de soevereiniteit van het volk te garanderen. Maar aan dat hulpmiddel zit een haakje. Al gedurende de democratische revoluties van de achttiende eeuw hebben de grondleggers zich gerealiseerd dat er complicaties kunnen optreden. Verkiezingen hebben twee gezichten: enerzijds zijn zij een manier om mensen te selecteren en besluiten te nemen (de meerderheidsregel) en anderzijds dienen zij te leiden tot een voor iedereen aanvaardbare politieke orde. Maar rekenkundige meerderheid en politieke legitimiteit vallen niet altijd samen. Bovendien zijn burgers ten tijde van verkiezingen wellicht elkaars gelijken, maar in het maatschappelijk leven bestaat veel ongelijkheid tussen burgers. Het vraagstuk van de democratie is derhalve hoe te voorkomen dat een bepaald deelbelang zich meester maakt van de macht en daarmee de vrijheid van

¹¹ William Riker, *Liberalism against Populism. A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco: W.H. Freeman and Company 1982, p. 238 e.v.

¹² Ik heb mij laten inspireren door de auteurs die besproken worden in de hoofdstukken 8 en 9 van *Democratie ontrafeld*.

anderen aantast? En hoe komen de gezamenlijke burgers er eigenlijk achter wat goed is voor iedereen? Pas als het algemene belang gevonden wordt, geldt het democratische gezag als legitiem.

Democratie gaat daarom altijd gepaard met een belofte en een probleem: de belofte om de vrijheid en gelijkheid van de burgers veilig te stellen en het algemeen belang te dienen, en het probleem dat dit niet altijd lukt.¹³ Derhalve gaat de ontwikkeling van democratie altijd gepaard met spanningen en conflicten. In de loop van de geschiedenis hebben democratieën hierop gereageerd op twee manieren. Ten eerste door de kwaliteit van de 'electorale democratie' te verbeteren, bijvoorbeeld door uitbreiding van het kiesrecht, het invoeren van een referendum of andere hervormingen die tot doel hebben de stem van de burger te versterken.¹⁴ Dergelijke maatregelen zijn bedoeld om het vertrouwen van de bevolking in de gekozenen te versterken. Maar om een verlies aan vertrouwen te compenseren zijn ook andere maatregelen mogelijk, namelijk het organiseren van wantrouwen. Democratie heeft twee gezichten: vertrouwen en wantrouwen. De democratie van vertrouwen bestaat uit de gemeenschap van vrije en gelijke burgers die in vrije en eerlijke verkiezingen hun vertegenwoordigers kiezen, die op hun beurt een regering samenstellen en aansturen. De burgers verlenen hun regering gezag en een bevoegdheid om op te treden. Hoe kan voorkomen worden dat die vertegenwoordigers de verkregen macht en bevoegdheid misbruiken? Daartoe zijn van meet af aan tegenstrategieën ontwikkeld: het organiseren van wantrouwen.

De klassiek liberale tegenstrategieën zijn machtscheiding, het binden van machtsuitoefening aan recht en regel en het recht om een schending van recht voor te leggen aan een onafhankelijke rechter. Een tweede tegenstrategie bestaat uit een kritische openbaarheid, waarin wantoestanden en machtsmisbruik aan de kaak worden gesteld. De Franse historicus Pierre Rosanvallon heeft deze tegenstrategieën 'tegendemocratie' genoemd, een strategie ter compensatie van te goed vertrouwen. Tegenover de 'positieve soevereiniteit' van de vrije verkiezingen, staat de 'negatieve soevereiniteit' van de samenleving¹⁵ om machthebbers een halt toe te roepen. De democratie is dus geen gezegende toestand, maar een voortdurend touwtrekken tussen vertrouwen en wantrouwen, het spel van democratie en tegendemocratie.

III

In de loop van de tijd heeft dat krachtenspel geleid tot telkens andere constellaties van democratie en tegendemocratie. Hierbij zijn drie periodes te onderscheiden:

- het klassieke liberalisme (negentiende eeuw);
- het algemeen kiesrecht en de grote volkspartijen (twintigste eeuw);
- de huidige periode sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw.

¹³ Pierre Rosanvallon, *Counter-democracy, Politics in an Age of Distrust*, Cambridge: Cambridge University Press 2008 (2006), p. 2.

¹⁴ Hierbij valt ook te denken aan de voorstellen van David van Reybrouck voor loting in *Tegen Verkiezingen*, Amsterdam: De Bezige Bij 2013, of het voorstel van Willem Schinkel, *De nieuwe democratie*, naar andere vormen van politiek, Amsterdam: De Bezige Bij 2012, of Patrizia Nanz & Claus Leggewie, *Die Konsultative*, Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung, Berlin: Klaus Wagenbach 2016.

¹⁵ Idem, p. 14.

Het klassieke liberalisme probeert een antwoord te vinden op de vraag hoe vrije verkiezingen te verbinden zijn met een overheid die het algemeen belang dient. In een vrije maatschappij is de taak van de overheid beperkt, namelijk het stellen en handhaven van eenvoudige en duidelijke regels voor het maatschappelijke verkeer. De dynamiek van het vrije spel der maatschappelijke krachten doet de rest. De centrale overheidsinstelling is derhalve de wetgevende macht, ondersteund door een uitvoerende macht en een rechter die de regels handhaaft. De taak van het parlement is te beraadslagen hoe het algemeen belang het best gediend wordt. De meest ideale situatie bestaat wanneer alle afgevaardigden unaniem zijn in hun oordeel, maar dat is helaas niet altijd het geval. Hoe kan een zo groot mogelijke instemming bereikt worden zodat unanimititeit tenminste benaderd kan worden? In de eerste plaats door in de volksvertegenwoordiging alle partijschap uit te bannen.¹⁶ Afgevaardigden zouden moeten behoren tot de beste mensen waarover een gemeenschap beschikt. Zij worden aangedragen door hun medeburgers op grond van hun kwaliteit en karakter, niet op grond van politieke opvattingen of belangen.¹⁷ Niet alleen aan de afgevaardigden, maar ook aan de kiezers behoren eisen gesteld te worden. Zij dienen te behoren tot het deel van de bevolking dat in staat geacht mag worden redelijk en onafhankelijk te oordelen, althans niet gevoelig voor ophitsers. De Franse Revolutie had immers laten zien hoe dat uit de hand kon lopen. Kortom, een select gezelschap van (manelijke) burgers kiest vrijelijk vertrouwenspersonen, die zonder partijschap en in een open discussie het publieke belang bepalen. Althans, dat was de idee; het kwam anders.

In de loop van de negentiende eeuw ontstaat overal in Europa kritiek op de beperkingen van het kiesrecht. Die beperkingen geven aanleiding tot de beschuldiging dat de geprivilegieerde heren afgevaardigden vooral oog hebben voor hun eigen belangen. Onder de buitengesloten groepen ontstaan bewegingen die opkomen voor kiesrecht voor winkeliers, werklieden, kleine boeren, (land)arbeiders en vrouwen.

De opkomst van de grote volkspartijen, die met succes het algemeen kiesrecht bevochten hebben, leidde tot de overgang naar de tweede periode van de democratie (en tegendemocratie). De volkspartijen waren hecht georganiseerd en bestierden het electorale proces. Zij rekruteerden en selecteerden kandidaten, voorzagen in een politiek programma met ideologische grondslagen, en zij mobiliseerden kiezers. Bovendien lieerden zij zich aan verwante organisaties (bijv. kerken) of belangengroepen (vakbonden of landbouworganisaties), die relevant waren voor het bereiken van hun doeleinden. In de loop van de twintigste eeuw ontwikkelden de politieke partijen zich tot de centrale spelers in het spel van de democratie.¹⁸

¹⁶ In de Nederlandse Grondwet staat nog altijd dat de kamerleden 'stemmen zonder last' (Gr. Artikel 67, derde lid), dat wil zeggen dat ieder kamerlid mag stemmen zoals hij of zij zelf wil. In de praktijk ligt deze zaak ingewikkelder. Een kamerlid die afwijkt van het standpunt van de fractie pleegt doorgaans politieke zelfmoord.

¹⁷ Zie ook over deze periode D.J. Elzinga, *De Politieke Partij en het Constitutionele Recht*, Nijmegen: Ars Aequi, 1982.

¹⁸ Zie Olaf Tans, *Vertegenwoordigende democratie in Nederland: een genealogie in vogelvlucht*, hoofdstuk 2 in *Democratie ontrafeld*.

Deze veranderingen leken een bedreiging voor de democratie. Partijvorming zou leiden tot een oligarchisering van het politieke leven.¹⁹ De kritiek leidde tot een herbezinning op wat democratie is of zou moeten zijn. In de woorden van Joseph Schumpeter diende de oude, enigszins idealistische opvatting, plaats te maken voor een nieuwe, meer realistische opvatting.²⁰ In deze opvatting bestaat de kern van de democratie uit een concurrentie tussen rivaliserende politieke partijen om de gunst van de kiezer. De concurrentie dwingt de politieke partijen rekening te houden met de wensen van hun achterban en bovendien houden de partijen elkaar scherp. Politieke verdeeldheid en partijschap was geen nadeel, maar juist een voordeel in de realistische benadering. De legitimiteit van de democratie hing niet samen met de zoektocht naar het algemene belang, maar met het bestaan van legitieme oppositie en electorale concurrentie.²¹ Als producenten van beleid zouden partijen zich op de electorale markt onderscheiden door verschillende beleidsvoorkeuren, en zouden burgers met hun stem de doorslag geven welk beleid de toekomstige regering zal voeren. Het kiezen van een 'rechtse' regering zou leiden tot 'rechts' overheidsbeleid.²²

Toch verdween de notie van het algemeen belang niet uit de politiek, want het werd het leidend beginsel voor de uitvoerende macht, die vanaf 1890 een sterke groei doormaakte. Overal pretendeerde de overheid het (nationale) algemene belang te dienen en een neutrale houding aan te nemen ten aanzien van de (verdeelde) politiek. De staat, zo heette het, specialiseerde zich in het algemeen belang en stond neutraal tegenover de politieke geschillen. De groei van de overheid had ook tot gevolg dat er nieuwe vormen van (functionele) vertegenwoordiging ontstonden. Naast politieke vertegenwoordiging in het parlement ontstonden arrangementen waarbij delen van de overheid overleg voerden met maatschappelijke belangen: werkgevers, vakbonden, landbouworganisaties, enz.²³ Dat deze dubbele vorm van vertegenwoordiging nooit tot grote conflicten leidde binnen de verschillende onderdelen van de staat, bijvoorbeeld tussen parlement en de ministeries, heeft alles te maken met de centrale rol van de politieke partijen, die of zelf of via vertegenwoordigers overal aan tafel zaten en die de beslissingen daar lieten nemen waar zij in een democratie genomen behoren te worden.

¹⁹ Robert Michels formuleerde zijn ijzeren wet van de oligarchie in Robert Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Klinkhardt, Leipzig, 1911.

²⁰ Joseph A. Schumpeter, *Kapitalisme, Socialisme en Democratie*, Haarlem: De Haan 1979 (1943). Bij zijn analyse van de democratie tegen het einde van de twintigste eeuw, bekritiseert Rosanvallon de Schumpeteriaanse opvatting en pleit hij voor een nieuwe 'realistische benadering van de democratie'; zie Pierre Rosanvallon, *Democratic Legitimacy, Impartiality, Reflexivity, Proximity*, Princeton & Oxford: Princeton University Press 2011 [2008], p. 221.

²¹ Deze nieuwe opvatting klink duidelijk door in het werk van Robert A. Dahl redigeerde over democratie: *Political oppositions in Western Democracies*, Yale University Press 1966. Deze opvatting gaf ook een duidelijk contrast met de 'Socialistische democratie' van het Oostblok.

²² Er is empirische onderzoek verricht in dat deze veronderstelling steunt, althans voor de jaren '80; b.v. Manfred G. Schmidt, *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen*. Ein internationaler Vergleich, New York: Campus Verlag 1997.

²³ Voor Nederland is deze ontwikkeling beschreven in Eric Schrijvers & Stefan Couperus, 'Voorbij verkiezing en parlement. Alternatieve representatie in Nederland na 1870', in: Remieg Aerts & Peter de Goede (red.), *Omstreden democratie, over de problemen van een succesverhaal*, Amsterdam: Boom 2013, p.67-88, en Ido de Haan, 'Verplaatste democratie? Politieke representatie in functionele organen', in: Remieg Aerts & Peter de Goede, *Omstreden democratie*, a.w., p. 89-107.

IV

De derde periode van de democratie begint in de jaren tachtig wanneer de politieke partijen hun band met de kiezer verliezen. Het is de periode waarin ook de kiezers hun vertrouwen in politici en politieke partijen verliezen. Deze terugtrekking kun je enerzijds interpreteren als het gevolg van een te lakse reactie van partijen op de veranderende voorkeuren van kiezers, of anderzijds als een teken aan de wand voor algehele neergang van de democratie. Maar is er wel sprake van politieke apathie of van een gebrek aan politieke belangstelling? Volgens John Keane en Pierre Rosanvallon neemt de politieke belangstelling niet af, maar richt zich op minder op de traditionele vormen van politieke vertegenwoordiging en meer op andere plaatsen en punten.

Volgens de genoemde auteurs heeft zich intussen een belangrijke wijziging voorgedaan in de manier en de plaats waarop politieke besluiten genomen worden. In de 19^e eeuw bestond er een duidelijk centrum in de besluitvorming, namelijk het parlement, maar in de tweede helft van de 20e eeuw raakt de politieke besluitvorming gedistribueerd.²⁴ Dat wil zeggen dat de besluitvorming zich verplaatst en verspreidt. Niet alleen in parlement of regering, maar ook op de hoofdkantoren van internationale ondernemingen, in overlegorganen, tijdens ambtelijke onderhandelingen, in de wandelingen van Europese en supranationale organisaties, bij nationale en internationale rechtbanken, op researchafdelingen, in ziekenhuizen, laboratoria of op straat²⁵. Als een kwestie uiteindelijk bij de volksvertegenwoordiging belandt, zijn de meeste zaken al gedaan. De verspreiding van de politiek heeft tot gevolg dat het 'primaat van de politiek', dat wil zeggen het veronderstelde monopolie van de parlementaire politiek op het overheidsbeleid, niet meer overeind te houden valt, althans niet met de traditionele middelen. Het betekent dat politieke besluiten feitelijk een optelsom zijn van (deel)beslissingen die elders en op een ander tijdstip en door anderen zijn genomen.²⁶

De keerzijde van de gedistribueerde besluitvorming is dat ook de pogingen om die besluitvorming te beïnvloeden, verspreid raken.²⁷ De discussie rond de besluitvorming verplaatst zich van politieke partijen en parlement naar single issue-organisaties en subpolitiek, dat wil zeggen buiten de gevestigde politieke kanalen. Burgers verzetten

²⁴ Sommigen spreken ook wel van 'verplaatsing van de politiek'. Mark Bovens, 'De verspreiding van de democratie', *Beleid en Maatschappij* (2005), jrg. 32, nr. 3, p. 119-127; Zie ook Mark Bovens, Wim Derksen, Willem Witteveen, Frans Becker en Paul Kalma, *De verplaatsing van de politiek, een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: Wiarda Beckman Stichting 1995; E.R. Engelen, 'Op zoek naar legitimiteit, is "disintermediatie" de oplossing voor de "crisis van de democratie"?'; in: C.W. Noorlander, J.L.W. Broeksteeg, N.S. Eftymiou en H.G. Hogers (red.), *Het volk regeert, Beschouwingen over de (Nederlandse) democratie in de 21e eeuw*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 101-126; Huub Dijkstra, *De veranderende architectuur van het bestuur*, in: Huub Dijkstra, Paul den Hoed, Jan Willem Holtslag en Steven Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak, Openbaar bestuur onder ogen*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2010, p. 15. Zie ook H.O. Dijkstra en P.L. Meurs, 'Publieke verantwoording in de maatschappelijke dienstverlening', in: E.R. Engelen en M. Si Dhan Ho (red.), *De Staat van de democratie. De Democratie voorbij de staat*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2004, p. 113-133.

²⁵ Vgl. Mark Bovens, Wim Derksen, Willem Witteveen, Frans Beeken en Paul Kalma, *De verplaatsing van de politiek; een agenda van democratische vernieuwing*. Amsterdam: Wiarda Beckman Stichting, 1995, p. 13.

²⁶ Fraaie voorbeelden hiervan geeft Huub Dijkstra, *Politiek vernieuwen*, Op zoek naar publiek in de technologische samenleving, Amsterdam: Van Gennep 2008.

²⁷ De verspreiding van politieke vertegenwoordiging is theoretisch uitgewerkt in Michael Saward, *The Representative Claim*, Oxford: Oxford University Press 2010.

zich via ad-hoc-actiegroepen tegen interventies van de overheid en de overheid speelt daarop in door te gaan onderhandelen of met interactieve beleidsvorming. Ook bij de voorbereiding van regelgeving betreft de overheid belangengroepen en experts. Politieke actie en politieke vertegenwoordiging verplaatsen zich van politieke partijen en parlement naar belangengroepen, maatschappelijke partners en internationale organisaties. Bovendien onttrekken de beslissingen van de Wereld Handels Organisatie, de Europese Unie of de Europese Centrale Bank zich aan democratische legitimatie.²⁸

De verspreiding van de politieke besluitvorming en van de politieke vertegenwoordiging gaan samen met een verandering in politieke stijl. Politieke actie had voorheen vooral betrekking op het doen van voorstellen hoe het algemene belang het beste gediend wordt (zeggenschap), tegenwoordig vooral op het corrigeren en bijsturen van de overheid (toezicht). De burgers proberen de overheid niet zozeer te dwingen iets wel te doen, maar proberen iets tegen te houden, te voorkomen of te corrigeren. Dit noemt Rosanvallon de nieuwe vormen van tegendemocratie.²⁹

Welke zijn die nieuwe vormen? De eerste is die van het toezicht, dat wil zeggen allerhande activiteiten waarmee burgers toezicht houden op de politiek. Dat zijn de 'nieuwe waakhonden': de actiegroepen of burgerinitiatieven, die iets aan de kaak stellen. Nieuwe of oude media die bepaalde zaken of personen aanklagen of te schande maken. Een tweede vorm van toezicht zijn de Onafhankelijke Autoriteiten die in steeds meer landen ingesteld worden om toezicht te houden op specifieke zaken en die niet aangestuurd worden door politici, maar door onafhankelijke deskundigen. De derde vorm van toezicht bestaat uit interne toezichthouders, die tegenwoordig gebruikelijk zijn in ziekenhuizen, woningcorporaties, welzijnsinstellingen en in instellingen in het onderwijs en in de gezondheidszorg.³⁰

Behalve toezicht is *hindermacht* een belangrijke vorm van tegendemocratie. Hindermacht wordt uitgeoefend door spoorrails of autowegen te blokkeren; door het bezetten van openbare ruimtes zoals pleinen; of door op te roepen tot een boycot van bepaalde zaken of bedrijven. Een andere vorm van hindermacht is onthouding of terugtrekking waar een bijdrage van bepaalde groepen of mensen wordt verwacht. Artsen die niet meewerken aan bepaalde bezuinigingen in de gezondheidszorg of schoolmeesters die weigeren kinderen van illegale immigranten uit hun leslokaal te verwijderen. Al deze activiteiten hebben politieke effecten: burgers proberen de politiek bij te sturen of te corrigeren.

²⁸ Hierover uitvoerig: Helmut Willke, *Demokratie in Zeiten der Konfusion*, Berlin: Suhrkamp 2014, p. 13 e.v.

²⁹ De locus classicus voor deze zienswijze is Pierre Rosanvallon, *Counter-democracy, Politics in an Age of Distrust*, Cambridge: Cambridge University Press 2008 (2006). Ook Ivan Krastev benadrukt in zijn *Democracy Disrupted, The Politics of Global Protest* (University of Pennsylvania Press 2014) het belang van de afwijzing in hedendaagse politieke bewegingen.

³⁰ Vgl. Mark Bovens & Thomas Schillemans, Publieke verantwoording: de staat van de verantwoordingsstaat, in: Rudy Andeweg & Jacques Thomassen, *Democratie doorgelicht*, Het functioneren van de Nederlandse democratie, Leiden University Press 2011, pp. 439-455.

De derde gedaante van tegendemocratie bestaat uit de juridisering van de politiek. Het betreft situaties waarbij de politiek wordt teruggefloten door het oordeel van een onafhankelijke instantie, in het bijzonder door de rechter. Steeds vaker vechten burgers concrete beslissingen aan op het terrein van de vluchtelingenpolitiek, het milieubeleid of een omgevingsplan door de zaak aan de rechter voor te leggen en daardoor een uitspraak te forceren. Steeds vaker worden in Europa politieke aangelegenheden beslist door een rechter of een constitutioneel hof. Dit kun je interpreteren als een ondermijning van de democratie, dat wil zeggen van de zeggenschap van het volk, maar ook als een versterking ervan, namelijk als tegendemocratie, als controle van de burgers op de overheid.

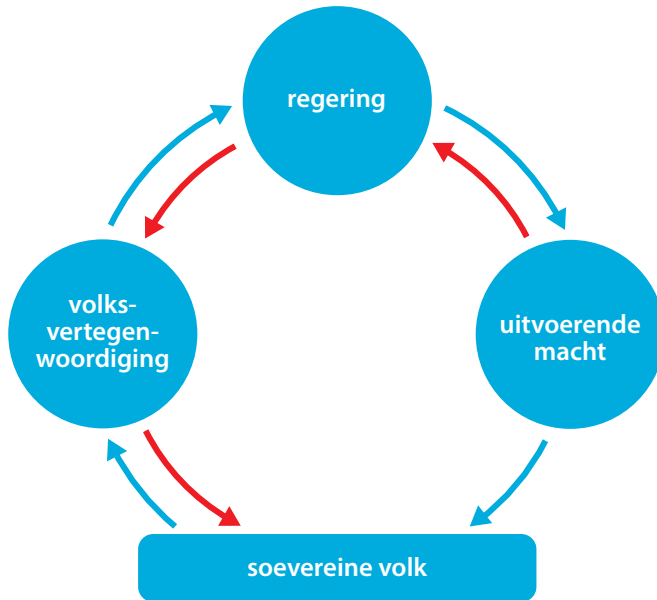
Niet elke vorm van protest is te beschouwen als tegendemocratie. Bij tegendemocratie gaat het om activiteiten die zijn ingegeven door een bepaalde opvatting over wat goed is voor ons allemaal, maar die niet expliciet gericht zijn op de traditionele vertegenwoordigers, een parlement of wetgever. Een Nederlands voorbeeld van tegendemocratie is de actie van 'Wakker Dier', waarbij het streven is de zgn. 'plofkip' de wereld uit te helpen. De actie was niet gericht op het parlement om een wet te laten aannemen om deze plofkip te verbieden. Wakker Dier richtte zich via reclameboodschappen tot de publieke opinie om schande te spreken van de plofkip. Toen iedere Nederlander wist wat een plofkip was, heeft de actiegroep, opnieuw via reclameboodschappen, de reputatie aangevallen van winkelketens die de plofkip nog steeds in hun schappen hadden liggen. Het is een nieuwe vorm van politiek bedrijven die buiten de conventionele politieke organen om gaat.

V

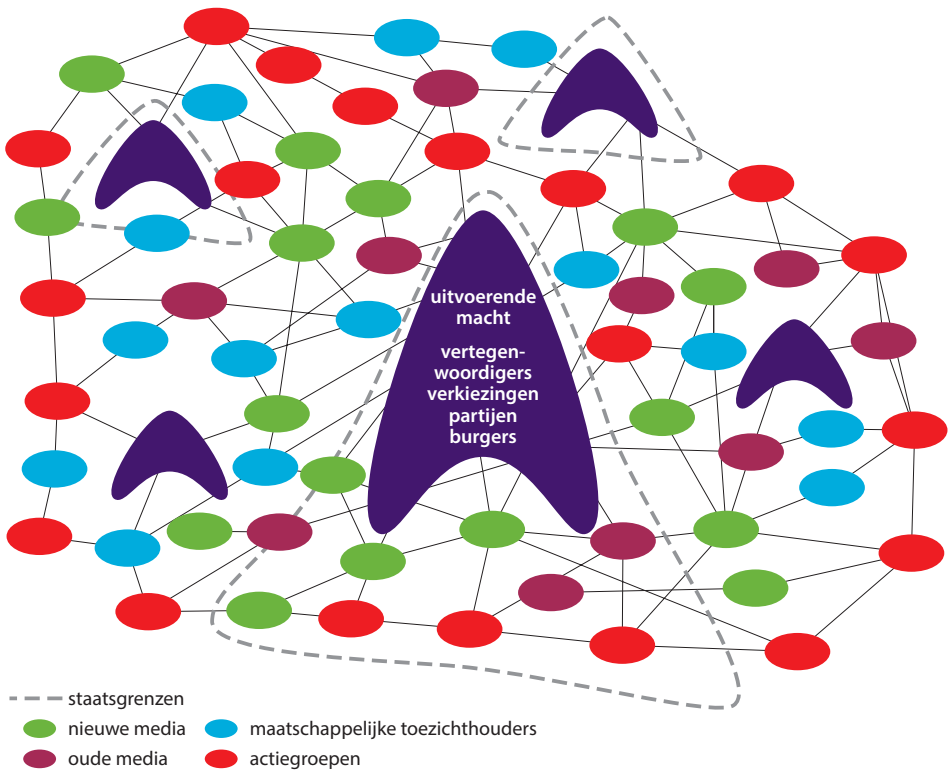
Waar leidt dit alles toe? Is er sprake van een neergang van de democratie of niet? Mijn antwoord luidt: ja en nee. Ja, in de zin dat de conventionele politieke spelers, de politieke partijen, parlementen en politici aan invloed verliezen; nee, als het gaat om nieuwe vormen van politieke activiteit en nieuwe vormen van toezicht en verantwoording. Indien de burgers ons land herkennen als een democratie en zij die orde legitiem achten, dan moeten we onze opvatting over democratie herzien door, net als Schumpeter in zijn tijd, het denken over democratie aan te passen aan de politieke werkelijkheid. Laat ik het verschil tussen de oude en de nieuwe visie toelichten aan de hand van twee afbeeldingen.

De conventionele opvatting van democratie kan worden weergegeven als een kringloop waarin het soevereine volk in vrije verkiezingen vertegenwoordigers kiest, die op hun beurt een regering samenstellen. De regering geeft opdracht aan de uitvoerende macht om de genomen besluiten uit te voeren. De uitvoerende macht produceert het beleid waar het volk als het ware zelf voor gekozen heeft. Daarmee heeft het volk de overheid geïnstrueerd wat te doen of te laten. De richting van de zeggenschap gaat met de klok mee. Het afleggen van verantwoording verloopt in tegenovergestelde richting: van de uitvoerende macht naar de regering, van de regering naar de volksvertegenwoordiging, en van het parlement naar de kiezers. Deze kringloop geeft uitdrukking aan een politieke orde waarin vrije en gelijke burgers zichzelf regeren: de overheid, dat zij wij zelf.





John Keane heeft geprobeerd de nieuwe politieke constellatie in beeld te brengen. Hij ziet de klassieke democratie ingebed in een wereld van toezichhouders. Dat noemt hij Monitor democratie. De kringloop maakt plaats voor het netwerk.



Keane wil in zijn afbeelding tot uitdrukking brengen dat overheden zijn ingebed in een netwerk van toezichthouders, dat wil zeggen organisaties die de betreffende overheid op de vingers kijken en die proberen de opvattingen en het gedrag van de betreffende overheid te beïnvloeden. De nadruk ligt niet meer zozeer op 'zeggenschap', op het instrueren van de overheid, maar op 'toezicht' het vragen van rekenschap en verantwoording. De hedendaagse democratie staat minder in het teken van 'spreken' en zeggenschap en des te meer in het teken van 'kijken' en het wakend oog.³¹

De gedaantewisseling van de conventionele parlementaire democratie naar een toezicht-democratie, gaat ook gepaard met een verandering in ons denken over politieke legitimiteit.³² Om die transformatie te begrijpen, moeten wij terugkeren naar het dubbele karakter van de democratie. Democratie is zowel een manier om politieke besluiten te nemen (verkiezingen) als een principe dat besluiten rechtvaardigt. Waarom vonden wij onze machthebbers legitiem? Omdat wij hen zelf gekozen hadden en wij veronderstelden dat zij daarom in het belang van ons allen werkzaam zijn. Tevens stond het openbaar bestuur borg voor het algemeen belang, als zijnde neutraal en competent. De combinatie van vrije algemene verkiezingen en een neutraal openbaar bestuur verschafte legitimiteit aan de politieke besluitvorming. Sinds de jaren tachtig is deze situatie ingrijpend gewijzigd. Verkiezingen legitimeren de aanstelling van politieke leiders, ja, maar zij bieden niet langer a priori legitimiteit aan het beleid dat de nieuwe regering gaat voeren. Dat hangt namelijk meer af van de omstandigheden, dan van de oorspronkelijke bedoelingen. De idee van meerderheid is ook veranderd. Het 'volk' wordt niet langer opgevat als een homogene massa, maar als een optelsom van minderheden. Electoraal is het volk, de meerderheid, tegenwoordig slechts een min of meer toevallige combinatie van minderheden. Tegelijk is ook de legitimiteit van het openbaar bestuur aangetast. Het aanzien en het gezag van de overheidsdienst en de ambtenaar die handelt in het algemeen belang, hebben aan betekenis ingeboet. In het bijzonder komt dit door het New Public Management met zijn nadruk op het bereiken van doelen, uitgevoerd door ambtenaren die niet zozeer gezien worden als gezagsdragers maar veeleer als dienstverleners. De burgers worden geacht zelf het beste te weten wat in het algemeen belang is. En die rol nemen veel burgers inderdaad op zich. De conventionele parlementaire politiek wordt aangevuld met nieuwe praktijken en zienswijzen, nieuwe vormen van tegendemocratie.

Terwijl dus de overheid het gezag verloor op te treden in het algemeen belang, werd het parlementair-electorale systeem steeds minder geïdentificeerd met de wil van het volk. Dat zou geleid kunnen hebben tot een aantasting van de legitimiteit van de democratie, maar dat is niet gebeurd. Integendeel, de democratie geldt voor de grote

³¹ Deze gedachte staat centraal in Huub Dijkstra, *Het Huis van Argus*, De wakende blik in de democratie, Amsterdam: Boom 2016.

³² Zie vooral Pierre Rosanvallon, *Democratic Legitimacy, Impartiality, Reflexivity, Proximity*, Princeton: Princeton University Press 2011 (2008). De auteur heeft zijn stellingen samengevat in Pierre Rosanvallon, 'The Metamorphoses of Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity', *Constellations* (2011), Vol. 18, No. 2, p.114-123.

meerderheid als de meest wenselijke politieke orde, althans in Nederland. Dat is opmerkelijk en te verklaren uit een aantal nieuwe praktijken en zienswijzen. De nieuwe vormen van democratische activiteit (tegendemocratie) gaan gepaard met nieuwe denkbeelden over legitimiteit.

In het verleden werd politieke legitimiteit in verband gebracht met de macht van het volk of van de mensen die door het volk gekozen zijn. In een samenleving waar het volk bestaat uit louter minderheden en uit een optelsom van deelbelangen, vereist het algemeen belang niet te kiezen voor een specifiek belang, maar alle belangen zorgvuldig tegen elkaar af te wegen. Daarom wordt onpartijdigheid een belangrijke waarde zoals blijkt uit de talrijke onafhankelijke autoriteiten die door de gekozen politici in het leven worden geroepen. Ook wordt steeds vaker een beroep gedaan op recht en onpartijdige rechtspraak om politieke vraagstukken op te lossen. Het principe van de onpartijdigheid betekent dat 'de macht van het volk' wordt vervangen door 'de macht van niemand: een macht die niet gekaapt kan worden door een specifieke groep'.³³ Dit verklaart ook het toenemende belang van de rechtsstaat voor de democratie. Deze 'negatieve soevereiniteit' maakt dat onze orde bestempeld kan worden alsof het belang van allen gediend wordt, 'alsof het volk regeert'.

Tot slot

Tot slot een woord van dank. In de eerste plaats aan het College van bestuur en tevens aan de medewerkers die het College ondersteunen bij zijn taak, voor het vertrouwen en de goede samenwerking in de afgelopen 17 jaren. In de tweede plaats aan de collega's van de Faculteit Cultuur- en rechtswetenschappen, in het bijzonder het cluster rechtswetenschappen. Hoewel ik geen jurist ben, hebben jullie mij opgenomen als een van jullie. Ik heb mij altijd thuis gevoeld bij jullie. Daarvoor mijn dank. Tenslotte en niet in de laatste plaats een woord van dank aan de studenten. Het contact en de discussie met jullie heb ik ervaren als inspirerend. Ik heb daar veel genoeg aan beleefd.

Ik heb gezegd.

³³ Rosanvallon, *Democratic Legitimacy*, a.w., p. 119.

