

# Het dispuut over democratie: overbruggen we de kloof?

MONIKA SIE DHIAN HO

20 Bij het opstellen van het PvdA-verkiezingsprogramma vonden de vertrekkende politiek leider Wouter Bos en zijn beoogde opvolger Job Cohen elkaar snel in hun wens om een doorbraak te forceren in de vernieuwing van onze democratie. ‘Burgers willen directe invloed op het bestuur en vaker dan een keer per jaar’, zo schreven zij, ‘De vernieuwing van onze democratie is veelbesproken maar heeft nog weinig voortgang gemaakt in de afgelopen decennia. De PvdA heeft stelling genomen voor de door de Raad gekozen burgemeester, voor correctieve referenda, voor burgerinitiatieven, voor verbeteringen van het kiesstelsel. Maar om hierin betekenisvolle vooruitgang te boeken is een breed en langjarig maatschappelijk en politiek draagvlak nodig. Zeker wanneer grondwetswijzigingen nodig zijn voor verdergaande stappen. Het maatschappelijk klimaat vraagt hier nadrukkelijk om.’ Bij de presentatie van het verkiezingsprogramma haalde Cohen het nieuws met zijn oproep aan alle partijen — inclusief zijn eigen PvdA — om ‘over hun eigen schaduw heen te springen’, teneinde ‘zonder taboes vooraf, in korte tijd te komen tot een langjarig Nationaal Democratie Akkoord’.

Een Nationaal Democratie Akkoord biedt interessante mogelijkheden. In eerste instantie

**Over de auteur** *Monika Sie Dhian Ho is directeur van de Wiardi Beckman Stichting en redacteur van S&D.*

**Noten** zie pagina 29

gaat het om een potentiële politieke interventie in de komende kabinetsperiode via een democratisch akkoord tussen de toekomstige coalitiepartijen — als de PvdA daar tenminste toe behoort. Onder rechtstreekse politieke leiding van een project- c.q. programmaminister of van een staatscommissie onder de minister van Binnenlandse Zaken — met een stevig mandaat, dus met een sterker politiek commitment dan er was bij eerdere conventies over democratische vernieuwing — kan een reeks concrete hervormingen worden besproken en in de komende vier jaar in gang worden gezet.

Dergelijke voortgang op politiek gebied kan bovendien inspiratie bieden voor een breder maatschappelijk debat, buiten het bereik van een coalitie-akkoord, met als kernvraag hoe de zeggenschap van mensen over hun leven te vergroten, hoe macht beter te spreiden en beter te controleren.

Cohen heeft gelijk met zijn stelling dat een doorbraak in het debat over democratische vernieuwing erkenning vergt van het feit dat verschillende partijen zich in ‘loopgraven’ hebben verschanst. Vrij vertaald: uiteenlopende democratietheorieën bepalen hoe vanuit verschillende politieke partijen wordt geantwoord op de vragen ‘wat is het probleem?’ en ‘hoe lossen we het op?’. Ook binnen partijen verschillen de democratieperspectieven en blijkt het lastig om op een lijn te komen. Cohens oproep om ‘over de eigen schaduw heen te springen’ snijdt in

zoverre hout, dat consensus over versterking van onze democratie alleen tot stand zal komen als partijen bereid zijn om in een open debat te bespreken waarin de kracht schuilt van onze representatieve democratie en waarin de zwakte. Partijen moeten niet alleen hun gelijk willen halen, maar ook de achterkant van hun gelijk willen bespreken. Hoe werken de verschillende vernieuwingsvoorstellen die in Nederland worden voorgestaan uit in andere landen? Wat zijn de voordelen? Maar ook: wat zijn de nadelen en hoe kunnen we die minimaliseren?

Spreeken over het belang van een 'nationaal akkoord' doet recht aan het feit dat de weg naar democratisering een constructieve combinatie vereist van verschillende democratieperspectieven. Niet de superioriteit van een van deze benaderingen moet inzet van het debat zijn, maar de vraag welke voorstellen onder welke voorwaarden voor welke aspecten van het democratisch bestel een verbetering kunnen betekenen.<sup>1</sup>

## *In het debat over democratische vernieuwing moeten partijen ook de achterkant van hun gelijk willen bespreken*

Zoals Willem Witteveen elders in deze *seD* terecht opmerkt zou het haaks staan op de doelstelling om burgers meer rechtstreeks bij de politieke besluitvorming te betrekken, als politieke partijen nu achter gesloten deuren zouden gaan onderhandelen over langjarige afspraken over democratische vernieuwing. 'Het eerste wat de PvdA — en andere partijen — te doen staat is aangeven welke voorstellen er al dan niet op de agenda van een Nationaal Democratie Akkoord thuishoren,' zo stelt hij. Dit thema-nummer van *seD* wil hieraan een bijdrage leveren, door een elftal auteurs uit verschillende denkrichtingen aan het woord te laten over de 'problemen der democratie'. Hun is gevraagd te beginnen met een diagnose (wat is eigenlijk het

probleem?) om daarna aannemelijk te maken waarom hun voorstellen tot verbeteringen zouden kunnen leiden.

Eerst volgt nu, in dit inleidende artikel, een inventarisatie van een overzichtelijk aantal normatieve democratietheorieën waartoe de meeste bijdragen aan het democratiseringsdebat te herleiden zijn.<sup>2</sup> Willen we de 'kloof' tussen uiteenlopende politieke tradities overbruggen en het eens worden over de agenda van een Democratie Akkoord, dan is het vervolgens zinvol om het debat in te gaan met een handvol helder omschreven goede voornemens.

### INGANGEN

Democratie wordt hier gedefinieerd als een set principes, niet als een set instituties die aan een bepaalde locatie (bijvoorbeeld de natiestaat) zijn verbonden. Democratie is dan een politieke besluitvormingsprocedure waarin politieke gelijkheid en politieke vrijheid zijn gewaarborgd.

Om dit ideaal naderbij te brengen moet continu aan democratisering worden gewerkt: permanente reflectie en onderhoud zijn vereist. De waarschuwing van politicologen dat we hier van doen hebben met een 'essentially contested concept' geldt niet zozeer voor democratie in haar abstracte betekenis, als wel voor de vraag hoe de democratische principes van gelijkheid en vrijheid in de praktijk gestalte krijgen. Onderwerp van debat is hoe de politieke besluitvormingsprocedure wordt vormgegeven (direct of getrap; met een nadruk op consensusvorming of juist op stemmen tellen) en wat als de locatie bij uitstek geldt voor democratische besluitvorming (alleen de nationale staat, of ook de school, het ziekenhuis, de onderneming, de Europese Unie et cetera).

In dit complexe debat kan men verschillende democratieperspectieven onderscheiden, afhankelijk van de vraag of de nadruk wordt gelegd op:

1. maatschappelijke (associatieve) dan wel politieke democratie;
2. vertegenwoordigende (indirecte) dan wel directe (zelfbeschikkende) democratie;

3. deliberatieve of integratieve democratie (argumenteren, consensus zoeken) dan wel aggregatieve democratie (stemmen, de meerderheid beslist).<sup>3</sup>

Gevraagd naar de problemen in onze democratie, leggen ook de auteurs in dit themanummer van *s&d* allerlei verschillende accenten. Desalniettemin lijkt zich een vijftal perspectieven af te tekenen rond de volgende kernbegrippen: associatieve democratie, consensusdemocratie, penduledemocratie, kiezersdemocratie en participatiedemocratie.<sup>4</sup>

#### ASSOCIATIEVE DEMOCRATIE

Kenmerkend voor de associatieve of maatschappelijke democratietheorie is de nadruk op maatschappelijk zelfbestuur, de spreiding van macht en het recht op zeggenschap van mensen over hun dagelijkse werk- en leefomgeving. Hieraan ten grondslag ligt de dubbele constatering dat buiten het politieke bestel op vele plaatsen macht wordt uitgeoefend en dat centrale sturing onmogelijk is. Maatschappelijk zelfbestuur is volgens associatieve democraten zowel goed als nuttig. 'Het is goed omdat zelfbestuur het aantal locaties waar burgers kunnen meebeslissen radicaal vergroot; het is goed omdat het burgers meer keuzemogelijkheden geeft; en het is nuttig omdat het collectieve oplossingen mogelijk maakt zonder te vervallen in uniformiteit of in vrijheidsberovend paternalisme', aldus de verklaarde associatief democraat Ewald Engelen.<sup>5</sup>

22 De associatieve traditie heeft het democratiseringsstreven van sociaal-democraten in allerlei landen van oudsher sterk beïnvloed — denk aan het Britse gildesocialisme en het continentale coöperatieve socialisme uit de jaren twintig van de vorige eeuw. Ook in Nederland pleiten sociaal-democraten voor democratisering van verschillende maatschappelijke sectoren, onder het beroemde motto van Joop den Uyl uit *De weg naar vrijheid*: 'Geen machtsuitoefening zonder verantwoordingsplicht en geen grotere machtsconcentratie dan voor de vervulling van de gestelde taken onmisbaar'.<sup>6</sup>

Met uitzondering van enkele rasdemocraten als Paul Kalma, hebben sociaal-democraten de aandacht voor maatschappelijke democratisering echter laten verslappen. Zij staan daarin overigens niet alleen; andere partijen geven blijk van dezelfde blinde vlek. Kalma zoekt de oorzaak, voor zover het probleem zijn eigen partij betreft, bij een toenemende vereenzelviging van politici met overheidsbeleid, een groeiende afstand tot maatschappelijke bewegingen en organisaties en, wellicht, teleurstelling over de radicale jaren zestig en zeventig ('democratisering van alle geledingen op alle niveaus'). 'Het gevolg is dat, bijvoorbeeld, de medezeggenschap in het bedrijfsleven al jaren geen belangrijk issue meer voor de PvdA is. En dat terwijl het casino-kapitalisme laat zien hoe belangrijk het is om de positie van werknemers arbeids- en vennootschapsrechtelijk te versterken', aldus Kalma.<sup>7</sup>

### *Sociaal-democraten hebben de aandacht voor maatschappelijke democratisering laten verslappen*

Maar het gaat de associatief democraten om meer dan medezeggenschapsraden in het bedrijfsleven. Het gaat om sturing in het eigen bestaan, om zeggenschap van mensen over hun dagelijkse werk- en leefomgeving. Het gebrek aan zeggenschap, het gevoel van mensen 'in de maling genomen te worden' is dan een centraal probleem — Menno Hurenkamp gebruikt er de term 'piepelen' voor elders in deze *s&d*. Dat piepelen gebeurt buiten, niet in het parlement: 'Nederlanders voelen zich gepiepeld door hun huisarts die wil dat ze gewicht verliezen, door hun kabelmaatschappij die televisiepakketten biedt die ze niet willen, door hun verzekeringsmaatschappij die hun zestig keuzes voorlegt, door de directeur van de school van hun kinderen die achteloos laat weten dat het morgen inderdaad weer een "bijscholingsdag voor het

personeel” is, door hun buurman die geen zin heeft om de muziek zachter te zetten, door de stapel administratie die ze moeten bijhouden voor het beetje subsidie dat ze krijgen voor hun burgerinitiatief, door een overheid die geld uitgeeft aan onbegrijpelijke cultuur.’

De oplossing ligt volgens Hurenkamp in nadenken over “‘publiek eigenaarschap” (...) als gedeeld bezit van het publieke domein’. Hij vervolgt: ‘Mensen moeten zich daar kunnen handhaven (mondig zijn), gezien weten (erkenning krijgen) en waar nodig bijgestuurd worden (respect krijgen) — zodat ze beslissingen (leren) zien als legitiem of anders die beslissingen succesvol weten te bestrijden. Ze moeten zich mede-eigenaar voelen, zich medeverantwoordelijk weten en eigen initiatief als een reële mogelijkheid kunnen zien.’ Publiek eigenaarschap bereik je, aldus Hurenkamp, via ‘kleine, aardse dingen’: scholing in burgerschap en vormen van inspraak op lokaal niveau.

#### CONSENSUSDEMOCRATIE

De traditie van de consensusdemocratie combineert een nadruk op indirecte, vertegenwoordigende democratie met een deliberatieve, consensuszoekende besluitvorming (gekenmerkt door coalitieregeringen, collegiaal en consensueel bestuur, alsmede uitgebreid overleg met vertegenwoordigers van maatschappelijke belangen). Het model van de consensusdemocratie is vanouds dominant in het Nederlandse systeem.

Ook in deze *seD* worden bijdragen uit verschillende partijpolitieke hoeken door deze principes geïnspireerd. De gemene deler van deze analyses is sceptis ten aanzien van hervormingen van de instituties en de staatkundige structuur. Volgens de auteurs Cees Veerman, Arjan Vliegthart, Adriaan van Veldhuizen en Imrat Verhoeven betreffen de problemen der democratie vooral de politieke cultuur: de wijze waarop politici met elkaar en met de rest van de samenleving omgaan. Een terugkerende klacht is de ‘ideologische onderkoeling’ (de term is van

de historicus Piet de Rooy) die eind jaren tachtig is ingezet. Veerman waarschuwt: ‘Daar waar politiek niet meer bedreven wordt op grond van uitgangspunten, verzandt zij in een optelsom van standpunten. Aldus wordt in de hand gewerkt dat kiezers zich in het stemhokje puur door eigenbelang laten leiden. (...) Het verlies van ideologische grondslagen als bindmiddel binnen partijen en als inspiratiebron voor alledaagse politieke vraagstukken ondermijnt op termijn de partijdemocratie.’

### *Het model van de consensusdemocratie is vanouds dominant in het Nederlandse systeem*

Vliegthart en Van Veldhuizen kaarten daarnaast aan dat de Nederlandse politiek verantwoordelijkheden op tal van terreinen wilens en wetens heeft afgeschoven naar de markt (via privatisering) en naar de Europese Unie. Vliegthart: ‘Op een toenemend aantal maatschappelijke vraagstukken wordt gereageerd met “daar gaan wij niet over”. Burgers die zich met maatschappelijke problemen tot de overheid wenden krijgen in zo’n geval nul op het rekest. Zij blijven achter met de indruk dat zij vooral goed voor zichzelf moeten zorgen, wat zich vertaalt in een afnemende maatschappelijke en politieke betrokkenheid.’ Burgers die teleurgesteld worden in hun verwachtingen zien we terug in de analyse van Veerman, maar volgens hem heeft dat verschijnsel juist te maken met de gretigheid waarmee de overheid in het verleden te vaak en te snel verantwoordelijkheden naar zich toe heeft getrokken. ‘Door initiatieven bij de samenleving weg te halen en te institutionaliseren heeft de politiek, onbedoeld, consumentisme gekweekt en aangewakkerd’, zo betoogt hij.

Een derde probleem waar consensusdemocraten mee worstelen is het functieverlies van politieke partijen. Niet alleen de reeds genoemde gebrekkige prestatie van partijen in pro-

grammatisch opzicht is in hun ogen een bron van zorg, maar ook het risico dat zij hun functie verliezen als plaats voor politiek en intellectueel debat, en als kanaal voor invloedsoefening door partijleden.

De oplossing zoeken consensusdemocraten in een verheldering van de publieke kaders en verantwoordelijkheden en in ideologische herbronning. Van Veldhuizen stelt dat politieke partijen er vervolgens goed aan doen om Kamerleden naar voren te schuiven met een duidelijk ideologisch profiel. 'De kiezer kiest namelijk

### *Een 'stem voor de macht', de mogelijkheid 'to throw the rascals out' — velen verlangen ernaar*

niet alleen op rationele gronden. Ook "pathos" is van groot belang; de kiezer moet emotioneel geraakt worden voordat hij politiek geëngageerd raakt.' Deze stelling vormt ook het uitgangspunt van de bijdrage van Imrat Verhoeven aan deze s&D. Hij werkt daarin de stelling uit dat politici zich bij beleidsvorming en -uitvoering bewust moeten zijn van de soorten emoties die ze opwekken en van de intensiteit waarmee ze die emoties overbrengen.

#### PENDULEDEMOCRATIE

24 Penduledemocraten delen met consensusdemocraten een voorkeur voor indirecte democratie, maar onderscheiden zich van hen door een nadruk op een majoritaire besluitvormingsprocedure: als het principe van 'the winner takes all' wordt toegepast, hebben burgers de mogelijkheid om met een verkiezingsuitslag de pendule naar de kant van de oppositie te laten zwiepen.

Het is deze 'stem voor de macht', in combinatie met de mogelijkheid 'to throw the rascals out', waar velen in coalitieland Nederland hevig naar verlangen — daarvan getuigen ook

artikelen in deze s&D. Ed van Thijn verwoordt het zo: 'Nooit wordt in Nederland de vraag gesteld waartoe verkiezingen eigenlijk dienen. Is het de bedoeling om een parlement samen te stellen dat de perfecte weerspiegeling is van de diversiteit van meningen onder de bevolking? Of zijn de verkiezingen ook — of misschien wel in de eerste plaats — bedoeld om de bevolking een instrument in handen te geven om richting te geven aan toekomstig beleid?' Met een groot gevoel van urgentie schrijft Van Thijn over de wijze waarop ons kiesstelsel de fragmentatie van ons partijensysteem bevordert en de samenwerking met verwante partijen afstraft in plaats van belooft.

Ook Rein Jan Hoekstra beklagt zich erover dat kabinetsformaties worden gecompliceerd door de werking van ons kiesstelsel. Jan Vis zet de zaak nog scherper aan: 'De evenredige vertegenwoordiging was de kroon op de apartheid die wij verzuiling noemen. De partijen werden oppermachtig bij de regeringsvorming en de kiezers onmachtig. Die moesten voortaan maar afwachten wat er uit de coalitieonderhandelingen — na de verkiezingen! — kwam rollen. (...) Je zou zeggen dat het tijd is geworden voor een hervorming die onze stem beslissend maakt en daarmee een duidelijke machtsbasis oplevert.'

In deze lijn kunnen ook de pleidooien worden gezien van Rein Jan Hoekstra, Hans Engels en Dick Pels voor invloed van kiezers op de aanstelling van bestuurders (burgemeester, commissaris van de Koningin en minister-president).

#### KIEZERSDEMOCRATIE

Directe democratie in combinatie met aggregatieve besluitvorming vormt de receptuur voor de kiezersdemocratie. Het is vanuit deze invalshoek dat Hans Engels in zijn bijdrage de Nederlandse 'top-down democratie' hekelt. Net als Jan Vis stelt hij dat het probleem al begint bij de principiële afwijzing van de volkssoevereiniteit door de confessionele partijen —

een keuze die heeft geleid tot pijnlijke negaties en vele vaagheden in onze Grondwet. Beide auteurs beschouwen de Grondwet als een slot op de deur naar hervormingen. In de woorden van Vis: 'Het probleem is dat zolang we zwijgen over de herkomst van de hoogste macht, er ook nooit een goed gesprek over de democratie op gang kan komen. Dan wordt die ook doodgezwegen.'

Engels heeft, evenals Vis, grote bezwaren tegen de partijendemocratie. Hij verwijst naar Leibholz als hij spreekt van een 'gekunstelde herformulering van de kiezersdemocratie': de opvatting van de meerderheid van de partijen wordt gelijkgesteld aan de volkswil. 'Na een aanvankelijk vruchtbare periode van kanalise-

ring van maatschappelijk pluralisme na 1917 hebben de politieke partijen inmiddels zowel de kiezers als de staatsorganen vrijwel volledig gekoloniseerd', zo constateert hij. Engels deelt de diagnose van de consensusdemocraten dat de functies van politieke partijen aanzienlijk zijn uitgehold. Waar de consensusdemocraten daarin een aanleiding zien tot revitalisering van politieke partijen, vindt Engels echter dat partijen hun centrale plaats in het ons bestel niet langer verdienen. Hij pleit voor meer directe invloed van burgers op de inhoud van het beleid, bijvoorbeeld via correctieve en door burgers zelf geïnitieerde referenda.

Overigens wordt de these van Vis en Engels dat de Grondwet democratische hervormingen



in de weg staat bevestigd door Rein Jan Hoekstra, wanneer deze in zijn artikel de stelling poneert en beargumenteert dat het referendum ‘niet past in ons constitutioneel recht’.

#### PARTICIPATIEDEMOCRATIE

De participatiedemocratie heeft met de kiezersdemocratie het principe gemeen dat democratie een ‘bottom-up’ proces is en dat burgers direct betrokken zijn. Een groot verschil schuilt echter in de besluitvormingsmethode. Waar bij de

## Het participatieperspectief op democratie sluit aan bij de opkomst van nieuwe media

kiezersdemocratie besluiten vallen via stemmen en het vergaren van een meerderheid (referendum, direct kiezen van bestuurders), ligt in het participatieperspectief de nadruk op een uitwisseling van gezichtspunten en op consensusvorming, waarbij het goed mogelijk is dat mensen hun mening vormen of bijstellen in interactie met anderen. Door te participeren en te delibereren over de publieke zaak dragen burgers niet alleen bij aan legitieme besluiten, maar emanciperen zij ook.

26 Het participatieperspectief sloeg oorspronkelijk aan in de democratieliteratuur door kritiek op het aggregatieve karakter van andere democratieperspectieven, die minderheidsstandpunten structureel negeerden. Meer recentelijk groeit de academische aanhang van het participatieperspectief onder verwijzing naar de creatieve competenties van burgers en de potentie van nieuwe media. Roel in ‘t Veld verwoordt het zo: ‘Op het terrein van de interactieve beleidsontwikkeling leeft het gezichtspunt dat processen van interactie, argumentatie en communicatie, dankzij de creatieve competenties van de deelnemers, een kwalitatief superieure inhoud van een

voorstel kunnen voortbrengen, die op geen andere wijze zou zijn te bereiken. Bovendien zal een populatie die eigen waarden, ideeën en voorkeuren heeft “kwijt gekund” in een proces eerder bijdragen aan draagvlak dan een nimmer geconsulteerde populatie. Op deze wijze grijpen vergroting van draagvlak en kwaliteit in elkaar.’<sup>8</sup>

#### UITWEGEN

Wat leert ons deze rondgang langs elf auteurs, losjes geordend aan de hand van vijf democratieperspectieven, nu over de democratische ‘mood we’re in’ en de slagingskansen van een Democratie Akkoord? Twee dingen. Aan de ene kant is helder dat het debat tussen de verschillende democratieperspectieven op punten moeizaam verloopt en voortgang een nieuwe benadering vergt. Het debat is moe en toe aan nieuwe *rules of engagement*. Aan de andere kant levert de rondgang ook een rijkdom aan relatief onbetwiste punten op: goede ideeën waar politici en burgers bij wijze van spreken morgen mee aan de slag kunnen gaan.

Beide inzichten zijn een nadere verkenning waard. Over de randvoorwaarden voor een geïntensiveerd democratedebat valt in dit stadium het volgende op te merken:

> Voorstanders van hervormingen van institutionele structuren geven preciezer aan voor welk probleem hun voorstel een oplossing is. Zij refereren bij voorkeur aan vergelijkbare gevallen waaruit de kracht van hun voorstel blijkt — zo’n casus kan bijvoorbeeld een historische zijn, of een uit het buitenland. Zij schrikken er niet voor terug om ook nadelige effecten te bespreken en reiken manieren aan om die te minimaliseren.

> Tegenstanders van structurele hervormingen spannen zich in om aan te geven op grond waarvan ze verwachten dat de door hen gewenste veranderingen in politiek gedrag en politieke cultuur morgen wél zullen optreden (ook zonder dat structurele hervormingen

worden ingezet), terwijl dat gisteren nog niet het geval was.

> Voortgang op de weg van democratisering zal grotendeels afhankelijk zijn van constructieve en creatieve combinaties van uiteenlopende democratieperspectieven. Zoals Willem Witteveen in deze s&D helder uiteenzet, deelt de ideologische traditie waarin hij zelf staat, de sociaal-democratie, een fundamenteel dilemma met de tradities van christelijke en liberale democraten. Het is een dilemma dat wortelt in het verlangen om enerzijds de vertegen-

## *Het democratedebat is moe en toe aan nieuwe 'rules of engagement'*

woordigende democratie sterker te maken en anderzijds burgers meer zeggenschap geven. De vraag is of dat verenigbare wensen zijn, aldus Witteveen. De spanning die besloten ligt in dit dubbele streven staat rechtlijnige, onomwonden standpuntbepaling in de weg. 'Juist bij de erkenning van deze dubbelzinnigheid ligt het eerste aanknopingspunt voor de dialoog', zo stelt hij, 'De interessantste voorstellen voor een Nationale Democratie Dialoog zijn (...) voorstellen die het onmogelijke proberen te realiseren. Plannen die burgers de mogelijkheid geven hun betrokkenheid bij de publieke zaak te tonen, moeten gecombineerd worden met en ruimte laten aan voorstellen om de bestaande vertegenwoordigende democratie te versterken en te verbeteren.' Natuurlijk, niet alle combinaties zullen even goed werken. De opdracht waar we voor staan is om, met oog voor de situationele en culturele context, effectieve en legitieme combinaties na te streven. Her en der in deze s&D doen auteurs hiertoe al dappere pogingen.

> Doorbraken vereisen een subtiele combinatie van continuïteit en verandering. Frank Hendriks spreekt in dit licht van reinventing tradition: 'Reinventing tradition is een mengeling van verandering en behoud, van bewegen en te-

genwegen, van meegaan zonder doorschieten, van compensatie zonder overcompensatie. Het is naar mijn oordeel het enig begaanbare pad voor democratische vernieuwing in Nederland. Het maakt gebruik van de verborgen rekbaarheid, de *elasticité secrète*, die Schama [historicus en kenner van de Nederlandse cultuur, MSDH] wezenlijk acht voor de Nederlandse cultuur.<sup>9</sup>

> De geloofwaardigheid van het debat vereist dat politici hun 'instrumentalisme' ten aanzien van democratische vernieuwing overwinnen, hun wens om 'goed te doen voor de mensen' en daartoe naar believen middelen in te zetten. Instrumentalisme leidt tot een oriëntatie op de macht, in plaats van een oriëntatie op zeggenschap en participatie. Herman van Gunsteren heeft dit instrumentalisme in verband gebracht met de PvdA (een referendum over een Europees verdrag moet in deze visie alleen worden gehouden als de uitslag in overeenstemming is met de goede intenties van de PvdA).<sup>10</sup> Dick Pels refereert aan dezelfde neiging als hij in zijn bijdrage aan dit themablok de reactie van GroenLinks bespreekt op de omhelzing van hun democratiseringsidealen door rechts-populistische politici: 'Het effect van deze rechtse afbuiging van de eigen democratiseringsidealen was dat de linkse partijen allergischer werden voor zelfkritiek en voorzichtiger werden met vormen van directe democratie, zeker als men vermoedde dat zij het politieke personalisme, het mediaspektakel en nationalistische "onderbuikgevoelens" zouden bevorderen.'

Het zoeken naar een doorbraak langs bovenstaande lijnen zal flink wat tijd en inspanning vergen. Dat betekent niet dat er intussen niets gebeurt: er kan al direct worden (door)gewerkt aan de realisatie van allerlei goede ideeën die geen enkele politieke traditie of democratiethoretische school met een veto zal willen treffen. Tot die categorie behoren de volgende voorstellen c.q. aansporingen:

> *Noblesse oblige*. Een democratiseringsinitiatief begint ermee dat politici en bestuurders het



democratiseringsideaal meer gaan voorleven: je moet laten zien dat je het meent. Elke politicus en elke institutie zou zich moeten beraden op de vraag hoe zij/hij democratischer, opener en responsiever zou kunnen functioneren. Het gaat mensen niet alleen om de vraag wie hen representeert en om de vraag of zij ambtsdragers mogen kiezen, maar ook om de vraag hoe zij gedurende de rit worden gerepresenteerd — zoals dat tot uitdrukking komt in beleidsplannen, procedures, omgangsvormen, politieke stijl. De neiging van politici en bestuurders om loyaal te zijn aan instituties moet worden omgezet in een streven naar het dienen van het volk. Van dat dienen merken burgers nu te weinig. In de woorden van Lodewijk Asscher: er is behoefte aan ‘niet-cynische politiek, aan een can-do mentaliteit’.<sup>11</sup>

## *De neiging van politici om loyaal te zijn aan instituties moet veranderen in een streven naar het dienen van het volk*

> *Responsief bestuur.* Maak meer gebruik van de creatieve competenties van burgers. Betrek burgers en maatschappelijke organisaties nauwer bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Dit vraagt om nieuwe vormen van debat en verantwoording, zoals burgerfora, burgerinitiatieven, maatschappelijke enquêtes, rondetafelgesprekken (van politici, belangengroepen, betrokken burgers en deskundigen) en medezeggenschap van bewoners over de budgetten voor leefbaarheid en veiligheid in hun buurt. Tal van dit soort ontwikkelingen op gemeentelijk niveau stemmen hoopvol.<sup>12</sup>

> *Herstel van verantwoordelijkheden.* De zeggenschap over tal van terreinen is van Den Haag verplaatst naar Europa, naar zelfstandige bestuursorganen, naar ambtelijke voorportalen of naar andere plekken, zonder dat nog sprake

is van adequate controle en verantwoording. In het debat over de vormgeving van onze democratie dient deze problematiek van de privatisering van de politiek die ertoe leidt dat ‘niemand regeert’ (de term is van Marc Chavannes) veel aandacht te krijgen.

> *Een parlement met gezag.* Laat het nationale parlement — de Tweede Kamer in het bijzonder — zijn verantwoordelijkheid nemen en de macht controleren, in Europa (samen met het Europees Parlement) en in Den Haag. Ook regeringsfracties moeten hiertoe de ruimte krijgen. De controle op de macht is verder gebaat bij grotere pluriformiteit in de advisering.

> *Verbeter het onderwijs over democratie en burgerschap.* De middelbare school moet een leerschool zijn voor de democratie als cultuur. Hier komt iedereen tot de leeftijd van zestien jaar samen. Laat politiek en staatsinrichting een thema in de lessen zijn, maar bied jonge mensen ook ruimte voor concrete democratische ervaringen (conflictoplossing, klassenvertegenwoordiging), opdat zij naast consumenten ook competente burgers worden.

> *Versterk de maatschappelijke en de lokale democratie.* Voer ‘democracy as a way of life’ in op onderwijsinstellingen, binnen woningcorporaties, in gezondheidszorginstellingen et cetera. Richt het lokale bestuur zo in dat dát het logische eerste aanspreekpunt is voor burgers. Draag bij aan stadsburgerschap, naast staatsburgerschap.

> *Formuleer aansprekende politieke visies.* Die visies dienen de kernwaarden en beginselen van een politieke partij te verbinden met het alledaagse beleid. Rekruteer politici die zich onderscheiden door een duidelijk ideologisch profiel en een herkenbaar politiek project.

### UIT DE LOOPGRAVEN

Een vruchtbaar debat over democratisering heeft, in deze tijd misschien wel meer dan ooit tevoren, een bereidheid om in gesprek te gaan met andersdenkenden en om de achterkant van het eigen gelijk te verkennen. De loopgraven uit — dat is de enige weg vooruit. Democratie is

geen rustig bezit, het onderhouden ervan is een continue opdracht.

Willen we op enig moment tot breed gesteunde keuzes komen en tot formele besluitvorming daarover, dan is samenwerking essentieel. Daarom laat het zich aanzien dat aan de lijst met randvoorwaarden voor een kansrijk democratiseringsdebat nog een item kan worden toegevoegd: niet alleen

politici, bestuurders en politieke partijen van allerlei gezindten moeten geïnvolveerd zijn en hun stem kunnen laten horen, maar ook universiteiten, wetenschappelijke bureaus van politieke partijen en 'ervaringsdeskundigen' die zich bewegen binnen uiteenlopende maatschappelijke terreinen en op verschillende bestuurlijke schaalniveaus, van het lokale tot en met het Europese.

#### Noten

- 1 Het idee van een constructief debat tussen vertegenwoordigers van verschillende democratiebenaderingen lag ook ten grondslag aan de WRR-publicatie *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), Amsterdam University Press, 2004.
- 2 De auteur bedankt Mare Faber voor haar commentaar en uitstekende redactionele adviezen.
- 3 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho: *ibid.*, p. 29-30.
- 4 In *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam University Press, 2006, combineert Frank Hendriks de tweede en derde hier genoemde dimensie tot een typologie van vier democratiemodellen: consensusdemocratie, penduledemocratie, kiezersdemocratie en participatiedemocratie. De associatieve democratietheorie behandelt Hendriks slechts heel kort, als een combinatie van consensus- en participatiedemocratie — daarna komt hij er niet meer op terug. Gezien de eenzijdige focus die in het Nederlandse democratiEDEBAT wordt gelegd op politieke democratie (waarbij ook de vier democratieperspectieven van Hendriks vooral op dat vlak worden uitgewerkt), is er in dit artikel voor gekozen om de associatieve democratietheorie als een apart perspectief te behandelen.
- 5 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho: *ibid.*, p. 32-33.
- 6 J. M. den Uyl, *De weg naar vrijheid*, Wiardi Beckman Stichting, 1951.
- 7 P. Kalma, *De PvdA en het Democratisch Akkoord*, schriftelijke bijdrage aan een strategische werkconferentie van de wbs, gehouden op 9 mei 2010, p.1.
- 8 Zie de bijdrage van In 't Veld aan het forum over het Nationaal Democratie Akkoord op de website van de wbs: [http://www.wbs.nl/forum/7/reflecties\\_op\\_onze\\_democratie](http://www.wbs.nl/forum/7/reflecties_op_onze_democratie)
- 9 F. Hendriks, *ibid.*, p.190.
- 10 Zie H. Van Gunsteren, *Vertrouwen in democratie*, Van Gennep, 2006.
- 11 L. Asscher, *De ontsluitte stad*, Bert Bakker, 2010.
- 12 Zie ook de schriftelijke bijdrage van Imrat Verhoeven aan de strategische werkconferentie van de wbs over het Nationaal Democratie Akkoord, 9 mei 2010.