

Democratische vergezichten

Essays over de representatieve democratie in Nederland

Redactie:

B.F. Steur

H. van Dijk

G.-J. van den Nieuwenhuizen

december 2004

Inhoud

Voorwoord	5
Democratische vergezichten	7
Een inleiding Drs. B.F. Steur, drs. H. van Dijk en drs. G.-J. van den Nieuwenhuijzen	
Onvrede, onbegrip en politieke kernideeën	27
Prof. dr. A.C. Zijdeveld	
Wie vertegenwoordigt wat? En hoe?	47
Prof. dr. A.B. Ringeling	
‘Woeling van partijschap’	69
Wat partijen moeten doen, nu zij hun alleenrecht op geloofwaardige vertegenwoordiging van het volk voorgoed kwijt zijn Prof. dr. J.W. de Beus	
Personalisering van de politiek	95
Prof. dr. H. te Velde	
Verblind door de Zonnekoning	115
Nederland en de democratische representatie in Europa Drs. L.J. van Middelaar	
Verlevendiging van de democratie, in het bijzonder door het afschaffen van algemene representatie	147
Prof. dr. R.J. in 't Veld	
Nederlandse bestuurscultuur	171
Prof. dr. G. Hofstede	
Over de auteurs	171
Illustratieverantwoording	190
Bijlage I	191
Overzicht van uitgebrachte adviezen	
Bijlage II	194
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	
Bijlage III	196
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	

Voorwoord

De Raad voor het openbaar bestuur heeft tot taak regering en parlement te adviseren over het doelmatig en doeltreffend functioneren en de inrichting van de overheid met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Het zal duidelijk zijn dat met name die laatste toevoeging, de aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat, richtinggevend is voor de advisering van de Raad. De democratische controle op het functioneren van de overheid en de wijze waarop die tot stand komt en in de praktijk gestalte krijgt, hebben daarom de voortdurende aandacht van de Raad bij al zijn advisering.

Dit najaar bracht de Raad op verzoek van de minister van bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties een advies uit over deliberatieve vormen van democratie. De Raad was van mening dat dergelijke vormen, binnen bepaalde randvoorwaarden, een nuttige aanvulling kunnen zijn op de representatieve democratie. Daarmee betrok de Raad wel duidelijk stelling, namelijk dat de representatieve democratie altijd het sluitstuk moet zijn in de verantwoording en de controle.

Maar daarmee maakte de Raad het zich ook niet gemakkelijk. Want het concept representatie is moeilijker in te vullen in een samenleving waarin coherente kiezersgroepen steeds meer gaan ontbreken. Er dreigt een 'gat' te vallen in de representatie, en dat leidt ertoe dat grote groepen kiezers op drift zijn geraakt. Ons politiek systeem wordt daardoor minder stabiel. De Raad is van mening dat er rondom het thema van het functioneren van de representatieve democratie nog een aantal fundamentele vragen ligt dat met het advies aan de minister van december 2004 nog niet is beantwoord.

Eenduidige en finale antwoorden zijn niet te geven. De Raad vroeg een aantal gerenommeerde wetenschappers hun licht te laten schijnen op het thema van het functioneren van de representatieve democratie. De resultaten daarvan treft u aan in deze bundel, die wij u ter overweging aanbieden. Het is de ambitie van de Raad in het voorjaar van 2005 zijn eigen advies over de representatieve democratie uit te brengen.

Prof. dr. J.A. van Kemenade,
voorzitter Raad voor het openbaar bestuur.

Democratische vergezichten

Een inleiding

Drs. B.F. Steur, drs. H. van Dijk en drs. G.-J. van den Nieuwenhuijzen



Illustratie vorige pagina:

Salomon van Ruysdael (1600/3-1670), *Gezicht op Beverwijk*, ca. 1661

“Parliament is not a *congress* of ambassadors from different and hostile interests...but parliament is a *deliberative* assembly of *one* nation, with *one* interest... You choose a member indeed; but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of *parliament*”¹

Edmund Burke

Edmund Burke sprak deze woorden op 3 november 1774 in zijn beroemde rede voor de kiezers van Bristol. Burke hield zijn toespraak nadat bekend was geworden dat hij één van de twee vertegenwoordigers van het district in het parlement zou worden. In zijn toespraak pleitte hij voor autonomie van de volksvertegenwoordiger. Nadat een volksvertegenwoordiger gekozen is, zo stelt Burke, moet de gekozene afgaan op zijn eigen oordeel en niet langer op dat van de kiezers. Uiteraard staat het de volksvertegenwoordiger vrij zich te laten leiden door de kiezers, want “their wishes ought to have great weight with him; their opinion, high respect; their business, unremitted attention”. Maar, en dat is de kern van het betoog van Burke, de volksvertegenwoordiger heeft de plicht en de verantwoordelijkheid uiteindelijk keuzes te maken naar zijn beste oordeel. Na het verstrijken van het mandaat kunnen de kiezers vervolgens een oordeel vellen over hun volksvertegenwoordiger. Zes jaar later, in 1780, bleek dat zijn kiezers niet gediend waren van zijn onafhankelijke positie. Bij diverse onderwerpen had Burke andere standpunten ingenomen dan zijn achterban wenselijk achtte, waardoor hij niet meer verkiesbaar werd gesteld.²

Edmund Burke stond aan de vooravond van de geboorte van de moderne parlementaire democratie. Hij gaf in zijn redevoering een treffende analyse van de relatie tussen de politieke vertegenwoordiger en de burger in het stelsel van de representatieve democratie. Of, in de woorden van Frank Ankersmit, de identitaire band tussen kiezer en gekozene werd door Burke radicaal en onherroepelijk doorgesneden.³ De verhouding tussen representant en gerepresenteerde bestaat ruim tweehonderd jaar later nog steeds. Het is echter een verhouding die niet langer vanzelfsprekend is. De maatschappelijke ontwikkelingen, zoals individualisering, ontideologisering, informatisering en internationalisering, oefenen een zware druk uit op het huidige democratische stelsel. Het is dan ook de vraag of de representatieve democratie in zijn huidige vorm de tand des tijds kan doorstaan.

In deze bundel wordt deze vraag geadresseerd door een aantal denkers over de Nederlandse democratie. Voordat wij kort op de verschillende bijdragen ingaan, zullen wij eerst in vogelvlucht de ontwikkeling van de representatieve democratie in Nederland schetsen. De politieke en bestuurlijke invulling van

¹ Burke (1854-1856), pp. 446-448.

² Burke (1999); Manin (1997); Sabine en Thorson (1989).

³ Ankersmit (1997).

de representatieve democratie verschilt immers van land tot land en is het gevolg van de specifieke geografische, sociale, economische en historische omstandigheden.

Van nul tot nu: de representatieve democratie in Nederland

Concordia res parvae crescunt (Door overeenstemming te bereiken, groeien kleine dingen; ofwel Eendracht maakt macht) was de wapenspreuk van de Republiek der Verenigde Nederlanden, die in 1588 ontstond nadat de gewestelijke staten de soevereiniteit hadden aanvaard. Deze wapenspreuk kwam ook tot uiting in de Unie van Utrecht (1579), die bij gebrek aan een verbondstekst als constituerend document werd gebruikt. In het eerste artikel daarvan verklaarden de diverse gewesten dat zij zich met elkaar zouden verbinden “als off siluyden maer één provincie waeren”.⁴ De Republiek bestond feitelijk uit zeven soevereine staatjes (een statenbond), die slechts bijeenkwamen in de Staten-Generaal voor overkoepelende aangelegenheden. Tijdens de vergaderingen van de Staten-Generaal mochten de vertegenwoordigers van de gewesten niet stemmen zonder last en ruggespraak.



Tijdens de Grote Vergadering (1651) van de Staten-Generaal werd geprobeerd een einde te maken aan het gewestelijke particularisme. Schilderij van Dirck van Delen, De Grote Zaal op het Binnenhof, 1651

Dit leidde tot een stelsel ‘vol persuasie’, maar uiteindelijk waren de gewesten gedwongen met elkaar samen te werken. Al was het maar door de continue

⁴ Van Sas (2004), p. 47.

dreiging door omringende landen aangevallen te worden of in de nimmer aflatende strijd tegen het water. Hoewel het besluitvormingssysteem veel vertraging in de besluitvorming opleverde, mislukten diverse pogingen hier verandering in te brengen.

De lange traditie van gewestelijke autonomie (en daarbinnen weer van de steden en ambachten) is van grote betekenis geweest voor het voortbestaan van sociale, politieke en godsdienstige minderheden in Nederland. Deze (grote groepen) minderheden verenigden zich in politieke facties die hun belangen vertegenwoordigden, waardoor een bestuurscultuur van ‘schikken en plooiën’ noodzakelijk was.⁵ Het is echter van belang het beeld van Nederland als poldermodel niet te idealiseren. Vanaf de zeventiende eeuw bestond er al grote kritiek op de overlegcultuur in Nederland en daarnaast – al lijken we dat af en toe liever te vergeten⁶ – kent de Nederlandse geschiedenis wel degelijk (langdurige) gewelddadige periodes.

Blauwdruk van de democratie

De achttiende eeuw was een periode van democratische troebelen, waarin de roep om politieke representatie van het volk – in moderne betekenis – voor het eerst te horen was.⁷ De burgers eisten, onder invloed van ideeën uit de Verlichting, meer inspraak en politieke zeggenschap. Het burgerschap kreeg een actieve invulling: de burger als ‘citoyen’ diende zich in te zetten voor het behoud en de bloei van het politieke bestel. De achttiende en negentiende eeuw tonen niet voor niets een grote bloei van particuliere, maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor het algemene welzijn van het land.⁸ In feite kan de achttiende eeuw beschouwd worden als bakermat van de civil society in Nederland. Na de Bataafse omwenteling in 1795 werd politieke representatie via verkiezingen mogelijk. Naar het Franse voorbeeld werd besloten tot het bijeenroepen van een Nationale Vergadering. Deze Vergadering werd gekozen door – min of meer – algemene verkiezingen. Het kiesrecht kwam toe aan alle mannelijke personen van twintig jaar en ouder met een vaste woonplaats, die hadden verklaard dat zij het beginsel van volkssoevereiniteit erkenden en een afkeer hadden van alle erfelijkheid van ambten en waardigheden en gedurende drie maanden van het laatste jaar niet afhankelijk waren geweest van onderhoud door de ‘armenkassen’.

⁵ Roorda (1961); Groeneveld (1990); Groeneveld (1997), pp. 17-23; Daalder (1995).

⁶ Zo merkte Pieter de la Court in 1659 al op dat “onze historiën zeer onverstandelijk menen dat oproeren in onze steden tegen de regering voorgevallen niet schrijvenswaardig zijn”, zie De la Court (1659), p. 65.

⁷ De eerste geluiden waren zelfs al in de tumultueuze periode van 1672 te horen. Zie onder andere Geyl (1971), pp. 103-108; Kossman (1987), pp. 249-254; Israel (2001), pp. 175-184; Hietbrink (2001), pp. 197-211.

⁸ Van Sas (2004), pp. 17-39.



De Nationale Vergadering van 1796

Op 1 maart 1796 werden 126 afgevaardigden bijeengeroepen als Nationale Vergadering. De volksvertegenwoordigers besloten in hun eerste bijeenkomst tot het ontwerpen van een grondwet, waarin de politieke en democratische constellatie van de nieuwe republiek een belangrijk onderdeel vormde. Een belangrijke vraag bij het grondwetsontwerp was of de Bataafse Republiek een bond van autonome gewesten bleef of dat zij een eenheidsstaat zou worden. De voornaamste tegenstelling binnen de Nationale Vergadering was echter niet zozeer tussen unitarissen en federalisten, maar veeleer tussen radicalen en moderaten. Op 22 januari 1798 pleegde de radicale vleugel van de Nationale Vergadering een staatsgreep, waarna de vorming van een eenheidsstaat kon worden afgedwongen in de *Staatsregeling van 1798*. Deze coup vormde een breuk met de overlegcultuur van de Nationale Vergadering. Tekenend zijn de woorden van volksvertegenwoordiger Johannes Midderigh: “Burgers Representanten, er is geen tijd meer van aarzelen, van delibereeren of van het rapport eener doorgaands langwijlige commissie in te wachten...er moeten daadzaaken, er moeten groote stappen verricht worden en dit wel oogenblikkelijk”.⁹ De verworvenheden uit 1798 gingen echter voor een groot gedeelte verloren bij de Grondwet van 1814, waarin de gedecentraliseerde eenheidsstaat vorm kreeg maar het beginsel van volkssoevereiniteit verloren ging.

⁹ Van Sas (2004), p. 41.

Naar een modern parlementair stelsel

De fundamenten voor het moderne parlementaire stelsel werden gevormd door de grondwetsherziening van 1848. Daardoor werd het mogelijk de leden van de Tweede Kamer, de Provinciale Staten en de gemeenteraden rechtstreeks te kiezen. Daarnaast kreeg het parlement belangrijke wetgevende rechten, zoals het recht van amendement en inlichtingen, tegenover de regering. Een lange tijd was de staatsrechtelijke verhouding tussen het parlement en de regering nog onduidelijk. Na de kwestie Mijer (1866) en de Luxemburgse kwestie (1868) werd echter duidelijk dat het primaat van de politiek bij het parlement lag.¹⁰ De hervormingen van 1848 en de gebeurtenissen in de tweede helft van de negentiende eeuw zijn de kroon op de overgang naar het moderne parlementaire stelsel. Politieke partijen bleven voorlopig buiten beeld. De toenmalige kamerleden voelden zich vooral vertegenwoordiger van hun district, die naar eigen inzicht oordeelden en stemden. Groen van Prinsterer zei daarover: “Velen sidderen, als voor een schrikbeeld, voor het woord partij”¹¹. De grondwetswijziging van 1848 maakte echter de overgang naar georganiseerde vertegenwoordiging via partijen mogelijk. De eerste tekenen daarvoor waren de plaatselijke politieke organisaties en kiesverenigingen die trachtten leiding te geven aan de districtsverkiezingen en daarvoor kandidaten stelden, maar landelijk bleef een werkelijk georganiseerd verband uit.¹² Door de toenemende maatschappelijke tegenstellingen kon een nationale organisatie van politieke opvattingen niet uitblijven.

De twee maatschappelijke ontwikkelingen die het Nederlandse politieke landschap hebben afgebakend zijn de inter- en intrakerkelijke spanningen én

¹⁰ De kwestie Mijer (1866) betrof de vraag naar de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid. Minister van Koloniën Mijer werd kort nadat zijn begroting was goedgekeurd als Gouverneur-Generaal van Nederlands Indië benoemd. Deze benoeming zinde de Tweede Kamer geenszins, maar de regering verdedigde de benoeming als zijnde een koninklijk prerogatief en dus geen parlementaire aangelegenheid. De kwestie eindigde in de ontbinding van de Tweede Kamer. Na de verkiezingen had de Kamer evenwel dezelfde samenstelling. Een nieuw conflict tussen regering en parlement deed zich voor bij de Luxemburgse kwestie. In 1868 ondertekende de Nederlandse regering het Traktaat van Londen, waarmee Nederland verklaarde de neutraliteit van Luxemburg te garanderen. De Tweede Kamer reageerde furieus op dit nieuws en weigerde de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken goed te keuren. De Kamer werd ontbonden, maar ook de nieuwe Kamer weigerde haar goedkeuring te verlenen. Iedereen verwachtte een nieuwe ontbinding van de Kamer, maar de regering vroeg een dag later haar ontslag aan de Koning. Door het instrument afkeuring van begroting in te zetten, toonde het parlement aan dat de koning niet de macht had een regering te benoemen die niet op een meerderheid van het parlement kan rekenen. Het primaat van de politiek lag voortaan bij het parlement en niet bij de regering.

¹¹ Geciteerd in Fabius (1928), p. 265.

¹² Van Klinken (2004); De Jong (1997), pp. 432-442.

de sociale verhoudingen.¹³ Vier politieke groeperingen kwamen voort uit deze politiek-maatschappelijke kwesties, namelijk de protestanten, de rooms-katholieken, de socialisten en de liberalen of neutralen. Dit is van belang omdat niet alleen het meerpartijenstelsel in Nederland door deze kwesties vorm kreeg, maar tevens de inrichting van de Nederlandse samenleving. In 1878 was de eerste politieke partij – in modern opzicht – een feit. Onder leiding van Abraham Kuiper werd het Centraal comité van anti-revolutionaire kiesverenigingen opgericht, dat later overging in de Anti-Revolutionaire Partij (ARP). Dit voorbeeld werd gevolgd door de liberalen en iets later door de socialisten en de rooms-katholieken. De partijvorming aan het einde van de negentiende eeuw versterkte de greep van de kiezer op de politieke besluitvorming. De bundeling van gelijkgezinden binnen een politieke partij leidde er toe dat de stem van de kiezer duidelijker gehoord werd in Den Haag dan zonder partij denkbaar was.¹⁴ In het parlement zijn het de fracties die het beginsel van representatie het meest zichtbaar belichamen.

De Pacificatie van 1917

Tijdens de Eerste Wereldoorlog hield het kabinet-Cort van der Linden zich uitvoerig bezig met een wijziging van de grondwet, die twee slepende kwesties moest oplossen. Zowel de schoolstrijd als de strijd om het algemeen kiesrecht werd beslecht in de grondwetwijziging van 1917, de Pacificatie. Met de grondwetwijziging van 1917 werd tevens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging doorgevoerd. De overgang van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging werd voorgesteld als een noodzakelijke aanpassing aan de omstandigheden. Minister-president Cort van der Linden bracht het als volgt onder woorden: “De partijen en hare factiën zijn niet meer groepeerings van kiezers die de leiding aanvaarden van bekende staatslieden: het zijn geworden groepeerings van kiezers die zelve de richting van het staatsbeleid bepalen. [Daarom moeten] de verschillende schakeeringen van het politieke en rechtsbewustzijn van het volk, welke zich in de partijen consolideeren, in het parlement in dezelfde relatieve kracht tot uiting komen, die zij in het volk kunnen ontwikkelen”¹⁵. Evenredige vertegenwoordiging had bovendien het voordeel dat geen stem meer verloren zou gaan. Dat was belangrijk in het negentiende-eeuwse Nederland dat bestond uit georganiseerde minderheden. Iedere burger had immers recht op vertegenwoordiging. Dit was vooral van belang in districten waar voorheen alleen de grootste minderheid kans maakte op representatie in het parlement. De invoering van het algemene kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 leidde tot een scherpere markering tussen de politieke partijen. Daarnaast kregen ook kleinere politieke partijen de kans toe te treden tot de politieke arena. Gelijktijdig hadden de twee staatsrechtelijke veranderingen tot gevolg dat

¹³ De Rooy (2001), pp. 45-57.

¹⁴ Ankersmit (2001) pp. 8-18.

¹⁵ Geciteerd in Loots (2004), p. 2.

BIJVOEGSEL van De Amsterdamer, Weekblad voor Nederland, van 28 December 1913



KLEINROEFER THOLESTRA DE BOE ROODHUYZEN DE REESTER TROJMAN VAN WIJNBERGEN NOLLEN DE VASSE LOUWAN KUYPER REEHWEEK GERT VAN DER LINDEN
 Amsl. Boek- en Steendrukkerij, v/h. Elseman, Hares & Co

Van al wat op den aardbodem kruipft kwamen er twee en twee tot Noach
 in de ark, het mannetje en het wijfje, gelijk als God Noach geboden had

In 1913 werd een staatscommissie ingesteld die de schoolkwesitie definitief moest oplossen. De instelling van deze commissie baande de weg voor de Pacificatie van 1917.

de politieke blokken stabiel werden. De bestaande politieke verhoudingen werden als het ware bevroren.¹⁶ Het meerpartijstelsel won door deze verandering aan betekenis. Alleen door de bereidheid tot coalitievorming was het voortaan mogelijk in Nederland te regeren, omdat geen van de partijen een duidelijke politieke en maatschappelijke meerderheid hadden.

Meerpartijstelsel tijdens de Verzuiling

Samenwerking tussen de politieke minderheden in Nederland was alleen mogelijk door het maken van afspraken en het depolitiseren van grote politieke onderwerpen. De vierdeling in het politieke landschap (protestanten, katholieken, socialisten en liberalen) bleef tijdens de Verzuiling stabiel, omdat de vier politieke stromingen een afspiegeling van de samenleving vormden. In de samenleving hadden zich aan het einde van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw vier zuilen gemanifesteerd. Onder een 'zuil' wordt verstaan een bevolkingsgroep, afgescheiden van de andere bevolkingsgroepen als subcultuur, met een eigen complex van maatschappelijk-politieke organisaties op levensbeschouwelijke of sociaal-economische grondslag.¹⁷ Deze geïsoleerde zuilen waren op het niveau van de elites met elkaar verbonden.

¹⁶ Daalder (1995); Koole (1995).

¹⁷ Ook landen om ons heen, zoals België en Duitsland, hadden een verzuilde samenleving, maar niet in de mate van Nederland, zie De Rooy (2001), pp. 45-57; Lijphart (1984).

De elites van de zuilen vulden de functies binnen de partij en de maatschappelijke organisaties in. Deze elites vormden een hechte eenheid, waren intern homogeen en nauw met elkaar verbonden en extern afgescheiden van de elites van andere zuilen. De samenhang binnen de leiding van de zuil was het gevolg van formele banden, banden van vriendschap en de invulling van meerdere functies in organisaties door dezelfde persoon. De Nederlandse Verzuiling werd gekenmerkt door het bestaan van geformaliseerde overlegstructuren met sterk georganiseerde belangengroepen. De grote verscheidenheid aan belangengroepen was een erfenis uit de beginperiode van de Verzuiling. De Nederlandse overheid onthield zich tot het einde van de negentiende eeuw van ingrijpen in de Nederlandse samenleving. Daarom ontstonden geleidelijk aan op veel plaatsen particuliere initiatieven op gebieden van volksgezondheid, onderwijs en woningbouw. De samenleving bestond dus al uit diverse georganiseerde verbanden die deze zorg op zich hadden genomen. Toen de overheid de beleidsterreinen van overheidsinterventie uitbreidde, lag het voor de hand de expertise en ervaring van deze verbanden die langs maatschappelijke lijnen waren verenigd, te gebruiken.¹⁸ De bestaande maatschappelijke organisaties werden geïnstitutionaliseerd en hadden een nauwe band met de politieke partijen. Het maatschappelijk middenveld heeft daardoor een belangrijke rol kunnen verwerven in het publieke domein.¹⁹

De samenleving werd dus gekenmerkt door het bestaan van duidelijk homogene groepen burgers. In deze verzuilde samenleving waren politieke partijen in staat coherente visies te ontwikkelen op de wenselijke inrichting van de samenleving. Burgers herkenden zich in deze partijen en voelden zich betrokken bij deze partijen. Deze herkenning en betrokkenheid resulteerde in een vertrouwelijke band tussen partij en electoraat. Daarnaast inspireerden de politieke partijen burgers zich te verenigen om zich gezamenlijk in te zetten voor de publieke zaak. Dit bevorderde de Verzuiling, omdat vanuit de politiek de scheidslijnen in de samenleving werden versterkt. Politieke partijen vormden een brug tussen burgers en het openbaar bestuur.²⁰

De ontzuilde politiek

De Tweede Wereldoorlog had nauwelijks een wezenlijke invloed op de Verzuiling uitgeoefend. Pas in de jaren zestig kwam daar verandering in. Een paar belangrijke oorzaken zijn daarvoor te noemen. Zo was er een nieuwe generatie ontstaan, nam de secularisering snel toe en waren Nederlandse burgers geïndividualiseerd. Voor dit laatste waren vooral het gestegen welvaartsniveau, de toegenomen mobiliteit en het ontstaan van massamedia van belang. De Nederlandse burgers waren daardoor niet langer afhankelijk van hun zuil. De ontzuiling had ook grote gevolgen voor de politiek. Zo kwam

¹⁸ De Rooy (2001), pp. 45-57.

¹⁹ Daalder (1995).

²⁰ Van Kemenade (2002), pp. 363-372.

de naoorlogse generatie in de jaren zestig in opstand tegen het gezag, dat niet langer als vanzelfsprekend werd ervaren. Hierdoor veranderde de relatie tussen kiezer en gekozen die gedurende de verzuiling geënt was op een vanzelfsprekend vertrouwen, maar vanaf de jaren zestig door de volksvertegenwoordiger gewonnen moest worden. Uiteraard had de ontzuiling gevolgen voor het denken over de Nederlandse democratie, die meestal in crisistermen werd verwoord.



D'66 richtte zich in de verkiezingscampagne op de grotere en directe invloed van de burger op het beleid. Het oude – verzuilde – bestel was 'ziek en moe'

Al in de jaren zeventig van de vorige eeuw klonken geluiden over de problemen van de Nederlandse democratie. Joop van den Berg stelde: “De crisis in de Nederlandse politiek is geen geringe: de sociaal-culturele grondvesten waarop het systeem is gebouwd, zijn voor een belangrijk deel verpulverd. Het vertrouwen in het bestel dat zich daarop baseert, is goeddeels verdwenen”²¹. De tekenen voor een crisis uitten zich, volgens Van den Berg, in dalende opkomstcijfers bij verkiezingen, een achteruitgang in ledentallen van politieke partijen en een toename in het aantal zwevende kiezers.

De probleemanalyse én de uitingen van het probleem weerklinken in het huidige tijdperk en hebben aan kracht gewonnen. De uitingen van zorg over het functioneren van de

Nederlandse representatieve democratie kwamen pas echt aan het licht aan het begin van het nieuwe millennium. Niet alleen door de schokkende gebeurtenissen over de landsgrenzen, zoals de aanslagen op het WTC op 11 september 2001 en de aanslagen in Madrid op 11 maart 2004, maar ook door de gebeurtenissen in Nederland zelf. De opkomst van Pim Fortuyn en zijn moord op 6 mei 2002, de electorale aardverschuivingen in 2002 en 2003 en de moord op Theo van Gogh waren aanleiding tot heftige discussies over het functioneren en de uitgangspunten van de representatieve democratie.

Vergezichten op de democratie

De vraag is echter voor welke problemen het representatieve stelsel wordt gesteld. Is dat inderdaad de onmogelijkheid van algemene representatie in

²¹ Van den Berg (1977), p. 213.

de huidige samenleving, zoals sommigen stellen?²² Of liggen de problemen veeleer bij het functioneren van bepaalde onderdelen binnen het representatieve stelsel, zoals anderen stellen?²³ Of ligt de oorzaak wellicht buiten de democratische instituties, zoals de toenemende invloed van de media?²⁴ Of de toenemende internationalisering?²⁵ Maar wie heeft gelijk? Of heeft niemand gelijk en is het misschien een optelsom van al deze constatering die leiden tot de conclusie dat de Nederlandse democratie zich in een crisis bevindt? En als de Nederlandse democratie zich in een crisis bevindt, wat moet er dan gebeuren? Of is er misschien helemaal geen sprake van een crisis? Heeft de Nederlandse democratie alleen enkele technische problemen, die met een grondige onderhoudsbeurt en kleine aanpassingen verholpen kunnen worden? In deze bundel komen deze aspecten over het functioneren van de democratie aan de orde.

Onvrede, onbegrip en politieke kernideeën

In het eerste essay ‘Onvrede, onbegrip en politieke kernideeën’ gaat Anton Zijderveld in op de relatie tussen politiek en samenleving. Zijderveld concentreert zich in deze bijdrage op de vraag of de onvrede van burgers over de politiek en overheid daadwerkelijk door een verandering in het verwachtingspatroon van de burgers is ontstaan. Hij gaat daarbij in op de toenemende complexiteit van de samenleving, waarin burgers het steeds moeilijker vinden te “begrijpen wat er allemaal gebeurt”. Het besturen van deze complexe samenleving is in vergelijking met vroeger dan ook een apart vak geworden, dat zich afspeelt buiten het gezichtsveld van de burger. Deze professionalisering wordt in het essay van Ringeling nader beschouwd. Volgens Zijderveld was een deel van het succes van Pim Fortuyn in 2002 te danken aan zijn tegemoetkoming aan het onbegrip dat in de samenleving heerst. Fortuyn wist onomwonden te zeggen waar het volgens hem op stond, maar daarmee waren de daadwerkelijke problemen niet eenvoudiger geworden. Burgers verwachten sindsdien dat de politiek deze complexiteit wegneemt. Zijderveld stelt dat de neiging tot simplificeren uiteindelijk alleen maar kan leiden tot nog meer ongenoegen van de burger over politiek en overheid, omdat het besturen van de samenleving moeilijk blijft en – gezien de europeanisering en mondialisering – alleen maar moeilijker wordt. Juist door deze toenemende complexiteit van de samenleving wordt het principe van representatie steeds belangrijker.

Binnen de representatie ligt de oplossing voor de onvrede van de burger over politiek en overheid niet in het ‘beter luisteren naar de burger’. Volgens Zijderveld dient de moderne democratie niet alleen te beschikken over

²² R. in 't Veld en A.J. Kruijer (2002).

²³ G. van Westerloo (2002); P. van Os en S. Pleij (2002); Th. de Graaf (2004); J. de Beus (2002).

²⁴ H. Tjeenk Willink (2004); M. Elchardus (2002); Raad voor het openbaar bestuur (2003).

²⁵ M.A.P. Bovens (1995); M.A.P. Bovens (2003).

professionele deskundige politici, maar ook over politiek volwassen burgers. Op dit moment lijdt de “samenleving aan een penetrante infantilisering”, waardoor burgers het normaal vinden dat ze steeds en direct hun zin krijgen. Een volwassen burgerschap betreft echter ook het besef dat vreedzaam samenleven in een complexe maatschappij bereidheid tot compromissen vereist. “Volwassen burgerschap vereist educatie”, volgens Zijderveld. Deze volwassen burgers dienen voldoende kennis en inzicht in huis te hebben om op zinvolle wijze naar de stembus te gaan. Het is, volgens Zijderveld, van het “allergrootste belang dat burgers vanaf de schoolbanken blootgesteld worden aan de politieke educatie”. Dit vergt niet alleen educatie van burgers maar tevens een inspanning van politieke partijen en politici, omdat deze duidelijk moeten maken wat zij “nou eigenlijk voorstaan en willen bereiken. Het gaat daarbij niet om de details, maar om de grote lijnen”. Politieke partijen dienen uit te gaan van politieke kernideeën, én er zijn inspirerende politieke leiders nodig die deze kernideeën in woord en daad uitdragen.

Wie vertegenwoordigt wat? En hoe?

Arthur Ringeling concludeert in zijn essay ‘Wie vertegenwoordigt wat? En hoe?’ dat de representatieve democratie versterkt kan worden door in de eerste plaats andere vormen van democratie te versterken. Hij relateert dus in tegenstelling tot Zijderveld het toenemende belang van het principe van vertegenwoordiging. Ringeling analyseert in zijn essay in hoeverre en op welke wijze de werkwijze van het parlement gevolgen heeft voor de mate waarin de politiek de bevolking aanspreekt. Hij constateert een aantal oorzaken dat de kloof tussen vertegenwoordigden en vertegenwoordigers verklaart. Zo zijn Kamerleden steeds meer bezig met details in plaats van met hoofdlijnen en door de druk van de media regeert de waan van de dag.

Ringeling is sceptisch over de mogelijkheid de werkwijze van de Kamer te veranderen, omdat daadwerkelijke veranderingen worden afgewogen in termen van winst en verlies. Maar aangezien uitkomsten vaak onzeker zijn, zo stelt Ringeling, blijft handelen achterwege. Daarnaast is de afstand tussen burger en vertegenwoordiging een institutionele crisis, en die is alleen te bestrijden met institutionele veranderingen. Deze institutionele veranderingen lijken vertegenwoordigers echter niet aan te durven, waardoor het verval van de democratie uiteindelijk wordt veroorzaakt door de democraten zelf. Daarom is het nodig eerst andere vormen van democratie te versterken, want alleen daardoor kan de representatieve democratie worden versterkt. Een belangrijk instrument daarvoor is het creëren van sterkere burgers voor een “sterke democratie”. “Wie die weg opgaat”, zo stelt Ringeling, “maakt burgers sterker, leert hen te opereren op het publieke domein, zorgt er voor dat het publieke domein ook weer eigenaren kent, mensen die het iets kan schelen, traint staatsburgers in de gedachte dat het publieke domein niet de plaats is waar het eigenbelang voorop staat”. Hoewel het vergezicht op de democratie volledig anders is dan bij Zijderveld, hebben beide auteurs wel dezelfde oplossing voor het probleem, namelijk de training in burgerschap.

Woeling van partijschap

Evenals in het essay van Zijderveld is in het derde essay een cruciale rol weggelegd voor politieke partijen om de huidige problemen binnen de representatieve democratie te lijf te gaan. In zijn essay ‘Woeling van partijschap’ schetst Jos de Beus het probleem van de democratische immobiliteit: het afnemende vermogen van de regering in een natiestaat om haar burgerij in beweging te brengen. Tegen de achtergrond van internationalisering van de politiek en proliferatie van representatieve actoren in de nationale politiek is de legitimering van politieke partijen vastgelopen. Enerzijds brengen overheden niets tot stand omdat de eigen bevolking onvoldoende betrokken is, anderzijds worden de resultaten die overheden wel behalen niet gewaardeerd door de bevolking. Wantrouwen lijkt een permanente omstandigheid voor democratische politiek te zijn geworden.

Politieke partijen proberen uiteraard dit wantrouwen weg te nemen. Maar volgens De Beus bestaat er een verwijdering tussen de retorische ambities van politieke partijen en hun prestaties in de Nederlandse politieke praktijk. Deze verwijdering én de herhaalde aanspraak van politici op partijvernieuwing leidt tot een minderwaardigheidscomplex bij politici. De Beus acht de kortetermijnbenadering van beleid door politici een bijwerking van dit geschade zelfvertrouwen. Daarom is het van belang de retorische ambities bij te stellen. Laverend tussen “de Scylla van restauratie en de Charybdis van capitulatie” schetst De Beus een versterking van de positie van politieke partijen in het representatieve stelsel. Politieke partijen kunnen deze positie versterken door de volgende acht taken op te pakken:

1. Politieke partijen dienen zinnige, samenhangende én eenzijdige standpunten over de publieke zaak, de wet en de democratische orde zelf te ontwikkelen;
2. Politieke partijen dienen omliggende groepen in de samenleving te vertegenwoordigen, “de bescherming van de achterban”;
3. Politieke partijen dienen zichtbaar leiderschap uit te oefenen in onoverzichtelijke en soms zelfs uitzichtloze situaties;
4. Politieke partijen dienen burgerlijk te zijn en te blijven. Ze vormen een forum voor actie en vorming van vrijwilligers en kaderleden;
5. Politieke partijen dienen gezamenlijk inhoud te geven aan het kritische gehalte van vrije, eerlijke en regelmatige verkiezingen;
6. Politieke partijen dienen het volk te vertegenwoordigen in het parlementaire theater;
7. Politieke partijen met regeringsverantwoordelijkheid dienen het politieke primaat waar te maken en ervoor te zorgen dat de hoofdlijnen van het feitelijke overheidsbeleid door een vierjarige regeringscoalitie worden aangegeven;
8. Politieke partijen dienen de zelfstandigheid te handhaven ten opzichte van nieuwe politieke actoren met wie de partijen hun aanspraak op volksvertegenwoordiging voortaan delen.

De Beus komt dus met een programma voor politieke partijen, waarbij hij zich afvraagt of partijen het vernuft en de moed hebben om dit programma uit te voeren. Hij wijst daarbij expliciet op het huidige tijdsgewricht, waarin de westerse democratie onderhevig is aan grote gedaantewisselingen. Het is natuurlijk ook de vraag of een verandering in de aanbodzijde van politieke partijen voldoende is om het vertrouwen tussen politiek en burgerij te herstellen. Bestaat er, met andere woorden, nog wel een vraag naar dergelijke politieke partijen of is, termen van De Beus zelf, de vestiging van een toeschouwersdemocratie met campagnepartijen, kiezers zonder lidmaatschapsnummer en assertieve media onvermijdelijk geworden?

Personalisering van de politiek

In alle essays doemt het vergezicht op waarin niet langer politieke ideeën centraal staan, maar de persoon van de politicus. Dit thema komt in het essay 'Personalisering van de politiek' van Henk te Velde expliciet aan de orde. Hij analyseert de aandacht voor personen in de politiek vanuit historisch perspectief. Te Velde constateert dat de klacht dat in plaats van de politieke inhoud de persoon centraal staat, net zo oud is als het moderne parlementaire stelsel zelf. Al vanaf de verkiezingen in 1848 en ook na de invoering van de evenredige vertegenwoordiging was er kritiek dat de persoonlijkheid van de kandidaat de keuze van de kiezer te veel bepaalde. Paradoxaal genoeg ontstond er in de eerste twee decennia na de Tweede Wereldoorlog juist kritiek op de dominante rol van de politieke partij. Te Velde wijst daarbij op de toenmalige geluiden dat politiek gemaakt werd door 'levende mensen' en dat de kiezer zich daarvan meer bewust moet zijn. In zijn essay nuanceert hij dus het bestaande beeld dat de aandacht voor personen in de politiek navenant toeneemt en dat deze toename nieuw is binnen de representatieve democratie.

Te Velde wijst er echter wel op dat het karakter van personalisering in de loop van de tijd is veranderd. Deze verandering volgt uit de gewijzigde positie van politieke partijen in de relatie tussen politiek en samenleving. Waar vroeger de partij zorgde voor het evenwicht tussen politieke boodschap en politicus, is die taak nu wellicht voor het parlement weggelegd. Politici zouden dan beoordeeld worden als volksvertegenwoordiger. Te Velde stelt dat politici in staat moeten zijn "onderscheid te maken tussen de legitieme belangstelling voor de persoonlijkheid in de politiek en oppervlakkige interesse in het puur persoonlijke en triviale, tussen de legitieme behoefte aan een (door heldere tegenstellingen) interessante, onderhoudende en levendige politiek en de luie wens alleen vermaakt te worden".

Verblind door de Zonnekoning

Luuk van Middelaar behandelt in zijn bijdrage 'Verblind door de Zonnekoning' een ander aspect van de representatieve democratie, namelijk de invloed van 'Europa' op het functioneren van de representatieve democratie. Tot nog toe wordt vaak het beeld geschetst van een machteloos nationaal parlement dat in toenemende mate soevereiniteit en macht 'kwijtraakt' aan Brussel, terwijl in

Brussel het vertegenwoordigende orgaan – het Europees Parlement – nauwelijks invloed heeft op de besluitvorming. De democratie heeft in dit bekende beeld van de verplaatsing van de politiek op alle vlakken verloren en een oplossing lijkt nauwelijks mogelijk. Van Middelaar toont echter aan dat dit een vertekend beeld is van de werking van de representatiemechanismen in de Unie, omdat door de aard van de Europese Unie er geen strikte scheiding bestaat tussen exclusief Europese en exclusief nationale vertegenwoordigingslijnen: niet alleen Brussel of Straatsburg, maar ook Den Haag biedt de burger vertegenwoordiging in de Europese besluitvorming.

Hij poneert in zijn betoog de stelling, dat de Staten-Generaal een Europese instelling zijn geworden. Van Middelaar benadrukt in dit verband de zogenaamde terugvertegenwoordiging: “het nationale parlement”, zo stelt Van Middelaar, “is een Europese instelling voor zover het de Nederlandse regering controleert wanneer die spreekt namens de Unie”. Hoe serieuzer het parlement deze taak neemt, hoe sterker deze lijn van representatie wordt. In zijn betoog geeft Van Middelaar aan dat het parlement tot op heden deze taak nog niet adequaat heeft opgepakt, al zal dat vooral een kwestie van tijd zijn. Hij acht deze prominentere rol van het nationale parlement een “harde democratische noodzaak”. Van Middelaar biedt echter nog een alternatieve representatielijns tussen burgers en de Europese Unie, namelijk door de directe verkiezing van de Minister-President. Hoewel deze mogelijkheid wellicht minder past binnen de Nederlandse traditie, zou een dergelijke verkiezing “elegant en passend” zijn voor de nieuwe Europese situatie, vooral gezien de steeds toenemende macht van de Europese Raad van regeringsleiders. Van Middelaar ziet in ieder geval in de toegenomen Europeanisering – en ook internationalisering – geen aanleiding het beginsel van representatie failliet te verklaren, zoals Roel in 't Veld in de volgende bijdrage doet.

Verlevendiging van de democratie

De verschillende bijdragen die tot nu toe aan de orde zijn gekomen, gingen uit van het voortbestaan van de representatieve democratie. In zijn bijdrage ‘Verlevendiging van de democratie, in het bijzonder door het afschaffen van algemene representatie’ stelt Roel in 't Veld dat het moderne parlementaire stelsel niet langer houdbaar is in de informatiesamenleving. Aan de hand van de – in de ogen van In 't Veld – klassieke argumenten geeft hij aan dat het beginsel van algemene representatie niet langer wenselijk én mogelijk is. Zo vraagt In 't Veld zich af of – mede door het bereikte onderwijsniveau – volksvertegenwoordigers nog steeds betere beslissingen nemen dan de gemiddelde burger. Waar Zijdeveld deze vraag bevestigend beantwoordt, stelt In 't Veld dat burgers zelf in staat zijn deze beslissingen te nemen. Daarnaast wijst In 't Veld op de afnemende betekenis van het territorium “als eenheid van maatschappelijke organisatie”, dat altijd een *conditio sine qua non* voor representatie vormde. Ten slotte – en dat is de belangrijkste kritiek van In 't Veld – acht hij het niet mogelijk dat burgers nog vertegenwoordigd kunnen worden in overkoepelende ideologieën. “Waarom”, zo vraagt In 't Veld, “zou een kiezer,

behept met een gefragmenteerd waardenpatroon zonder gemeenschappelijke noemer en verspreid over een groot aantal terreinen, er de voorkeur aan geven om zichzelf te laten vertegenwoordigen door een algemene vertegenwoordiger, die vage en flexibele standpunten inneemt?”

Als de klassieke argumenten voor algemene representatie dus geen opgeld meer doen, dan zou “de soevereiniteit van burgers het best tot zijn recht komen door directe verkiezing van regering of bestuur en/of directe participatie in de besluitvorming”. Dit standpunt van In 't Veld komt voor een gedeelte overeen met Ringeling. Al ziet de laatste nog een taak weggelegd voor de volksvertegenwoordiging, terwijl de eerste het mogelijk acht “om algemene vertegenwoordiging geleidelijk aan te laten verdwijnen”. Hoewel representatie in een democratie wellicht niet langer noodzakelijk is, stelt In 't Veld wel dat checks en balances zeer belangrijk zijn binnen een goed functionerende democratie. Het is natuurlijk wel de vraag of het democratische vergezicht dat In 't Veld schetst, past binnen de Nederlandse cultuur. Over de relatie tussen de Nederlandse cultuur en het functioneren van de democratie wordt in de laatste bijdrage ingegaan.

Nederlandse bestuurscultuur

In de bijdrage ‘Nederlandse bestuurscultuur’ gaat Geert Hofstede in op de rol van collectieve eigenschappen van Nederlanders voor het functioneren van onze representatieve democratie. Hij gebruikt de term ‘nationale cultuur’ in de antropologische zin van collectieve mentale vóórprogrammering. Deze wordt vooral verworven in de eerste tien jaar van ons leven en ligt vast in waarden, dat zijn gevoelens van wat normaal en wat abnormaal is. Uit vergelijkend onderzoek is vrij veel bekend over verschillen in nationale culturen. Deze verschillen bevatten een aantal onafhankelijke dimensies, waarop men de Nederlandse cultuur kan plaatsen tegenover die van andere landen, zowel Europese als niet-Europese. Hofstede beschrijft vijf dimensies die van betekenis zijn voor onze bestuurscultuur, en die te maken hebben met ongelijkheid, houding tegenover het onbekende, band tussen het individu en de groep, emotionele sekserollen en gerichtheid op de toekomst. Verschillen tussen landen op deze dimensies blijken verrassend stabiel in de tijd. Relatief snelle veranderingen treden vooral op voor de dimensie individualisme tegen collectivisme, die de band tussen het individu en de groep vertegenwoordigt. Daarnaast vertoont de positie van landen op de dimensie onzekerheidsvermijding, die de houding tegenover het onbekende beschrijft, schommelingen in de tijd door externe factoren. Hierbij kan men denken aan immigratie, maar de invloed van immigratie op de Nederlandse cultuur moet niet overschat worden: Nederland is immers altijd een immigratieland geweest. Hofstede acht een belangrijke – maar moeilijk te voorspellen – ontwikkeling de politieke integratie van de Europese Unie. Door deze politieke integratie krijgen Nederlandse bestuurders op allerlei terreinen minder te vertellen, waardoor de afstand tot de beslissers groter wordt.

Conclusie

De vergezichten in deze bundel brengen diverse rode draden in het denken over de representatieve democratie samen. Uit de verschillende bijdragen blijkt dat de auteurs veel dezelfde problemen constateren in het functioneren van de representatieve democratie. Allen wijzen bijvoorbeeld op de werkwijze van de volksvertegenwoordiging, die door de waan van de dag wordt gekenmerkt. De duiding van deze problemen in het functioneren van de representatieve democratie verschilt echter sterk per auteur. Noodzakelijkerwijs verschillen daardoor ook de oplossingen voor mogelijke verbeteringen in het functioneren van de democratie in Nederland.

Ieder vergezicht in deze bundel op de toekomst van de representatieve democratie heeft daardoor zijn eigen karakter en charme. Ieder democratisch landschap ziet er anders uit, heeft een ander accent, een andere sfeer. In het ene vergezicht trekken donkere wolken samen boven het representatieve stelsel, terwijl in een ander vergezicht de zon door de wolken breekt. Alle auteurs hebben echter een concreet punt aan de horizon. Een punt – vanuit hun perspectief – waar de representatieve democratie zich naartoe zal ontwikkelen.

Aangehaalde literatuur

- Ankersmit, F.R., 'De hedendaagse politieke partij. Van representatie van de kiezer naar zelf-representatie', *Jaarboek 2000. DNPP*, Groningen, 2001, pp. 8-18.
- Ankersmit, F.R., *Macht door representatie. Exploraties III: politieke filosofie*, Kampen, 1997.
- Berg, J.Th.J. van den, *Crisis in de Nederlandse politiek*, Alphen aan den Rijn, 1977.
- Beus, J. de, *Na de beeldenstorm. Een beschouwing over de werking van de toeschouwersdemocratie*, Heerde, 2002.
- Bovens, M.A.P., *De digitale republiek. Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*, Amsterdam, 2003.
- Bovens, M.A.P., *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam, 1995.
- Burke, E., 'Speech to the electors of Bristol', in: G.H. Bohn (red.), *The Works of the Right Honourable Edmund Burke, deel I*, Londen, 1854-56, pp. 446-448.
- Burke, E., 'Speech to the electors of Bristol', in: F. Canavan (red.), *Select works of Edmund Burke. Miscellaneous writings*, Indianapolis, 1999.
- Court, P. de la, *Aenmerkinge op het welvaren en intrest der stad Leijden*, 1659.
- Daalder, H., *Van oude en nieuwe regenten. Politiek in Nederland*, Amsterdam, 1995.
- Elchardus, M., *De dramademocratie*, Tielt, 2002.
- Fabius, D.P.D., 'Groen van Prinsterer over staatkundige partijen', *Schrift en Historie: gedenkboek bij het vijftigjarig bestaan der georganiseerde Antirevolutionaire Partij 1878-1928*, Kampen, 1928, pp. 257-280.
- Geyl, P., 'Democratische tendenties in 1672', in: P. Geyl, *Pennestrijd over staat en historie*, Groningen 1971, pp. 72-129.
- Graaf, Th. de, 'Politiek draait nu om personen', *NRC Handelsblad*, 2 maart 2004.
- Groeneveld, S., *Evidente factiën in den staet. Sociaal-politieke verhoudingen in de 17e-eeuwse Republiek der Verenigde Nederlanden*, Hilversum, 1990.
- Groeneveld, S., *T'is ghenoegh, oorlogsmannen. De Vrede van Munster: de afsluiting van de Tachtigjarige Oorlog*, Den Haag, 1997.
- Hietbrink, A., 'De deugden van een vrije Republiek. Opvattingen over beschaafdheid in de achttiende-eeuwse Republiek', in: P. den Boer (red.), *Beschaving. Een geschiedenis van de begrippen hoofsheid, heusheid, beschaving en cultuur*, Amsterdam, 2001, pp. 197-211.
- Israel, J.I., *Radical enlightenment. Philosophy and the making of modernity 1650-1750*, Oxford, 2001.
- Jong, R. de, 'Katholieken en verkiezingen, 1850-1900. Oude en nieuwe vormen van politiek', *Groniek. Historisch tijdschrift*, nr. 137, jrg. 30, 1997, pp. 432-442.

- Kemenade, J.A. van, 'Een partijloze democratie?', in: Idem (red.), *Democratie als opgave*, Den Haag, 2002, pp. 363-372.
- Klinken, G. van, *Actieve burgers: Nederlanders en hun politieke partijen 1870-1918*, Amsterdam 2004.
- Koole, R., *Politieke partijen in Nederland. Ontstaan en ontwikkeling van partijen en partijstelsel*, Zeist, 1995.
- Kossman, E.H., 'Aan het volk van Nederland', in: Idem, *Politieke theorie en geschiedenis. Verspreide opstellen en voordrachten*, Amsterdam, 1987, pp. 249-254.
- Lijphart, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, 1984.
- Loots, J., 'De distantie van de democratie', *Openbaar bestuur*, nr. 3, jrg. 14, 2004, pp. 2-6.
- Lucardie, A.P.M., 'Representatie zonder partijen. De vergelijkende alternatieven', *Jaarboek 2000. DNPP*, Groningen, 2001, pp. 60-74.
- Manin, B., *The principles of representative government*, Cambridge, 1997.
- Os, P. van en S. Pleij, 'Het aanzien van de politiek', *De Groene Amsterdammer*, 6 juli 2002.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Politiek en media. Pleidooi voor een LAT-relatie*, Den Haag, 2003.
- Reitsma, R., 'Johan Dorre. De moeizame weg naar vertegenwoordiging in de Staten-Generaal', *Mensen van de nieuwe tijd. Een liber amicorum voor A.Th. van Deursen*, Amsterdam, 1996, pp. 58-69.
- Roorda, D.J., *Partij en factie. De oproeren van 1672 in de steden van Holland en Zeeland, een krachtmeting tussen partijen en facties*, Groningen, 1961.
- Rooy, P. de, 'Voorbij de verzuiling?', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, nr. 1, jrg. 116, 2001, pp. 45-57.
- Sabine, G.H. en T.L. Thorson, *A history of political theory*, Fort Worth, 1989.
- Sas, N.C.F. van, *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit, 1750-1900*, Amsterdam, 2004.
- Tjeenk Willink, H., 'Algemene Beschouwingen', in: Raad van State, *Jaarverslag 2003*, Den Haag, 2004.
- Veld, R. in 't en A.J. Kruiter, 'Volksvertegenwoordiging moet worden afgeschaft', *NRC Handelsblad*, 22 maart 2002.
- Westerloo, G. van, 'De illusie van democratie. Politicologen over de onmacht van de kiezer', *NRC Handelsblad*, 4 mei 2002.

Onvrede, onbegrip en politieke kernideeën

Prof. dr. A.C. Zijderveld



Illustratie vorige pagina:

Jan van Goyen (1596-1656), *Gezicht op Leiden uit het noordoosten*, 1650

De opmars van het marktdenken

Het jaar 2001 zal waarschijnlijk de geschiedenis ingaan als een internationaal maar ook nationaal keerpunt. De terroristische aanslag op de Verenigde Staten, die het inmiddels bijna mythisch geworden acroniem 9/11 heeft gekregen, veranderde vooral ook door de daarop volgende militaire vernietiging van het dictatoriale regime van Saddam Hoessein en de bezetting van Irak de wereld ingrijpend. De terroristische dreiging is sedertdien zeker niet minder geworden. Nogal ongenueanceerd wordt deze dreiging vooral op het conto van ‘de islam’ gezet, waarbij vergeten wordt dat in de Twin Towers op 11 september 2001 ook vierhonderd moslims omkwamen en in recente terroristische aanslagen vooral niet-westerse moslims het fatale doelwit zijn geweest.



Op 11 september 2001 werden de Twin Towers door een terroristische aanslag vernietigd

In ons land resulteerde de volkse opstand onder leiding van de even charismatische als onbesuisde Pim Fortuyn in een merkwaardige partijpolitieke omwenteling op rijksniveau in Den Haag en op stedelijk niveau in Rotterdam. Het werd gewoonte om van ‘de oude politiek’ en ‘de nieuwe politiek’ te spreken, maar met het aan de macht komen van de fortuynistische partijen in Den Haag en Rotterdam werd duidelijk dat in ons land coalities en dus politieke matiging en nuancering onvermijdelijk zijn. Politieke buitenstaanders raken snel in het bestaande politieke bestel geïncorporeerd.

Veel ingrijpender is echter de zowel mondiale als nationale overgang van het Rijnlandse naar het Atlantische maatschappijmodel – dat wil zeggen, van het politieke denken en handelen in termen van een verzorgingsstaat naar een politiek denken en handelen in termen van een vrije markt. Het is niet, zoals

wel beweerd werd, het einde van de politieke ideologieën, doch de overgang van een sociaal-democratische ideologie naar een klassiek-liberale ideologie.

Deze overgang is bijvoorbeeld merkbaar in het politieke jargon, waarin een overheidsorganisatie een concern wordt genoemd dat geleid wordt door managers en producten aflevert aan burgers die consumenten of cliënten zouden zijn. Dat is een opmerkelijke verandering die natuurlijk veel dieper gaat dan de oppervlakte van taalgebruik en jargon. Het begrip burgers is sedert de Franse Revolutie politiek beladen: citoyens. Het hield in dat de leden van de samenleving in politiek opzicht niet langer onderdanen van absolute vorsten of regenten zijn, doch vrije en autonome individuen die grondwettelijk verankerde rechten en daaraan gerelateerde plichten hebben.

Historisch maar ook staatsrechtelijk en trouwens eveneens economisch gezien is het dus onjuist burgers te benaderen als ‘cliënten’ die van de overheid ‘producten’ afnemen. Tussen cliënten en producenten heerst de amorele tucht van de markt en de macht van de cliënten bestaat uit het niet kopen van de producten, danwel het overstappen naar de concurrentie. Tussen burgers en politiek bestuur daarentegen heerst de alleszins morele – want in de rechtsstaat verankerde – tucht van het recht dat gefundeerd is in grondwettelijk verankerde wetten. Die wetten zijn via de representatieve democratie door de burgers zelf vastgesteld en zij worden door de onafhankelijke rechterlijke macht bewaakt en waar nodig in werking gesteld. De uitvoerende macht is weer verantwoordelijk voor de realisatie hiervan. De macht die de burgers bezitten, bestaat uit het beïnvloeden van de volksvertegenwoordigers, het niet gaan stemmen, of op de tegenpartij stemmen. Er is echter geen concurrent die een beter product aanbiedt dan wat het bestaande politieke en bestuurlijke systeem aan diensten levert.

In dit neoliberale, sterk economistisch redenerende marktdenken, dat inmiddels ook in onze christen-democratische en sociaal-democratische partijen sluipenderwijs is binnengedrongen, is er geen of zeer weinig ruimte voor een sterke overheid die de markt controleert en waar nodig redresseert. Het is bovenal de negatieve vrijheid (vrijheid van overheidsbemoeyenis) die in deze kapitalistische ideologie de boventoon voert.

Maar deze ideologie is al evenzeer gekant tegen wat wel het corporatisme wordt genoemd – de macht en invloed van maatschappelijke organisaties die de belangen van bepaalde groepen in de samenleving verdedigen en vertegenwoordigen. Burgers zijn vooral consumerende en producerende individuen en de neergang van organisaties in ‘het maatschappelijke middenveld’ – de civil society – wordt dan ook toegejuicht en aangegrepen als bevestiging van het neo-liberale gelijk.

Men is uiteraard sterk voorstander van privatiseringen danwel verzelfstandigingen van overheidstaken. Nutsbedrijven als het openbaar vervoer, water- en

energievoorzieningen en de nationale luchthaven moeten worden geprivatiseerd en tal van overheidsdiensten in zogeheten Zelfstandige Bestuurs Organen (ZBO's) verzelfstandigd. Dit marktdenken neemt ook radicaal toe in de zorgsector (bijvoorbeeld ziekenhuizen als concerns die niet langer patiënten doch cliënten bedienen) en het onderwijs (hogescholen en universiteiten als bedrijven die met targets en resultaatgerichte beloningen werken en studenten als cliënten bedienen). Al deze organisaties die voorheen de kernen van de civil society – de burgersamenleving – vormden, vermarkten zodoende tot concerns die zich overigens vaak luxueus optuigen met fraaie hoofdkwartieren en goed betaalde Chief Executive Officers (CEO's), Chief Financial Officers (CFO's) en andere topmanagers wier inkomens en emolumenten gelijk getrokken worden aan die van de grote, multinationale bedrijven.¹ Iedere vorm van staatscontrole (verzelfstandigde of zelfs geprivatiseerde controlesystemen worden oogluikend gedoogd) en vooral ook iedere vorm van corporatistische invloed vanuit maatschappelijke organisaties wordt als ouderwets, zoniet stroperig en verstikkend afgewezen.

Het begrip maatschappij of samenleving ondergaat daarmee een belangrijke verandering. De waarschijnlijk apocriefe anekdote verhaalt dat Margaret Thatcher, die meer neo-liberaal dan conservatief was, eens gezegd zou hebben: "Society does not exist." Echte liberalen zouden het liefst het bestaan van de maatschappij (en dus van de sociologie als wetenschappelijk legitieme discipline) ontkennen, maar kunnen dat moeilijk omdat ze er als ergerlijk feit voortdurend tegenaan lopen.² In eerste instantie zou men kunnen zeggen dat 'de burgers' met elkaar 'de samenleving' uitmaken: civil society. Voordat het neo-liberale marktdenken de overhand kreeg, gebruikte men het begrip maatschappij in sociologische zin, namelijk als het geheel van geaggregeerde burgers in verenigingen, klassen, standen, groepen, instituties, organisaties, enzovoorts. Maar er werd meer dan dat bedoeld. Er zijn individuele werknemers, individuele gelovigen en geestelijken, individuele studenten en docenten, maar vakbonden, kerkgenootschappen en universiteiten of hogescholen zijn meer dan de som van hun individuele leden. Ze zijn organisaties die macht hebben over hun leden, maar ook daarbuiten invloed uitoefenen op andere organisaties en op de politiek.

Daarmee stuiten we op een begrip dat doorgaans nogal gemakkelijk wordt gehanteerd: de politiek. In de ruimste zin betekent politiek het hanteren of uitoefenen van macht teneinde een bepaalde, belangenbehartigende doelstelling of doelstellingen te realiseren. Macht is, om de bekende definitie van Max Weber te parafraseren, de kans die iemand, een groep, of een organi-

¹ Het klassieke maar inmiddels vergeten manifest van James Burnham, *The Managerial Revolution*, uit 1944 is weer volop relevant.

² In een van zijn eerste publicaties uit 1958 beschreef Ralf Dahrendorf de maatschappij als een 'ärgeliche Tatsache', zie Dahrendorf (1964), p. 16.

satie heeft om de eigen wil door te zetten, zonodig tegen de wil van een ander of van anderen in.³ Hoewel dat in een democratisch bestel zo lang en zoveel mogelijk wordt uitgesteld, kan het nodig zijn om met behulp van geweld de eigen wil door te zetten. In een dergelijk bestel ligt ten principale het gewelds-monopolie bij de overheid die er de instrumenten (strijdkrachten, politie, ME) voor heeft. Het gebruik van geweld door de overheid is evenwel aan sterke voorwaarden en strikte procedures gebonden. Dit is de bekende 'rule of law'. Het is de kern van het fenomeen rechtsstaat. Maar dit alles is politiek in brede zin. Meestal wordt gesproken van 'de' politiek en daarmee bedoelt men dan de geïnstitutionaliseerde vorm van partijpolitiek bedrijven, zoals in gemeenteraden en colleges, provinciale en gedeputeerde staten, parlement en kabinet. In deze zin valt het begrip politiek samen met overheid (overheden).

Men heeft het tegenwoordig voortdurend over de veranderde relatie tussen burgers, samenleving en politiek. Bedoeld wordt doorgaans dat deze relatie door de spectaculaire opkomst (en tragische ondergang) van Pim Fortuyn zou zijn veranderd. Daar is weinig op af te dingen, zij het dat de relatie tussen burgers, samenleving en politiek al vanaf 1960 permanent veranderde. Steekwoorden: individualisering, ontkerkelijking, (ideologische) ontzuiling, verzorgingsstaat, emancipatie, nivellering, privatisering, etcetera – processen die diep insneden in het leven van burgers, de structuur van de samenleving en het reilen en zeilen van de politiek.

In deze bijdrage wil ik echter, mede op verzoek van de redactie, ingaan op de volgende dubbele vraag: 'Is de onvrede van burgers over de politiek en de overheid daadwerkelijk door een verandering in het verwachtingspatroon van de burgers ontstaan? En heeft die verandering gevolgen voor de relatie tussen burger en politiek?'

Onvrede en onbegrip

Over het algemeen is men het er over eens dat Fortuyn in staat is geweest om op flamboyante wijze een breed ongenoegen in de samenleving te verwoorden en te mobiliseren. Maar dit ongenoegen is bij nader inzien moeilijk te omschrijven. Fortuyn scoorde in de opiniepeilingen goed doordat hij deze brede, zinderende onvrede samenbalde in zijn kritiek op het multiculturalisme in het algemeen en de opkomst van de islam in het bijzonder. Dat Nederland in relatief korte tijd is uitgegroeid tot een samenleving van verschillende etnische culturen en de islam in al haar pluriformiteit, na katholicisme en protestantisme, de derde godsdienst in ons land is geworden, zijn feiten die moeilijk ontkend kunnen worden. Multiculturaliteit of culturele pluriformiteit is een empirisch feit. Sedert de jaren zestig hebben vele nieuwkomers van verschillende etnische komaf zich in ons land gevestigd en met dat feit moeten we (leren) leven. Ook kan de islam als godsdienst van vele nieuwkomers in dit

³ Zie mijn Rotterdamse oratie, Zijderveld (1985).

land niet genegeerd worden. Het heeft weinig zin zich tegen deze feiten te verzetten. Multiculturalisme daarentegen is een ideologie, die wel degelijk afgewezen of bijgesteld kan worden. De kern van deze ideologie is de idee dat verschillende etnische groeperingen het recht zouden moeten hebben om hun eigen cultuur – hun eigen waarden, normen, leef- en denkpatronen – te handhaven ook waar die eventueel niet stroken met de dominante, grondwettelijk verankerde waarden en normen van onze samenleving. Dergelijke culturele ‘afwijkingen’ zouden gedoogd moeten worden. Fortuyn, maar ook anderen voor hem, maakte hiermee korte metten en had daarin gelijk: de Grondwet en de diverse wetboeken bevatten wel degelijk fundamentele waarden en normen, leef- en denkpatronen die paal en perk stellen aan de etnische culturen die sedert de jaren zestig van de vorige eeuw ons land zijn binnengekomen. Fundamentele mensenrechten, gelijkheid van man en vrouw, verbod op verticale en horizontale discriminatie, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van godsdienst, scheiding van kerk en staat, verbod op het oproepen tot haat, enzovoorts – het zijn fundamentele waarden en normen, waaraan men zich heeft aan te passen, als men in ons koninkrijk wil leven en hopelijk ook kan werken. Met deze fundamentele waarden en normen en de daarmee verbonden denk- voel- en leefpatronen mag niet worden gemarchandeerd.

Fortuyn ging echter nog een stap verder, toen hij in een geruchtmakend interview verklaarde dat ‘de islam’ een achterlijke cultuur zou zijn. Hij speelde hiermee niet alleen in op de gevoelens en gedachten van autochtone atheïsten die sedert de secularisering en ontkerkelijking van ons land weinig intellectueel empooi meer hadden en nu een nieuwe, geduchte, wereldomspannende tegenstander in eigen land aantreffen. Hij speelde ook in op de verwarring en ergernis van gewone burgers die geconfronteerd werden met een geloof en geloofsuitingen die zichtbaar haaks op de gemoderniseerde wereld stonden. De hoofddoekjes werden een beeldbepalend symbool dat niet zou sporen met de secularisering van het publieke leven en de emancipatie van de vrouw. Wie niet mondiaal leeft en internationaal is opgegroeid, ergert zich al snel aan afwijkende kledij en gedragingen, vooral als die zich ook nog eens concentreren in wat voorheen ‘volkswijken’ waren.⁴

Fortuyn sprak tot de verbeelding en zijn instrument was niet in de eerste plaats het geschreven woord, al produceerde hij verschillende pamfletachtige boeken, maar het gesproken woord en dat vooral op de beeldbuis. Het is inmiddels een cliché om te stellen dat we van een woordcultuur zijn opgeschoven naar een beeldcultuur, waarin ongenueanceerde taal en flamboyante uiterlijkheden

⁴ Doorgaans wordt vergeten dat vroeger het protestantse en humanistische volksdeel zich behoorlijk ergerde aan de kledij van nonnen, paters en priesters. Dat werd lang geleden door W.F. Hermans als volgt verwoord: “Gevaarlijk hoor, dat die pastoors maar rond mogen lopen in kleren waar je van alles onder kan stoppen. Waar is het goed voor?”, Hermans (1951), p. 60.



Pim Fortuyn in HP/De Tijd (september 2001)

effectiever zijn dan diepzinnige, goed doordachte concepten en ideeën. Fortuyn speelde niet alleen in op genoemde zinderende gevoelens van ongenoegen, maar kwam ook tegemoet aan het onbegrip dat in de samenleving heerst. Onbegrip bedoel ik niet in morele doch in cognitieve zin: het niet meer kunnen begrijpen wat er allemaal gebeurt.

We leven in een sociologisch en psychologisch complexe, steeds weer veranderende samenleving die buitengewoon moeilijk te besturen is. Het is niet verwonderlijk dat naast de traditionele sociale wetenschappen (psychologie en sociologie) de bestuurskunde als speciale

discipline is ontstaan. Besturen was vroeger een zaak voor goedwillende amateurs, doorgaans afkomstig uit de gegoede kringen en wat toen heette 'het denkend deel der natie'. Besturen is vandaag de dag een apart vak, waar men voor opgeleid moet worden. Vooral op gemeentelijk- en rijksniveau is het in goede banen geleiden van de samenleving een bijzonder ingewikkelde aangelegenheid, waarin de politieke partijen en de politici een niet minder ingewikkeld machtsspel moeten spelen. Dit spel wordt organisatorisch en logistiek begeleid door de bureaucratie die daarmee een aanvullende en complicerende factor in het machtsspel is geworden. Voor de doorsnee burger is dit moeilijk te bevatten en het ongenoegen daarover zal toenemen, wanneer er voortdurend geroepen wordt dat 'de politici' meer naar 'de burgers' moeten luisteren en dat 'de politiek' transparanter moet worden.

Fortuyn simplificeerde dit alles op een voor vele bestuurders, politici en topambtenaren onverantwoorde wijze, maar hij had er wel succes mee. De voorzitter van een gevestigde partij riep haar fractieleider in de Tweede Kamer op nu eindelijk eens wat meer de Jip-en-Janneke taal te bezigen. Het politieke discours is inderdaad harder en ongenueanceerder geworden, terwijl de bestuurlijke, politieke en ambtelijke complexiteit geenszins overzichtelijker, begrijpelijker, transparanter werd. Integendeel. Zeker in het kader van de europeanisering en de mondialisering van de samenleving is 'de politiek' voor de burgers alleen maar ingewikkelder, ondoorgrondelijker en dus onbegrijpelijker geworden. Het verlangen naar versimpeling en emotionele satisfactie neemt daarmee navenant toe! Het was voor velen een verademing om te horen en vooral te zien hoe een bevlogen amateurpoliticus onomwonden zei, waar het volgens hem en hen op stond – namelijk dat de dames en heren beroepsbestuurders en beroeps politici alles verkeerd deden. Dat hij niet duidelijk kon

maken, hoe het dan wel moest, derde in de woelingen der emoties vooralsnog weinigen. De verering van Fortuyn en de woede tegen de gevestigde politici en bestuurders ademden allengs een rancuneuze geest uit. Professioneel door de wol geverfde, maar communicatief niet altijd vaardige politici moesten in het woelige verkiezingsjaar 2001 het politieke veld ruimen.

De roep om meer directe democratie werd intussen luider, maar was natuurlijk niet nieuw. D66 heeft vanaf haar begin in de jaren zestig van de vorige eeuw gezegd dat ons democratische bestel aan vernieuwing toe was en hamerde daarbij vooral op veranderingen van ons kiesstelsel dat sedert 1917 stoelt op de evenredige vertegenwoordiging. De combinatie van de evenredige vertegenwoordiging met het districtenstelsel, de invoering van het referendum en van de gekozen burgemeester, zijn daarin de kernstukken. Daarmee zal echter 'de politiek' niet minder complex en ondoorgrondelijk worden. Alvorens daar verder op in te gaan, snijd ik eerst nog een ander element aan dat in deze context belangrijk is.

Neo-populisme

Hoewel hij dit zelf waarschijnlijk niet bedoelde, heeft Fortuyn een sterke impuls gegeven aan een nieuwe vorm van populisme. Dat kreeg zijn neerslag in het taalgebruik. Het begrip volk bij voorbeeld is steeds meer in zwang geraakt. Voor de Tweede Wereldoorlog klonk het nogal neerbuigend, vooral als het met een adjectief als 'gewone' werd opgetuigd en tegenover het begrip 'denkend deel der natie' werd geplaatst. Maar in de jaren dertig en veertig van de vorige eeuw werd 'volk' een zwaar beladen, populistisch begrip. Eigenlijk kon het nadien niet met goed fatsoen meer gebruikt worden. We spraken liever van bevolking en burgers dan van het volk. Kern van het populisme is de metafysische gedachte dat de stem van het volk de stem van God zou zijn: vox populi vox dei. In geseclariseerde versie: 'het volk heeft altijd gelijk'. Dit is de romantische idee dat alle burgers tesamen een gemeenschap (Gemeinschaft) vormen, een volksgemeenschap die niet alleen een eigen wil heeft, maar ook eigen waarden en normen, leef- en denkpatronen die door vorige generaties werden overgeleverd en alle volkse lotgenoten een gemeenschappelijke identiteit verschaffen. Let wel, het gaat hier niet om de gedachte van een rechtsgemeenschap die gebaseerd is op fundamentele (grondwettelijke) waarden en normen die door de staat verdedigd worden, doch om een meer mystieke bloedgemeenschap die 'van vreemde smetten vrij' moet blijven en gedreven wordt door een 'gesundes Volksempfinden'.

Het ligt dan voor de hand om te denken en te handelen in termen van een harde scheiding tussen 'wij' en 'zij', tussen 'intern' en 'extern', tussen 'eigen' en 'anders'. Vreemdelingen mogen eventueel binnenkomen, maar moeten zich dan wel aanpassen aan wat de volksgemeenschap is en wil. Een belangrijk element in dit populisme is de idee dat de wil van het volk het beste verwoord kan worden door een aansprekende en inspirerende Leider. Het volk wil niet alleen brood op de plank en spelen in het stadion, het wil ook de inspiratie van

een collectief geuite emotie. Het geniet van massale bijeenkomsten, waarin het individu, liefst geïnspireerd door een charismatische Leider, versmelt met het collectief. Dat is een semi-religieuze ervaring. Dan voelt het volk pas echt dat het goddelijk is: ‘We are the champions!’.⁵

Het behoeft geen betoog dat het populisme de kern was van het fascisme in de twintigste eeuw, wat voor mensen die enig historisch besef hebben (wat in het huidige maatschappelijke bestel steeds schaarser wordt) reden genoeg is om voor iedere populistische renaissance beducht te zijn. Wat we recentelijk hebben meegemaakt is echter, afgezien van enkele extreem-rechtse bewegingen, niet een wedergeboorte van het oude, Europese, fascistische populisme, maar een nieuwe vorm van populisme dat de idee van een volkse bloedgemeenschap ontbeert. Maar wanneer de roep om meer directe democratie luider wordt en daarbij gerept wordt van het volk waar beter naar geluisterd moet worden, omdat het volk altijd gelijk heeft, zouden de politieke waarschuwinglampjes op rood moeten komen staan. Populisme staat immers haaks op de parlementaire democratie die nu eenmaal in essentie een indirecte democratie is en waarin voor charismatische leiders geen plaats is.

Lid zijn van de Tweede Kamer was in de jaren vijftig nog een deeltijdfunctie, maar is inmiddels geprofessionaliseerd tot een volledige baan. Het is een echt beroep geworden. Men moet niet alleen als wetgevende macht vorm en inhoud geven aan het beleid, doch ook en vooral het doen en laten van de uitvoerende macht controleren en waar mogelijk en nodig bijsturen. Daarbij moet te allen tijde het algemene belang boven de deelbelangen van de al dan niet georganiseerde burgers gesteld worden. Maar moderne democratie vereist niet alleen professioneel deskundige politici, ze is ook afhankelijk van politiek volwassen burgers. En op dit punt wringt vooral vandaag de dag de schoen! Actief en verantwoordelijk burgerschap – het basale ideaal van een democratische samenleving – bestaat immers niet alleen uit empowerment, maar ook uit het besef dat een vreedzaam samenleven in een complexe maatschappij bereidheid vereist compromissen te sluiten. Dat vereist weer een volwassen begrip voor het feit dat men onmogelijk in alle opzichten de eigen wil gerealiseerd kan krijgen. Het is in feite infantiel te menen dat het per definitie kleine eigen-

⁵ Maatschappelijk geïsoleerde individuen staan vooral open voor deze vorm van populistisch collectivisme. Het is dus niet zo dat de individualisering een dam zou opwerpen tegen collectivisme. Integendeel, ze is er de juiste voedingsbodem voor. Het succes van Hitler in de jaren dertig was voor een belangrijk deel te wijten aan het feit dat in de Weimar Republiek de instituties, met name in de hogere bourgeoisiekringen, hun greep op mensen hadden verloren, waardoor ze weerloos stonden tegenover het brutale collectivisme dat inherent was aan het nazisme. Deze weerloosheid was de kern van de decadentie van die tijd. Zie onder meer Gay (1968) en Friedrich (1972). Voor de definitie van decadentie als politieke weerloosheid door het onvermogen of de onwil om een duidelijk aanwijsbaar gevaar onder ogen te zien: zie Adams (1983), p. 36.

belang de voorrang zou moeten hebben op het per definitie grote algemene belang. Democratisch burgerschap vereist dit soort volwassenheid en daarin moeten mensen van jongsafaan worden opgevoed. Dat is politieke educatie, dat wil zeggen de vorming van een volwassen Willensbildung.

Wanneer, om een voorbeeld te geven, op gemeenteniveau in een inspraak-procedure de burgers van tevoren duidelijk en helder wordt meegedeeld dat de beleidsmakers weliswaar hun oor te luisteren leggen bij de wensen en ideeën van de bewoners, maar dat dit geenszins op voorhand betekent dat hun wensen en ideeën ook verwerkelijkt zullen worden, kan men doorgaans op een redelijke en volwassen reactie van de burgers rekenen. Het gaat eerst echt mis, als de burgers gaan geloven dat de nieuwe openheid van hun stadsbestuur ('luisteren naar de burgers', 'transparantie', enzovoorts) betekent dat ze de beleidsvorming direct en in de zin van hun eigen belangen kunnen beïnvloeden.



Vergadering van de Tweede Kamer in de Oude Zaal

Gegeven de ongekende complexiteit van de huidige samenleving is het beroep van volksvertegenwoordiger een moeilijk beroep dat niet door amateurs kan worden uitgeoefend. De debatten in de Tweede Kamer moeten zorgvuldig worden gevoerd, vaak op het pietluttige af. Ook de kleinste partij moet gehoord worden. Dat vereist niet alleen expertise, doch ook uithoudingsvermogen en Sitzfleisch. Het is de vraag of de burgers de expertise en het geduld bezitten om door middel van directe democratie meer betrokken te geraken bij dit gecompliceerde, moeilijke en vaak moeizame besluitvormingsproces. Hoe gecompliceerder de samenleving wordt, hoe groter het politieke onbegrip

en de politieke onkunde onder de burgers zullen zijn, hoe belangrijker het principe van de representatie wordt. Dat burgers via de stembus hun politieke wil kunnen delegeren aan hun door de partijen verkiesbaar gestelde vertegenwoordigers in het parlement (of mutatis mutandis de gemeenteraad) is een belangrijk gegeven dat in de discussies over bestuurlijke vernieuwing en in de roep om meer directe democratie vaak uit het oog wordt verloren. Met andere woorden, vergeten wordt vaak dat de indirecte, parlementaire democratie het politieke gemak van de burger dient. Vooral voltijds werkende burgers hebben wel wat anders te doen dan het vergroten van hun politieke expertise om zodoende voortdurend bij politiek en beleid betrokken te kunnen zijn. Ze hebben dat gedelegeerd aan wat ietwat ouderwets en politiek niet erg sympathiek ‘de volksvertegenwoordiging’ heet.

Politieke partijen en hun kernideeën

Belangrijk is dan wel dat de burger in globale zin de kennis in huis moet hebben om op zinvolle wijze naar de stembus te gaan. Burgerlijke empowerment bestaat niet in de eerste plaats uit meer directe toegang tot besluitvormingsprocessen, maar uit een beter inzicht in en zicht op wat politieke partijen en politici nou eigenlijk voorstaan en willen bereiken. Het gaat daarbij niet om details, maar om grote lijnen. Het is dan de kunst en kunde van politici om die grote lijnen uit te zetten en de taak van journalisten en commentatoren om die grote lijnen uiteen te zetten. Uiteraard spelen hierin vooral politieke partijen en hun wetenschappelijke bureaus een centrale rol. De postmodernistische theorie van het einde van de ideologieën – bedoeld wordt meestal: het dominant worden van het economistische neo-liberalisme – heeft hier een nefaste invloed uitgeoefend.

Politieke partijen hebben geen bestaansrecht meer als ze niet uitgaan van wat Robert Nisbet in navolging van de Amerikaanse filosoof Arthur Lovejoy noemde unit-ideas, kernideeën, die typerend zijn voor een bepaalde periode in de geschiedenis.⁶ Nisbet gebruikte dit begrip voor de geschiedenis van de sociologie, maar het is ook toepasbaar op de ideologieën van politieke partijen. Kernideeën hebben drie kenmerken. Allereerst worden ze gekenmerkt door een zekere algemeenheid: ze worden verwoord door invloedrijke en richting-bepalende geesten in een bepaalde tijd, niet door een afzonderlijk, willekeurig individu of een kleine coterie. Ten tweede, er moet sprake zijn van continuïteit, dat wil zeggen ze spelen van het begin tot het einde van deze periode een rol. Ten derde, kernideeën moeten onderscheidend zijn, ze moeten de ene wetenschappelijke discipline, of filosofische school, of politieke partij onderscheiden van de andere disciplines, scholen en partijen. Ze zijn geen methodologieën of technieken, maar perspectieven, categorieën in de kantianistische zin van het woord, want ze verenigen visie en feiten en brengen zodoende inzicht en

⁶ Nisbet (1966), p. 4 e.v.

waarneming bij elkaar. Alleen op deze wijze, zo mogen we hieraan toevoegen, werken ze inspirerend en legitimerend.

Wat zijn dan de kernideeën van onze politieke partijen? Hun algemeenheid, continuïteit en onderscheidingsvermogen bestaat uit het feit dat in een democratisch bestel er steeds drie grote hoofdstromen zijn. In ons land worden die (anders dan in twee-partijstelsels) vertegenwoordigd door drie grote partijen die vaak - tezamen met kleinere partijen die in hun flanken opereren- wisselende coalities vormen. De drie hoofdstromen hebben als drie kernideeën: (a) het primaat van de staat; (b) het primaat van de markt; (c) het primaat van de maatschappij (civil society). Een sociale democratie gaat uit van (a) en heeft van daaruit een visie op (b) en (c). Het kernidee van de sociaal-democratische visie is maakbaarheid, waarbij de staat een belangrijke regisserende en controlerende rol speelt. Een liberale partij gaat uit van (b) en heeft van daaruit een visie op (a) en (c). Het kernidee van het liberalisme is vrijheid, waarbij de rol van de overheid en van de maatschappelijke organisaties minimaal, die van de markt maximaal moet zijn (zogenaamde 'negatieve vrijheid'). Een conservatieve partij tenslotte gaat uit van verantwoordelijkheid van burgers verenigd in organisaties en instituties die als mediërende structuren een buffer vormen tussen de burgers en de macht van zowel de overheid als van de markt. (Een probleem in ons land is dat we geen duidelijke visie op het conservatisme hebben, het vaak vereenzelvigen met de VVD die als het goed is niet conservatief doch liberaal is.)



Wim Kok sprak in zijn Den Uyl-lezing op 11 december 1995: 'Het afschudden van ideologische veren is voor een politieke partij als de onze niet alleen een probleem, het is ook een bevrijdende ervaring'



Het kapsel van Balkenende



Het koddige taalgebruik van Lubbers ('gelubber')

Het ideologische deficit van ons land is dat de PvdA haar ideologische veren afschudde en vooral in de twee Paarse kabinetten dicht in de buurt van de VVD kwam, dat de VVD inderdaad haar karakter van een liberale, van oorsprong progressieve karakter verloor en zowel economisch als sociaal-cultureel behoudend werd en dat het CDA een brede middenpartij werd met twee vleugels – een sociaal-democratische en een liberale – en nu eens een coalitie aanging met de PvdA, dan weer met de VVD. Op dit moment is echter in deze drie grote partijen een ideologische herijking aan de gang, waarbij de oorspronkelijke kernideeën die de partijen een herkenbare identiteit (algemeenheid, continuïteit en diversificatie) verschaffen, opnieuw doordacht worden. De kleine partijen zijn ideologische satellieten van deze drie, vaak met een mengsel van verschillende kernideeën, reden waarom ze per definitie klein zullen blijven.

Dit alles neemt natuurlijk niet weg dat we in een beeldcultuur leven en dat het belangrijk is om aansprekende, zo mogelijk ook telegenieke politici in de partij te hebben. Toch wordt dit punt vaak overschat. Burgers kijken weliswaar naar uiterlijkheden – het kapsel van Balkenende, de guitige ogen van Bos, het statige en toch ontspannen voorkomen van Bot – maar uiteindelijk gaat het erom gezaghebbend op te treden en zijn uiterlijkheden secundair. Het is inmiddels vergeten dat Lubbers en Kohl, toen ze begin jaren tachtig voor het politieke voetlicht traden, in de media met hoon werden overgoten: Lubbers ondermeer om zijn koddige taalgebruik ('gelubber'), Kohl om zijn grove lijf ('de olifant'). Allengs bouwden ze echter als politici door hun functioneren ('dossierkennis', 'moed', enzovoorts) gezag op en kregen ze steeds vaker het etiket 'staatsman' opgeplakt. De pers liep tegen het einde van hun nationale carrières nagenoeg kritikeloos achter hen aan. De zogeheten mediacratie heeft geen kernideeën, mist algemeenheid, continuïteit en distinctievermogen. Ze is daarom zwakker dan doorgaans wordt gedacht, door de media zelf in de eerste plaats.

Dit wil niet zeggen dat de media geen invloed op de veranderde relatie tussen de burgers en de politiek zouden hebben gehad en nog steeds hebben. Met name de televisie speelt hier een belangrijke sociaal-psychologische rol – een vervreemdende rol. Ze brengt de dramatis personae, de politici, visueel heel dichtbij, als het ware in de huiskamer. Televisiecamera's, maar ook de fototoestellen van de krantenjournalisten, zijn vooral geïnteresseerd in dramatische beelden. Zonodig wordt het drama gecreëerd, danwel kunstmatig versterkt. Als ergens een ernstig ongeluk is gebeurd, komt er bijna altijd een lege schoen in beeld, of tussen het puin van een huis dat door een aardbeving is vernield ligt een teddybeer of een speelgoedje. Die worden daar doorgaans door de televisiemensen opzettelijk neergelegd. Alles lijkt nabij en echt, maar is kunstmatig. De informatie is digitaal, niet analoog. En dat versterkt het gevoel van afstand tussen de burger en de politiek, want beelden vervagen snel en de woorden die onder of achter die beelden liggen worden onmiddellijk vergeten, mede omdat ze grotendeels ook onbegrijpelijk zijn. Dat komt niet omdat ze orakeltaal spreken, maar omdat

de problemen en de besluitvormingsprocessen in een gecompliceerde, snel veranderende samenleving voor niet-politici moeilijk te begrijpen zijn.

De politieke partijen moeten terugkeren naar hun ideologische unit-ideas en van daaruit in grote heldere lijnen hun visie op de wereld uitzetten en uiteenzetten. De centrale vraag is daarbij: wat heeft politiek het primaat – de staat, de markt of de civil society? De nauwgezette zorg voor details, de perikelen van coalitieonderhandelingen, de juridische haarkloverijen van de correcte procedures interesseren de burgers niet. Als ze opgevoed zijn tot volwassen burgerschap zullen ze dat met een gerust hart delegeren aan de hen vertegenwoordigende beroepspolitici. Van een kloof zal dan nauwelijks meer sprake zijn.

Politieke educatie

Volwassen burgerschap vereist educatie, dat wil zeggen onderricht en vorming. Naar mijn mening is een van de grootste problemen van ons huidige politieke bestel het feit dat de samenleving lijdt aan een penetrante infantilisering, een proces dat samengaat met een verlies van historisch besef. Het is kenmerkend voor kinderen en ook heel normaal dat ze steeds en ook direct hun zin willen krijgen, terwijl het hier-en-nu dominant is, het verleden nauwelijks een rol speelt. Verwennen betekent het steeds maar weer toegeven aan deze natuurlijke drang, niet zelden om van verder gezeur af te zijn. De kunst van het opvoeden is dan om het geven en nemen, delen en verdelen al vroeg bij te brengen en vaak gebeurt dat ook buiten de ouders om door de kinderen onderling. Natuurlijk gaat het er niet om kinderen als kleine volwassenen te behandelen, maar het is wel de vraag of we niet in de laatste decennia kinderen teveel hebben geïnfantiliseerd en hebben nagelaten hen al vroeg een besef van verantwoordelijkheid bij te brengen. Een besef ook dat de wereld niet om hen alleen kan draaien, dat ze ook in het gezin, de buurt en de school rekening met anderen hebben te houden. Het eerste historische besef ontstaat bij het kind als het begint te begrijpen dat de grootouders de ouders van de eigen ouders zijn. Alleen al daarom – maar ook vanwege hun legitieme verwenfunctie – spelen grootouders een belangrijke rol in de opvoeding en vorming van kinderen.

Het is geen metafoor te stellen dat de verzorgingsstaat de infantilisering en onthistorisering van burgers bevorderde. Wat oorspronkelijk bedoeld werd als een vangnet voor mensen die buiten hun schuld beneden een beschaafd bestaansminimum terecht gekomen waren, groeide allengs uit tot een instantie die ook mensen met een alleszins behoorlijk bestaan van de wieg tot het graf, vooral door middel van subsidies, fiscale tegemoetkomingen en uitkeringen, verzorgde. De staat veranderde, zoals de Duitse socioloog en filosoof Arnold Gehlen eens ironisch opmerkte, van een Leviathan in een melkkoe: “So nimmt der Leviathan mehr und mehr die Züge einer Milchkuh an, die Funktionen als Produktionshelfer, Sozialgesetzgeber und Auszahlungskasse treten in den Vordergrund”.⁷ Aan tal van rechten werden steeds minder plichten gerela-

⁷ Gehlen (1969), p. 110.

teerd en hiermee ging een eudemonistisch en consumentistisch ethos gepaard, waarin niet werken en produceren doch vrije tijd, genot en consumeren voorop gesteld werden. De macht en invloed van de staat namen daarmee niet af, zoals Gehlen meende, doch juist navenant toe, want wie betaalt, kan en moet ook via tal van wettelijk gefundeerde controles bepalen.⁸ Burgers werden in toenemende mate passief en afhankelijk van de staat. Dit was niet een 'road to serfdom', zoals Friedrich Hayek al in 1944 over de toen ophanden welfare state verkondigde, want het waren de burgers en vooral hun maatschappelijke organisaties en de daarin werkzame professionals die om deze penetrante staatsinmenging vroegen.⁹ Bij ieder maatschappelijk probleem werd de staat opgeroepen om met subsidies in actie te komen. Daarbij speelden vooral de ambtenaren en de professionals een belangrijke rol: het was immers in het belang van de ambtenaren dat de staat in macht en invloed zou uitdijen, terwijl de financiering door de staat vooral de professionals en hun beroepsorganisaties ten goede zou komen. Ook was de extensieve en intensieve verzorgingsstaat geen eenzijdig socialistisch project, want zeker in ons land hebben nagenoeg alle partijen, zeker de christen-democratische, in coalities aan de intensivering en de uitbreiding van de verzorgingsstaat vorm en inhoud gegeven.¹⁰

Dit consumentistische en eudemonistische ethos van de verzorgingsstaat dat ook lang na zijn inkrimpen in de jaren tachtig en na de wending in de richting van de markt in de jaren negentig is blijven voortwerken, heeft de karaktertrekken van kinderlijke verwenning. Wensen en verlangens moeten koste wat het kost gerealiseerd worden en wel onmiddellijk. Typerende adjectieven zijn vandaag de dag lekker en leuk: niet alleen het werk, ook de relaties met de partner en de kinderen, de media en vooral ook de politiek en de politici moeten leuk zijn. Entertainment is het cruciale commodity in dit leven, want om leuk en lekker te zijn moet het leven boven alles onderhoudend zijn. Dit wreekt zich in de relatie tussen burgers en de politiek, want net als iedere serieuze arbeid is het werk in de politieke arena doorgaans niet leuk en onderhoudend. Het is complex, ingewikkeld en vaak behoorlijk abstract, omdat de werkelijkheid waarmee de politiek van doen heeft – de maatschappij, de markt, het hele staatsbestel – abstract, complex en ingewikkeld is. Daarom is het van het allergrootste belang dat burgers vanaf de schoolbanken blootgesteld worden aan politieke educatie. De geschiedenis van onze natievorming, de belangrijkste waarden en normen die in de Grondwet geformuleerd worden, de basale feiten van ons kiesstelsel – dat alles moet een essentieel bestanddeel vormen van een volwassen burgerschap.

⁸ Idem, pp. 103-120.

⁹ Hayek (1994).

¹⁰ Zijdeveld (1999).

Het zit niet in de genen, doch moet mensen in een permanente politieke educatie worden bijgebracht. We maken ons terecht druk over de inburgering van oud- en nieuwkomers in ons land, omdat dat voor hun integratie en participatie van essentieel belang is. Maar daarbij mag niet vergeten worden dat de meeste 'autochtone' Nederlanders het politieke ABC van onze natie en rechtsstaat nauwelijks beheersen en daardoor politiek weinig geïntegreerd zijn en, afgezien van emotionele uitbarstingen, doorgaans ook gebrekkig politiek participeren. Hierin ligt de kern van de veel besproken onvrede van de burgers met 'de' politiek!

Voor politieke educatie zijn de politieke partijen en vooral hun wetenschappelijke bureaus van belang, want die moeten de onderscheiden ideologische unit-ideas weer formuleren en propageren. Maar ook is het van belang dat er aansprekende, inspirerende politieke leiders zijn die in woorden en daden uitstralen dat ze uitgaande van heldere kernideeën met het wel en wee van de burgers begaan zijn en op dat gebied ook daadwerkelijk iets willen en kunnen presteren. Door hun kernideeën moeten ze zich van elkaar onderscheiden, zodat de burgers weten en begrijpen, waarvoor en voor wie ze hun stem uitbrengen. Deze kernideeën, niet ingewikkelde staatkundige vernieuwingen en kiesstelselherzieningen, zullen de afstand tussen burgers en politiek en de onvrede die voortkomt uit onbegrip, verminderen.

Aangehaalde literatuur

- Adams, R.M., *Decadent Societies*, San Francisco, 1983.
- Burnham, J., *The Managerial Revolution*, Bloomington, 1966.
- Dahrendorf, R., *Homo Sociologicus*, Keulen, 1964.
- Friedrich, O., *Voor de zondvloed. Berlijn in de jaren twintig*, Baarn, 1972.
- Gay, P., *The Weimar Culture. The Outsider as Insider*, New York, 1968.
- Gehlen, A., *Moral und Hypermoral. Eine pluralistische Ethik*, Frankfurt a.M. en Bonn, 1969.
- Hayek, F.A., *The Road to Serfdom*, Chicago, 1994.
- Hermans, W.F., *Ik heb altijd gelijk*, Amsterdam, 1951.
- Nisbet, R.A., *The Sociological Tradition*, New York, 1966.
- Zijderveld, A.C., *De dynamiek van macht en gezag*, Den Haag, 1985.
- Zijderveld, A.C., *The Waning of the Welfare State. The End of Comprehensive State Succor*, New Brunswick, 1999.

Wie vertegenwoordigt wat? En hoe?

Prof. dr. A.B. Ringeling



Illustratie vorige pagina:
Abraham Storck (1644-1708), *Strandgezicht*, ca. 1695

Een beeld¹

De scène was ontluisterend. De Kamer hield een commissievergadering in Veendam. In een poging de Kamer dichter bij de bevolking te brengen en te ontsnappen aan de kaasstolp, was de redengeving. Dat laatste was een vergissing, want de Kamercommissie nam de kaasstolp, met inbegrip van de bodes, mee. Een enkel lid deelde na afloop mee dat de commissie heel veel van het bezoek had geleerd. Ook dat kan verbazing wekken, want het is één van tweeën. Of hiervoor velden zij oordelen op onvoldoende of onjuiste gronden, met een gebrek aan informatie en kennis. Sommige waarnemers zoals Elchardus zijn dat van oordeel.² Of zij hebben zaken geleerd die zij helemaal niet hoeven te leren, omdat het hun taak niet is. Omdat kamerleden die beslissingen veel beter kunnen overlaten aan bestuurders ter plaatse. Maar de poging was interessant, omdat zij karakteristiek is voor het vacuüm waarin de Kamer zich bevindt. Zij verkeert in diepe onzekerheid over haar achterban, over haar functioneren, verliest terrein aan de executieve, is afhankelijk van de media en is eigenlijk in conflict met alles en iedereen.

In dit essay ga ik in op de vraag in hoeverre en op welke wijze de werkwijze van het parlement gevolgen heeft voor de mate waarin de politiek de bevolking aanspreekt. Misschien is het goed om direct het antwoord op die vraag te geven. De werkwijze van de Kamer is van belang, maar van volkomen ondergeschikte betekenis voor wat er op het spel staat. De volksvertegenwoordigingen van verschillende landen hebben immers uiteenlopende wijzen van werken. Maar de problemen waarvoor zij staan zijn in belangrijke mate vergelijkbaar. Hun kernprobleem gaat om de verhouding tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden, tussen volksvertegenwoordigers en burgers. Aanspreken is daarvoor ook een te zwakke term. De term past misschien in de wereld van reclame en imagebuilding.

Een vergelijkbare terminologie hanteert kamervoorzitter Weisglas als hij zegt te streven naar een levendiger debat. Dat is werken aan uiterlijkheid, aan het imago. Het betreft een vorm van poseren. Concentratie op die vraag betekent dat voorbij wordt gegaan aan dieperliggende problemen. Het gaat er niet om dat de Kamer een betere indruk moet maken.



*Frans Weisglas,
voorzitter van de Tweede Kamer*

¹ Lex Cachet en Linze Schaap leverden nuttige kritiek op een eerdere versie van dit essay. Josta de Hoog redigeerde de tekst. Ik ben hen dankbaar.

² Elchardus (2002), p. 177.

Een institutie als de volksvertegenwoordiging is geen pot pindakaas die aan de man gebracht moet worden. Het gaat om vormen van democratie, in het bijzonder de verhouding tussen de representatieve democratie en andere vormen van democratie. Het gaat, anders gezegd, om een legitimiteitsprobleem. Of, in de opvatting van In 't Veld, om een institutionele crisis.³ Dat is zeker na de gebeurtenissen van 2001 en 2002 het geval. Nu is kritiek op de volksvertegenwoordiging van alle tijden, daarover geen misverstand. Maar een legitimiteitsprobleem en een institutionele crisis, dat is andere koek. Deze aanduiding van het probleem gaat verder dan 'we komen niet erg overtuigend over' of 'we moeten ons imago verbeteren' of het streven naar een levendiger debat.

In dit essay stel ik twee problemen aan de orde. Het eerste probleem betreft de relatie tussen volksvertegenwoordiging en bevolking. Wat anders geformuleerd, het betreft de kloof tussen vertegenwoordiging en bevolking, de oorzaken daarvan, wat er aan te doen valt en waarom dat niet gebeurt. Er is wat dat betreft kritiek op het vluchtige en oppervlakkige van het functioneren van de Kamer en op het dubieuze karakter van de vertegenwoordiging en het gebrek aan vertrouwen tussen vertegenwoordigden en vertegenwoordigers over en weer. Het tweede probleem betreft de rol van de Tweede Kamer in de publieke besluitvorming.

Het betoog wordt ontwikkeld langs de sporen van kritiek die in de loop der jaren op het functioneren van de volksvertegenwoordiging werd uitgeoefend. Daarbij kan worden gedacht aan het gebrek aan prestaties van de volksvertegenwoordiging en het verlies aan macht van de Kamer aan andere actoren.

'Unbearable lightness'

Soms lijkt het alsof je de analyse dus niet meer zelf hoeft te doen. Hij is al gedaan, met veel nadruk en scherpste. Op 22 januari van dit jaar bracht de Volkskrant een analyse van zes eerstejaars kamerleden. De Kamer laat zich in haar dagelijkse werk te veel meeslepen door de waan van de dag, de toevallige actualiteit en in hypes die in wisselwerking met de media worden gecreëerd. Aan fundamentele debatten komt ze daardoor te weinig toe. Een van de zes verklaart: "We moeten uitkijken dat we niet verzanden in oneindige details, in theatrale flutdebatjes die ons eigenlijk niets opleveren, laat staan het land".

De zes waren in oktober 2003 voorgegaan door 'De Nieuwerlingen', een pamflet waarin, ook al startende, kamerleden naar voren brachten dat kamerdebatten maar al te vaak ambtelijk en ritueel zijn: "Wat buiten klinkt wordt binnen vaak niet gehoord. Daardoor willen mensen buiten ook niet meer horen wat wij binnen zeggen".

³ In 't Veld (2002).

Het is de klacht van de dronkaard dat er teveel kroegen zijn, spotte Jansen van Galen in het Parool van 24 januari 2004. Terecht wijst hij er op dat dergelijke klachten al dertig jaar uit de Kamer kunnen worden vernomen. Die kritiek wordt niet voor de eerste keer gehoord. Het was in het begin van de tachtiger jaren reden voor de instelling van de commissie Biesheuvel, de commissie Dolman over de werking van de Tweede Kamer, de commissie Deetman aan het begin van de negentiger jaren en recent de commissie Weisglas. Hun analyses verschillen niet veel: te weinig grote lijnen, te veel aandacht voor de opwinding van de dag, sterk intern gericht en gebrek aan inzicht over wat er buiten leeft.

Recent kan daar het oordeel van de vice-president van de Raad van State, Tjeenk Willink, aan worden toegevoegd. De Kamer rolt van incident naar hype, kopte de Volkskrant, in een bericht over de algemene beschouwingen die Tjeenk Willink in het jaarverslag 2003 van de Raad van State ten beste gaf. In een prachtige analyse maakt hij duidelijk dat de Tweede Kamer hijgerig van het ene incident naar het andere rent in de misplaatste opvatting dat zij daarmee haar controlerende taak vervult. Ik citeer dezelfde auteur: "Tijd om na te denken gunnen we onszelf nauwelijks. Met als gevolg: collectieve blikvernauwing en onvermogen onze eigen problemen te relativiseren en in perspectief te zien. We zijn overgeleverd aan 'gebeurtenissen'".⁴

Politici en media

De vluchtigheid van de activiteiten van kamerleden wordt sterk gestimuleerd door de media. De twee-eenheid van politiek en media is al vaak beschreven. Dat hoeft niet te worden overgedaan. Die twee hebben elkaar nodig, zegt de Franse politiek-filosoof Guehenno, wat iets anders is dan zeggen dat de verhoudingen hartelijk zijn.⁵ Integendeel, de verhoudingen zijn uiterst cynisch. Want politici hebben de media nodig om een gezicht te krijgen en gehoord te worden. Met een kleine variatie op wat in de academische wereld geldt: 'publicity or perish'. De media hebben politici nodig om aan nieuws te komen. Maar politici weten maar al te goed dat zij van het ene moment op het andere van de bringers van het nieuws, het onderwerp van het nieuws kunnen worden. Wie zo tot elkaar veroordeeld is, heeft een heel ingewikkelde relatie.

Politici rennen achter de media aan. Ze willen delen in de hype van de dag, want dat betekent publiciteit. Ze halen hun kamervragen uit wat er in de krant staat. Hoe bolder de bewering, hoe eerder die wordt gepubliceerd. Het kan niet schelen hoe we in de krant komen, als we er maar inkomen. Het dilemma is daarmee duivels. Want hoe harder de boodschap in de media, hoe minder volksvertegenwoordigers onder de kaasstolp serieus worden genomen. Het minst door actoren die inhoudelijk verstand van zaken hebben.

⁴ Tjeenk Willink (2003).

⁵ Guehenno (1993).



Minister-President Kok was meestal omringd door fotografen

Teveel, zegt Elchardus wordt het geruis van de media gehoord, te weinig de stem van de burger.⁶ Hij wordt bijgevalen door Tjeenk Willink die naar voren brengt dat kamerleden journalisten ten onrechte beschouwen als ‘misnoegde burgers’ en daardoor hun agenda laten bepalen.⁷ Ook dat lijkt heel kenmerkend voor het gedrag van kamerleden. Wat hun achterban is, hebben zij geen weet van. We leven immers na de verzuiling. De stabiele achterban van politieke stromingen is verleden tijd. Dus nemen kamerleden genoeg met elke vervanging die daar op lijkt. De media liggen als vervanging voor de hand. Bovendien is aan de media bekendheid verbonden. De ruilrelatie is daarmee een gegeven.

Nu is Nederland in de vorige eeuw lang gekenmerkt door een volgzame achterban. Daalder typeert die situatie stilistisch fraai als de aanwezigheid van sterke politieke leiders en een lijdelijke bevolking.⁸ Er hoefde in die tijd ook niet erg naar de vertegenwoordigden te worden geluisterd. Men kon het beleid worden uitgelegd. Het zwaartepunt van de macht lag bij het overleg tussen de aanvoerders van de grote stromingen. De kaasstolp (of wat tegenwoordig in de volksmond heet, de achterkamertjes) vormde hun werkomgeving. Er werd beslist in afzondering, op afstand. Het isolement was nodig om compromissen te kunnen bereiken. Vanaf de jaren zestig verandert dat patroon. De ontzuiling en de grotere invloed van de media hebben de problemen, die al tijden worden geconstateerd, verergerd. Want politici raakten door die ontwikkelingen in grote onzekerheid over hun achterban, over hun electorale voortbestaan en over hun inhoudelijke voorkeuren.

De geïnstitutionaliseerde politiek is de afgelopen decennia, nadat de functie van de verzuiling verdween, niet in staat geweest een adequaat antwoord op de veranderde omstandigheden te formuleren. Steeds meer is men verstrikt

⁶ Elchardus (2002), p. 199.

⁷ Tjeenk Willink (2004), p. 18.

⁸ Daalder (1964).

geraakt in de Haagse bikkelpartijen. Zeker, de laatste paar jaar is de toon van het debat misschien wat scherper geworden. Maar het is nog altijd een intern debat. En dat is ook waar de concentratie van de kamerleden zich op richt. Met Barbara Tuchman kan gesproken worden van een ‘March of Folly’.⁹ De verschillende partijen zijn zo met elkaar bezig dat het zicht op de buitenwereld steeds meer verloren raakt. De Nieuweligen hadden dat kennelijk goed door.

Vertegenwoordigers als een kaste

Fennema legt er de nadruk op dat de volksvertegenwoordigers meer en meer geprofessionaliseerd zijn geraakt.¹⁰ Daardoor is sprake van de volksvertegenwoordiging als een kaste van professionals. Dat maakt dat in zijn ogen burgers zich steeds minder vertegenwoordigd achten. Daarover kan men overigens van mening verschillen. Wie naar de cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau kijkt, ziet geen opmerkelijke verschillen in de loop van de laatste decennia. Maar ook voor dat bureau is de eruptie van de jaren 2001 en 2002 moeilijk te verklaren. Het probleem van de vertegenwoordigers is, aldus Fennema, dat het hen ontbreekt aan gezag. Om het preciezer te zeggen, aan door de bevolking toegekende legitimiteit.

Dat heeft gevolgen voor de contacten van kamerleden. Op een onderzoek waaruit blijkt dat Nederlandse kamerleden in vergelijking met andere Europese landen beduidend minder contact met hun kiezers hebben, reageert een Groen Links kamerlid met: “Ik praat juist heel veel met burgers. Ze bellen mij, ze e-mailen mij en ik ga erop af. Ik voel me niet zo aangesproken door dit onderzoek”. Dat lijkt *The world according to Garp*: ik kom tegen wie ik tegenkom. En het commentaar van Kamervoorzitter Weisglas luidt volgens de Volkskrant: “Wat versta je trouwens onder contact? Ik kan er niet zoveel mee”.¹¹

Dit inzicht sluit aan bij eerder onderzoek naar de tijdsbesteding van volksvertegenwoordigers. Van Westerloo noteert de klachten van de leden van de PvdA-fractie.¹² Negentig procent van onze energie is naar binnen gericht, zegt de een. We hebben veel feeling met de binnenwereld, maar weinig met de buitenwereld, zegt de ander. De parlementsenquête van 1990 maakt duidelijk dat het externe werk zeventien uur van de tijdsbesteding per week van kamerleden uitmaakt.¹³ Zelfs als het een overschatting lijkt, heb je wel alles bij elkaar geteld, dus ook de zorg die moet worden besteed aan de interne partij-

⁹ Tuchman (1984).

¹⁰ Fennema (2003).

¹¹ De Kamervoorzitter kan worden aangeraden het onderzoek eens te lezen (Van der Kolk, 2004). Misschien heeft die onderzoeker het begrip contact wel gedefinieerd. Je weet maar nooit bij die academici.

¹² Van Westerloo (2003), p.174.

¹³ Thomassen e.a. (1992), p. 64.

structuur (ik kom daar nog op terug) en de stichtelijke avonden in Appelscha en Nieuwkoop.

Achter de defensieve uitspraken van kamerleden schuilt een heel serieus probleem. De blik is zo naar binnen gekeerd, zo gericht op het eigen doen en laten en op dat van de anderen onder de kaasstolp, dat niet alleen de geluiden van buiten niet goed binnen doordringen. Maar voor een deel willen de bewoners die geluiden ook helemaal niet horen. Laat staan de geluiden die het gevolg zijn van onderzoeken en analyses. Van Gunsteren en Van Westerloo duiden het verschijnsel aan als het autisme van de politiek.¹⁴

Partijmacht

De organisatie van onze parlementaire democratie is er een van twee eeuwen geleden. Toen ging het om de mobilisatie en de emancipatie van achtergestelde groepen. En het succes was enorm. Stuk voor stuk zijn de grote politieke stromingen heel geslaagde emancipatiebewegingen geweest. Maar er kwam ook een eind aan. Naar het inzicht van Daniel Bell werd het einde van de ideologie aangekondigd.¹⁵ Naar het oordeel van Condorcet en in navolging van hem Fukuyama, betekende dat het einde van de geschiedenis.¹⁶ Die constatering was juist, al zou het in Nederland nog even duren voor het echt zover was. Maar wat er voor in de plaats kwam was schamel, namelijk een plat soort pragmatisme, waar partijen in verstrikt raakten. De Kamer gedraagt zich als de gesmeerde weerhaan. Waar zij vandaag voor is, is zij morgen tegen. Privatisering en verzelfstandiging zijn daar goede voorbeelden van.

De ontideologisering van de politiek had tal van gevolgen. De voorprogrammering van keuzen tussen waarden, en dat zijn ideologieën, ging verloren. Er deed zich tegelijkertijd een fragmentering van waardepatronen voor. Steeds frequenter deed zich het verschijnsel voor van 'bien etonnée de se trouver ensemble'. Politici, maar ook burgers namen op onverwachte momenten posities in die verschilden of juist overeenkwamen. De inhoudelijke binding van politici en hun achterbannen kwam meer en meer onder druk te staan. Vervolgens raakten de grote stromingen de een na de ander de helft van hun aanhang kwijt. In de zeventiger jaren gaan partijen op zoek naar nieuwe – vergeten – groepen. En als ze die niet vinden, naar waarden waar te weinig aandacht aan is besteed. De Franse socioloog Touraine zoekt het in het milieu. De Groenen zijn er het indirecte gevolg van. Anderen denken aan groepen allochtonen.

De democratie is in Nederland stevig in handen van politieke partijen. En daarmee dus niet in de handen van burgers. Het is een karteldemocratie.¹⁷ De

¹⁴ Van Gunsteren (1994) en Van Westerloo (2003).

¹⁵ Bell (1960).

¹⁶ Condorcet (1795) en Fukuyama (1992).

¹⁷ Thomassen (2002).

grotere partijen houden elkaar in een houdgreep. Want elk van hen wil in de regering. Dat kan in het Nederlandse stelsel alleen samen met anderen, want geen enkele politieke stroming heeft ooit een meerderheid gehad. Die samenwerking komt er alleen als de meningsverschillen in perioden van oppositie niet te groot worden. Je moet een constructieve partij blijven, heet dat in het Haagse jargon. Nieuwe aanbieders in de politieke arena kunnen op negatie en vervolgens massale weerstand van de gevestigde krachten rekenen.

De partijen zelf voldoen aan het beeld dat Michels schetste. Michels was een Duitse socioloog die de ijzeren wet van de oligarchie formuleerde. Elke, in beginsel democratische, organisatie, zo luidde zijn inzicht, ontwikkelt zich in de richting van een oligarchie. Nederlandse politieke partijen hebben dat oligarchische karakter altijd sterk gehad. De christelijke partijen waren typische bestuurderspartijen. De Partij van de Arbeid was een partij van bonzen, al dan niet afkomstig uit de vakbeweging. In de tijd van de verzuiling was daar ook alle reden toe. De toppen van de grote stromingen moesten wel stevig in het zadel zitten, wilden zij een betrouwbare overlegpartner voor andere leiders kunnen vormen.

Dat structuurkenmerk bleef voortbestaan toen de verzuiling over het hoogtepunt heen was. Wie met de leiding van de partij een conflict krijgt, kan het verder wel schudden. Onder invloed van de media werd de machtsconcentratie eerder versterkt dan verzwakt. Rob van Gijzel kan er over mee praten. Agnes Kant trouwens ook. Bij de opstelling van elke nieuwe kandidatenlijst



Rob van Gijzel stapte op 27 november 2001 uit de Tweede Kamer na een conflict met fractievoorzitter Ad Melkert

worden er bankjes vol Kamerleden geloosd. Te lastig, een te grote mond, een potentiële bedreiging, vormt een van de redenen. Het gezag van de politiek leider is intern groot: “Je mag lachen als Kok en Melkert lachen”, citeert Van Westerloo een fractie-medewerker.¹⁸ De grote invloed van de media heeft dat in de hand gewerkt. Want van die politiek leider hangt het electorale succes van de partij af. En dus het aantal Kamerzetels. En dus in hoge mate de eigen positie. Het werk in de Kamer is een grote demonstratie van het inzicht van Downs dat politici als dominante motivatie hun herverkiezing kennen. Met dat verschil voor de Nederlandse situatie dat die strijd niet voor het front van de kiezers, maar intern in de partijen plaats vindt.

¹⁸ Van Westerloo (2003).

De interne gerichtheid en de macht van de geïnstitutionaliseerde politiek hebben gevolgen voor de wijze waarop tegen burgers wordt aangekeken. Het zijn niet alleen kiezers, stemmen dus, maar de kiezers worden ook van kwalificaties voorzien. Het zijn ontevreden, zelfzuchtige, onwetende, niet goed ingelichte en verwende kiezers. Er doet zich een, wat Elchardus noemt, trivialisering van de kiezer voor.¹⁹ Zulke burgers behoef je ook niet meer uit te leggen wat je hebt beslist. Je hoeft geen opening van zaken meer te geven. Je kunt ook maar het beste de mogelijkheden tot verzet tegen beslissingen van de overheid beperken.

De strijd binnen de partij is belangrijker dan de strijd om de burgers. Er is gelegenheid voor een vluchtige aanwezigheid op een enkele afdelingsvergadering. Een beetje bekendheid is altijd handig als er weer een nieuwe kieslijst moet worden samengesteld. Dat geldt niet voor alle vertegenwoordigers. Integendeel, de strijd tussen de aanvoeders van de politieke partijen is verscherpt en zal ook steeds meer verscherpen. De andere vertegenwoordigers zijn ook volstrekt ondergeschikt aan die partijleiders. Voor hun eigen positie is ondergeschiktheid aan de partijaanvoeders en het veroveren van een eigen machtspositie binnen de partij van het grootste belang. In de woorden van Peper: “Hun leven van de politiek overschaduwde hun leven voor de politiek”.²⁰

Twijfel aan het prestatieniveau

Centraal in de beschouwing van de commissie Deetman staat de controlerende rol van de Kamer op het regeringsbeleid.²¹ Kenmerkend is de intensieve bemoeienis in alle stadia van de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid, zeker voor gespecialiseerde leden en vooral als zij ook nog van regeringsfracties zijn. De Kamer wordt daarmee ‘medeplichtig’ aan het beleid. Van controle op het beleid is als gevolg daarvan weinig sprake, behalve als zich incidenten voordoen.

De kritiek van Tjeenk Willink op het functioneren van de Kamer gaat veel verder.²² Want al die hypes en flutdebatjes hebben gevolgen, namelijk dat de Kamer zijn werk niet goed doet. De Kamer is als politieke institutie, en dat lot deelt zij met andere publieke instituties, verwaarloosd. Er is geen aandacht voor de politieke functie. De Kamer verwaarloost zijn wetgevende arbeid. Maar zij schiet ook tekort in haar controlerende taak. Zelfs als zij uit parlementaire enquêtes kan leren dat zij zelf tekort is geschoten in haar controlerende taak, wordt daar niet uit geleerd, maar wordt ijverig op zoek gegaan naar andere schuldigen. We werken dat uit.

¹⁹ Elchardus (2002), pp. 176 en 177.

²⁰ Peper (2002).

²¹ Commissie Deetman (1990).

²² Tjeenk Willink (2004).

Het toe-eigenen van problemen

Er kan in dit land weinig gebeuren of kamerleden duiken er bovenop. Iets anders is of zij er iets mee te maken hebben. Ze hebben er onmiddellijk een oordeel over, hoewel dat van geen belang is. Allemaal in die drift om de camera en de microfoon te bereiken. ‘Kippendrift’, noemen de journalisten Van Es en Van der Malen dat in het NRC Handelsblad van 10 juni 2000. Deze attitude vormt een verklaring voor het incidentalisme. Kamerleden rennen, net als journalisten trouwens, van het ene naar het andere incident. Natuurlijk maakt dat de helderheid van bestuur er niet groter op. Maar stel nu eens dat zij niet zouden reageren, dat NOVA ’s avonds met een scoop komt en kamerleden die op zijn beloop laten. Dan gaan de mensen in het land toch al gauw denken: wat zitten ze daar in Den Haag eigenlijk te doen en het meer rechtse deel van de bevolking voegt er waarschijnlijk aan toe: van onze centen. Kamerleden moeten dus wel. Zij moeten om een tweede reden. Als zij er individueel niet op reageren, dan reageert er wel een ander. Zij moeten wel om nog een derde reden. Elke berichtgeving is welkom, omdat zij anders het kenmerk van Eerste-Kamerleden dreigen te krijgen, namelijk volstrekte onzichtbaarheid. Er is een vierde reden. Als onduidelijk is geworden wat de achterban is, wat het programma is, wat de dingen zijn waarvoor je staat, dan reageer je op alles. Het is rationeel om niets te laten lopen, want je loopt de kans dat je dat naderhand wordt nagedragen. De vluchtigheid van de parlementaire existentie leidt tot een verkeerde wijze van werken.

Over wat hun taak precies is, bestaat onder kamerleden nogal wat verschil van inzicht.²³ Vertegenwoordiging staat bij hen met 27 procent bovenaan, op afstand gevolgd door de controlerende en wetgevende taak. Daarbij doen zich nogal wat verschillen voor over wat vertegenwoordigd moet worden, de kiezer, de eigen kiezers, de partij, bepaalde opvattingen; de variatie is groot. Minder dan een zevende deel noemt het onderhouden van externe contacten. Sommigen zijn van oordeel dat zij in het parlement naar voren moeten brengen wat de burgers van bepaalde zaken vinden, zoals Eerdmans betoogde in de Volkskrant van 8 mei 2004. (Het laatste wordt interessant als die burgers het met elkaar niet eens zijn. En dat is nu juist een belangrijk kenmerk van het publieke domein). Maar er zijn meer tekenen van een verkeerde taakopvatting. Het komt nog steeds uit de mond van kamerleden dat hun functie een heel belangrijke is omdat zij Nederland besturen.²⁴ Het is misschien een schok, maar dat doen zij niet: staatsrechtelijk gezien niet en feitelijk niet. Maar het vormt wel een reden om problemen naar zich toe te halen en er oplossingen voor te formuleren.

²³ Vgl. Thomassen (1992).

²⁴ Van Westerloo (2003).

Gebrek aan kennis

Een volgend probleem is het gebrek aan kennis over de gedaante van maatschappelijke problemen en over de vraag hoe die problemen moeten worden opgelost. Het leidt er toe dat de Kamer de probleemformulering krijgt aangereikt van de executieve of zijn eigen formulering gaat maken. Dat heeft soms tot gevolg dat de verkeerde problemen worden opgelost.²⁵ In andere gevallen wordt de probleemformulering in een mum van tijd veranderd. De WAO, het middelbaar onderwijs, het integratiebeleid of de Nederlandse Spoorwegen zijn er voorbeelden van. De ene probleemdefinitie struikelt over de andere. Een nieuwe oplossing wordt bedacht voordat de vorige goed en wel is doorgevoerd, laat staan uitgevoerd. Bovendien is de keuze van oplossingen minder voorspelbaar geworden. Meer en meer lijkt er sprake van gebrek aan politieke sturing.

Parlement en bureaucratie

Ondertussen is de greep van de politiek op de samenleving sterk terug gelopen. Er lijkt sprake van een onmacht die voortdurend wordt gedemonstreerd in het gedrag van kamerleden. Dat geeft het spel ook iets machteloos, iets clownesks bijna. De regering is de volksvertegenwoordiging verre de baas, zeker in een de facto monistisch stelsel als het Nederlandse. In de strijd met



*Commissievergadering
van de Tweede Kamer*

de professionele bureaucratieën hebben volksvertegenwoordigingen de slag verloren. Die constatering is niet van vandaag of gisteren, maar eigenlijk iets dat de hele twintigste eeuw kenmerkt. De strijd tussen democratie en bureaucratie valt telkens weer in het voordeel van de bureaucratie uit.

Daarom is het kamerleden ook niet kwalijk te nemen dat zij graag als de deskundige poseren en zich diep in stukken invreten. Want tegenover de bewindspersoon, tegenover collega-kamerleden, maakt dat nog een beetje de indruk van een gesprek op gelijkwaardig niveau. Tegenover ambtenaren overigens niet, maar dat ter zijde. Het dilemma is duivels. Doen kamerleden het niet, dan vallen zij onmiddellijk als niet deskundig door de mand. Zij worden de kaasstolp in gedwongen, op straffe van het verlies aan zeggingskracht.

²⁵ Van Holsteyn en Mudde (2002).

Burns wijst op de steeds sterkere verwetenschappelijking van het beleid, een thema dat in ons land door Hoogerwerf bij herhaling naar voren is gebracht.²⁶ Binnen het openbaar bestuur is sprake van een toenemende professionalisering. Experts, zowel binnen de overheidsorganisatie als daarbuiten, drukken een groot stempel op de beleidsvorming en beleidsuitvoering. Adviesraden zijn constante bronnen voor beleidsontwikkeling. Het is mogelijk hun werk af te doen als belangenbehartiging, maar inhoudelijke kennis kan die experts moeilijk worden ontzegd.

Vertegenwoordigers verliezen het in het publieke debat op inhoudelijke gronden. Ambtenaren, professionals, burgers, blijken het beter te weten. Dat maakt het gesprek moeilijk en beslissingen onverdedigbaar. Dat is in het algemeen al vervelend, laat staan als de discussiant ook nog eens over een surplus aan intellectuele en een vergelijkbare hoeveelheid aan verbale begaafdheden beschikt.

In een streven om het politieke primaat te herstellen wordt bezuinigd op externen, worden adviesraden ingekrompen of opgeheven. Een gevolg is een groter isolement van het overheidsapparaat, niet alleen van de volksvertegenwoordiging, maar ook van de ambtelijke organisaties. Bovendien kunnen andere organisaties die zich in de publieke sector bewegen, wel van deskundigen gebruik maken. Het isolement gaat hand in hand met verlies op inhoudelijke gronden. Niet alleen de Kamer gaat onderuit, maar, als deze tendensen zich doorzetten, verliest ook het ambtelijk apparaat deskundigheid en contacten met de samenleving.

Het is niet zo dat volksvertegenwoordigers niet hun best doen, er met de pet naar gooien, de zaak laten lopen of op andere wijze disfunctioneren. Binnen hun arena functioneren zij mogelijk best redelijk. Maar ze zijn omgeven door duivelse verleidingen en dilemma's. De eisen van hun werk leiden er toe dat zij vooral naar binnen gericht zijn, naar de collega-vertegenwoordigers, naar de bewindslieden, naar de media die zij haten maar zonder wie zij niet kunnen. Onder de Haagse kaasstolp is het spel misschien tot op zekere hoogte functioneel. Maar daar buiten wordt met verbijstering naar het spel gekeken. Als er al gekeken wordt. Daar zit institutioneel de fundamentele zwakte: het is een spel waar nog maar weinigen belangstelling voor hebben. Deels omdat de regels niet worden begrepen. Deels omdat het spel niet als zinvol wordt ervaren. Deels omdat het spel niet aanspreekt. Deels omdat geen moment de indruk bestaat dat het spel buiten de kaasstolp enige betekenis heeft. Deels omdat het niveau van het spel in vijf van de zes gevallen een volsterkte onderschatting van de gemiddelde intelligentie van de Nederlandse bevolking betekent. Journalisten die het nodig vinden om in hun rapportages op de knietjes te gaan zitten, verergeren het laatste effect nog eens.

²⁶ Burns (2000).

Natuurlijk, pogingen om de representatieve democratie te vervolmaken verdienen steun. Maar wie denkt dat hij of zij daarmee klaar is, maakt een ernstige vergissing. Die maatregelen veranderen weinig aan de werkwijze en het gezag van de volksvertegenwoordiging. De reden daarvoor is eenvoudig. Die werkwijze wordt bepaald door de structuur van ons politiek-bestuurlijke regiem. Aan de ene kant een steeds machtiger en professioneler ambtelijke organisatie. Niet dat de onderdelen van dat apparaat allemaal dezelfde kant op willen, maar de kennis en de invloed is heel groot. In de tweede plaats omdat er zoiets als een poldermodel is dat er toe leidt dat de inbreng van de volksvertegenwoordiging er ook weinig toe doet. In de derde plaats, en het meest fundamenteel, omdat politici voor een belangrijk deel hun burgers zijn kwijtgeraakt.

Voorstellen bij de vleet

Als we deze analyse uit de literatuur kunnen afleiden en de verschijnselen en hun oorzaken dus bekend zijn, zijn er dan geen pogingen gedaan om deze problemen aan te pakken? Laten we eens nagaan.

De vroegere kamervoorzitter Vondeling schetst het ideale kamerlid (200 procent bereidheid, land en volk kennen, onafhankelijk zijn en blijven, eigen verlangens ondergeschikt kunnen maken).²⁷ Hij doet ook voorstellen om de Kamer beter te laten functioneren. De overbelasting moet worden verminderd (onder andere door het verminderen van het aantal fracties), de Kamer moet doelmatiger werken (onder meer door het beter scheiden van hoofd- en bijzaken) en de uiterste zorg dient te worden besteed aan de kandidaatstelling.

Versterking van het parlement door het uitbreiden van de staf is een mogelijke oplossing voor het gebrek aan vakkennis in de Kamer. Hoogerwerf bepleitte deze oplossing al in 1968 toen hij een reis naar de Verenigde Staten had gemaakt.²⁸ Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de staf van de Kamer en van de volksvertegenwoordigers. Het United States Congress heeft beide en in een zeer aanzienlijke omvang. In ons land is het allebei niet indrukwekkend. In het Verenigd Koninkrijk is een ondersteunende staf zo goed als afwezig. Dat vormt een aardige weerspiegeling van de machtsposities van de drie genoemde volksvertegenwoordigingen. Voorts moet er rekening mee worden gehouden dat de aan het United States Congress toegevoegde staf er voornamelijk is voor twee dingen: voor het onderhouden van relaties met de kiezers in het district of de staat waaruit de vertegenwoordiger afkomstig is. En in de tweede plaats voor het ontvangen van het grote aantal lobbyisten dat Washington bevolkt. Het laatste is vooral een ontwikkeling van de laatste decennia. Het neveneffect van een grotere staf is dat een steeds grotere nadruk op deskundigheid komt te liggen. De ene bureaucratie houdt de andere in

²⁷ Vondeling (1976).

²⁸ Hoogerwerf (1968).

de gaten. Er ontstaat een soort wapenwedloop in deskundigheid waarin het parlement het altijd zal afleggen. Over andere neveneffecten, zoals de persoonlijke medewerker die een departement opbelt met de vraag wanneer zijn kamervragen nu eindelijk eens worden beantwoord, hebben we het dan maar niet.

Rapport Commissie Deetman

De commissie onder leiding van de toenmalige kamervoorzitter Deetman, opgewekt de Bijzondere Commissie Vraagpunten geheten, doet een reeks van voorstellen om de Kamer beter te laten functioneren. Zo suggereert ze om de indeling van de kamercommissies meer te laten aansluiten bij de departementale indeling, om het in mondeling overleg voorlezen van geschreven teksten te verbieden en de commissievoorzitters en griffiers de zaak strakker in de hand te laten houden. Details op beleidsterreinen zouden in overleg met ambtenaren kunnen worden afgehandeld. Dat is weliswaar een taboe, maar de doorbreking daarvan is noodzakelijk om een culturomslag in de Kamer te bereiken. Voorts zou meer publieke discussie in de Kamer moeten plaatshebben in het kader van kabinetten die aftreden, de kabinetsformatie en het aantreden van een nieuw kabinet.²⁹

Meer recent is een brief van het presidium van 22 oktober 2003 over de werkwijze van de Tweede Kamer. De reden van het waarom van deze notitie is interessant genoeg: “De afgelopen anderhalf jaar heeft die wens (om de werkwijze van de Kamer te veranderen, AR) binnen en buiten de Kamer vaak en luid geklonken. De belangrijkste reden hiervoor lijkt te zijn dat de burgers in het land zich onvoldoende herkennen in het werk en de werkwijze van hun volksvertegenwoordigers”.³⁰ Maar er doet zich een dramatische discrepantie voor tussen dat veronderstelde probleem en de oplossingen die door het presidium worden aangedragen. Was daar niet Jan en alleman over geconsulteerd en had dat niet tot belangrijke vernieuwingsvoorstellen geleid? Neen, daar heeft het niet toe geleid, want de voorstellen van het presidium kennen een hoog kaasstolpgehalte. Tot veel meer dan het geven van wat meer autonomie aan commissies en het strakker leiden van de vergaderingen komt het niet. Weisglas zegt in een toelichting vooral te willen streven naar een levendiger debat. Gemakshalve veronderstelt hij dat de bevolking gefascineerd toekijkt.

Een representatieve vertegenwoordiging

Pogingen om de Kamer meer een afspiegeling te laten zijn van de samenstelling van de Nederlandse bevolking lopen op weinig uit. Kruiter wijst er terecht op dat zoiets al speelde ten tijde van de vorming van de Amerikaanse republiek en hoe moeilijk het in die tijd al was om dat te realiseren.³¹ Laat

²⁹ Commissie Deetman (1990).

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29262, nr. 2.

³¹ Kruiter (2003).

staan hoe moeilijk dat is in onze pluriforme wereld van vandaag. Maar de pogingen om meer representatief te worden zijn zichtbaar geweest: meer vrouwen, meer jongeren, meer allochtonen, minder doctorandussen, minder onderwijzers en ambtenaren, meer ondernemers. Al die pogingen leiden niet tot structurele veranderingen. Natuurlijk zitten er meer vrouwen in de Kamer, maar wel vrouwelijke doctorandussen. Allochtonen zijn meer aanwezig, maar ze komen goeddeels uit de publieke of semi-publieke sfeer. En ze hebben één ding gemeen: ze behoren tot de gestaalde kaders van het partijwezen. Daarnaast is de rekrutering veelal een zaak van kleine kring. Het fractiemedewerkerschap vormt bijvoorbeeld een carrièrekanaal om kamerlid te worden. Het maatschappelijke isolement van politieke partijen is zo groot geworden dat zij al snel als gereede kandidaten worden beschouwd. Voor de rekrutering is het van betekenis om in de partij een sterke positie in te nemen. Daar gaat dan ook een flinke hoeveelheid energie in zitten van zowel hen die kamerlid willen worden als van hen die het wensen te blijven.



De Tweede Kamer in plenaire zitting bijeen

Hoewel dat in Nederland voortdurend is gedaan, is het niet erg zinvol om de oplossing van de beschreven problemen te zoeken in een verandering van de partijstructuur. Vergelijkbare problemen als in Nederland doen zich in de meeste westerse democratieën voor. Dat geldt ook voor veel andere problemen die ten aanzien van het functioneren van het parlement worden genoemd. Een nogal extreem voorbeeld is te vinden in het Verenigd Koninkrijk. De 'Mother of Parliaments' is weinig meer dan het schoothondje van de Britse regering. De Amerikaanse vertegenwoordigers worden door een minderheid van de burgers gekozen. Maar macht valt het United States Congress in ieder geval niet te

ontzeggen. De partijstructuur is echter vergelijkbaar met die in het Verenigd Koninkrijk.

Zou er niet iets aan de incentives voor het gedrag van kamerleden kunnen worden veranderd, zodat zij zich anders gaan gedragen? Gedacht zou kunnen worden aan een andere wijze van afvaardiging, bijvoorbeeld via een districtenstelsel. Dat zou er toe kunnen leiden dat kamerleden meer generalist worden omdat hun district hen er toe dwingt zich met heel uiteenlopende problemen bezig te houden. Zij zouden elkaar niet meer proberen te overtreffen in deskundigheid. Maar een mogelijk effect is dat zij tegenover regering en ambtelijk apparaat steeds minder hebben in te brengen. De politiek verplaatst zich in dat geval nog meer dan nu al het geval is. De kans dat een dergelijk stelsel in ons land wordt ingevoerd is, gezien de actuele discussie, bovendien niet groot. Dat geldt voor veel voorstellen die over het functioneren van de Kamer zijn gedaan.

Waarom het niet veranderde

De analyse is welbekend. Eigenlijk wordt zij voortdurend herhaald. De ene commissie na de andere buigt zich over de relatie tussen kiezer en beleidsvorming. In mijn naïviteit van het begin van de tachtiger jaren dacht ik dat we er in de commissie Biesheuvel echt iets aan gingen doen.³² Maar al die analyses, en zelfs de overeenstemming tussen die analyses, leidden niet tot stevige structurele veranderingen in de wijze waarop de Kamer functioneert. Ook niet na de opkomst van Fortuyn en wat er toen in de Nederlandse politieke samenleving tot ontlading kwam.

Maar zelfs als kamerleden zelf de problemen onderkennen, komt het niet tot handelen. Voortdurend wordt afgewogen wat de verandering zou betekenen in termen van de eigen winst- en verliesrekening. Heel illustratief is de recente discussie over verandering van het kiesstelsel. Aangezien de uitkomst onzeker is, het kan positief uitpakken, maar ook negatief, blijft handelen achterwege. Weet men zeker dat het min is, dan is men tegen. Leveren veranderingen voordelen voor de eigen partij op, dan worden zij met kracht bepleit. Natuurlijk zijn daar uitzonderingen op. De angst voor de buitenwereld is zo groot geworden dat immobiliteit het gevolg is. Men komt niet verder dan wat cosmetische voorstellen als recent van het presidium van de Tweede Kamer. Van Gunsteren typeert de reactie als volgt: voortdurend wordt de blik in de discussies vernauwd.³³ Zij wordt gereduceerd van staatsrechtelijke veranderingen tot kleine wijzigingen in het Reglement van Orde van de Kamer.

Een andere verklaring voor het uitblijven van adequaat handelen biedt In 't Veld.³⁴ De veranderingen in het vertegenwoordigend stelsel en de wijze waarop

³² Ringeling (1987).

³³ Van Gunsteren (1994).

³⁴ In 't Veld (2002).

het werkt komen niet tot stand omdat het om een institutionele crisis gaat. En institutionele crises bestrijd je alleen met institutionele verandering. Het laatste is ook de opvatting van Tjeenk Willink.³⁵ Maar juist die institutionele wijzigingen lijkt het politieke centrum niet aan te durven. De voorbeelden van die opvatting liggen in de voorbije decennia. De wetgever is niet in staat geweest een belangrijke democratische vernieuwing door te voeren. Zij heeft vele voorstellen tegengehouden. De aanwijzing van vernieuwing heeft alles te maken met de beduchtheid voor de eigen positie. Voorzover het stelsel vernieuwing kende, was dat een gevolg van niet-wettelijke veranderingen en van informele procedures. De belangrijkste politiek-bestuurlijke vernieuwingen in ons land vonden niet plaats in het politieke, maar in het bestuurlijke bestel.

Van Holsteyn en Mudde constateren in de door hen geredigeerde bundel een verval van de democratie.³⁶ Maar dat verval blijkt niet het gevolg te zijn van anti-democratische krachten. De oorzaak daarvan moet worden gezocht in het handelen, of beter het niet handelen, vanuit het democratische en politieke bestel zelf. Het verval van de democratie wordt veroorzaakt door de democraten. Wij kunnen wat specifieker zijn: het verval wordt veroorzaakt door degenen die in het democratische bestel de dominante posities innemen. Of nog scherper: de gekozen vertegenwoordigers zijn een sta-in-de-weg voor een vergroting van het democratische gehalte van het politiek-bestuurlijk bestel en van de samenleving.

Advies

Tjeenk Willink ziet de oplossing van de problemen rond de vertegenwoordiging als volgt: professionals, uitvoerders en onafhankelijke organisaties van burgers moeten weer een plaats in beleidsprocessen krijgen.³⁷ Niet als object van beleid, van het parlement, van de ministers, van de departementen, van al die intermediairen, ambtenaren, rekenmeesters, toezichhouders, adviseurs en managers in publieke, semi-publieke en private instanties die zich inmiddels tussen parlement en uitvoerders hebben genesteld. En niet alleen voor het ontwerp van de eigen uitvoeringsprocessen. Maar als degenen die problemen formuleren, die bijdragen aan de oplossing ervan en die daarvoor ook verantwoordelijkheden dragen.

Het is ook mogelijk een stap verder te gaan. Wie de representatieve democratie wil versterken, dient in de eerste plaats andere vormen van democratie te versterken. Wie die weg opgaat, maakt burgers sterker, leert hen te opereren binnen het publieke domein, zorgt er voor dat het publieke domein ook weer eigenaren kent, creëert burgers die het iets kan schelen, traint staatsburgers

³⁵ Tjeenk Willink (2004).

³⁶ Van Holsteyn en Mudde (2002), p. 202.

³⁷ Tjeenk Willink (2004).

in de gedachte dat het publieke domein niet de plaats is waar het eigenbelang voorop staat. Daar is de markt voor. Het publieke domein traint burgers in het omgaan met verschillen, verschillen in opvatting, in afkomst, in oriëntatie, in normen en in perspectieven. Het gaat om training in burgerschap. Met wat lessen maatschappijleer op school is dat niet klaar.

Sterkere burgers hebben onvermijdelijk gevolgen voor de positie van vertegenwoordigers. De rol van de laatsten zal worden gereduceerd. Bij het bekleden van hun rol dienen zij onvermijdelijk meer dan tot op heden rekening te houden met wat door anderen wordt beslist. Het primaat ligt wel bij de politiek, maar niet meer bij de vertegenwoordigers. Misschien heeft Frissen gelijk dat hun rol meer procedureel zal worden.³⁸ Mogelijk moeten zij in de gaten houden dat bepaalde groepen burgers of organisaties voldoende aan bod komen. Daarbij gaat het om voorspelbare groepen: lager opgeleiden, sociaal zwakkeren, allochtonen. Het kan zijn dat juist die groepen plaatsbekleders moeten krijgen in de publieke discussie. De rol van kamerleden wordt teruggebracht tot een aanvullende. Zij staan niet langer in het centrum van de macht, maar volwassen, goed opgeleide burgers, 'an attentive public'.³⁹ Dat is kenmerkend voor wat Barber een sterke democratie noemt.⁴⁰

³⁸ Frissen (1996).

³⁹ Dahl (1989).

⁴⁰ Barber (1984).

Aangehaalde literatuur

- Barber B.R., *Strong democracy: participatory politics for a new age*, Berkeley en Londen, 1984.
- Bell, D., *The end of ideology. On the exhaustion of political ideas in the fifties*, Glencoe, 1960.
- Burns, T., *The Future of Parliamentary Democracy. Transition and Challenge in European Governance*, Green Paper prepared for the Conference of the European Union Speakers of Parliament, Rome, 22-24 september 2000.
- Commissie Deetman (bijzondere commissie vraagpunten), *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*, Den Haag, 1990.
- Commissie Dolman (commissie onderzoek organisatie en werkwijze Tweede Kamer), *Rapport onderzoek van de organisatie en de werkwijze der Kamer*, Den Haag, 1985.
- Condorcet, M. de, *Esquisse d'un Tableau Historique des Progrès de l'Esprit Humain*, 1795.
- Daalder, H., *Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Leiden, 1964.
- Dahl, R.A., *Democracy and its Critics*, New Haven, 1989.
- De waan regeert; 'De vraag is of we wel adequaat controleren. Ik zou graag staatssecretaris zijn in een kabinet met zo'n Kamer', *de Volkskrant*, 22 januari 2004.
- Elchardus, M., *De dramademocratie*, Tiel, 2002.
- Es, G. van en K. van der Malen, 'Onmacht en kippendrift; de Tweede Kamer wil strenger controleren, maar weet niet hoe', *NRC Handelsblad*, 10 juni 2000.
- Fennema, M., *Over de kwaliteit van politieke elites*, Amsterdam, 2003.
- Frissen, P.H.A., *De virtuele staat: politiek, bestuur, technologie. Een postmodern verhaal*, Schoonhoven, 1996.
- Fukuyama, F., *The end of history and the last man*, New York, 1992.
- Guehenno, J.-M., *Het einde van de democratie*, Tiel, 1993.
- Gunsteren, H.R. van, *Culturen van besturen*, Amsterdam, 1994.
- 'Het is toch mijn werk het volk na te praten'; LPF-Kamerlid Joost Eerdmans wil best populist zijn, *de Volkskrant*, 8 mei 2004.
- Holsteyn, J.J.M. van en C.E. Mudde (red.), *Democratie in verval*, Amsterdam, 2002.
- Hoogerwerf, A., *De geachte afgevaardigde. Over de vertegenwoordigende rol van het parlementslid*, Meppel, 1968.
- Hoove, S. ten, 'Kiezer hoeft niet zo nodig in gesprek met politici', *de Volkskrant*, 18 maart 2004.
- Jansen van Galen, J., 'De klacht van een dronkaard', *Het Parool*, 24 januari 2004.
- 'Kamer holt van incident naar hype', *de Volkskrant*, 7 april 2004.
- Kolk, H. van der, *De consequenties van een gemengd stelsel met meervoudige districten en een gedeeltelijk personenstelsel voor de zetelver-*

- deling van de Tweede Kamer: kiesdrempels en districtsomvang*, Onderzoek in opdracht van minister de Graaf voor Bestuurlijke vernieuwing, maart 2004.
- Kruijer, A.J., 'De nieuwe wereld van Wouter Bos. Over een representatiecrisis en het verdwenen electorale midden', *Socialisme en Democratie*, 7/8, 2003.
 - Michels, R., *Democratie en Organisatie. Een klassieke theorie*, Rotterdam, 1969.
 - Peper, A., *Een dolend land. Over de politiek architectuur van Nederland*, Breukelen, 2002.
 - Pré, R. du, 'Kamerleden: hype bepaalt debat', *de Volkskrant*, 22 januari 2004.
 - Ringeling, A.B., 'Anatomie van een commissie', in: A.W. Heringa, R.E. de Winter, W.J. Witteveen (red.), *Staatkundig Jaarboek 1987*, Nijmegen, 1987, pp. 31-48.
 - Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*, Den Haag, 2002.
 - Thomassen, J.J.A., M.P.C.M. van Schendelen en M.I. Zielonka-Goei (red.), *De geachte afgevaardigde.... Hoe kamerleden denken over het Nederlandse parlement*, Muiderberg, 1992.
 - Thomassen, J.J.A., *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998. Kiezers en de smalle marges van de politiek*, Den Haag, 2000.
 - Tjeenk Willink, H.D., 'Vergeten wat regeren is', *Pluche*, lente 2003.
 - Tjeenk Willink, H.D., 'Algemene beschouwingen', in: Raad van State, *Jaarverslag 2003*, Den Haag, 2004.
 - Tuchman, B., *The March of Folly*, New York, 1984.
 - Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29262, nr. 2.
 - Veld, R.J. in 't, 'De noodzaak van institutionele verandering ter wille van onze toekomstige samenleving', *M en O*, 2002.
 - Vondeling, A., *Tweede Kamer. Lam of leeuw*, Amsterdam, 1976.
 - Westerloo, G. van, *Niet spreken met de bestuurder*, Amsterdam, 2003.

‘Woeling van partijschap’

Wat partijen moeten doen, nu zij hun alleenrecht
op geloofwaardige vertegenwoordiging van het volk
voorgoed kwijt zijn

Prof. dr. J.W. de Beus



Illustratie vorige pagina:

Jacob van Ruisdael (1628/9-1682), *Gezicht op Haarlem*, ca. 1670/5

Het probleem: democratische immobiliteit¹

In een moderne filosofie over de constitutionele democratie heeft de overheid het monopolie op geloofwaardig gebruik van geweld binnen publiekrechtelijke regels en balansen. Verder is het parlement het belangrijkste forum voor vertegenwoordiging van de burgerij. De partijen zijn het geschiktste medium voor beslechting van de geschillen tussen meerdere groepen over inrichting van de samenleving en ingrijpen van de overheid.

De traditionele filosofie beschouwde de politieke partij als een uiting van splijting, bederf en – uiteindelijk – ondergang van een democratische ('republikeinse') staat. Thorbecke was in menig opzicht een aanhanger van de moderne eenheidsstaat en een hervormer van het Nederlandse republikanisme. Maar hij koesterde een traditionele weerzin tegen 'woeling van partijschap'.²



Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872)

Daarentegen zien de meeste moderne politieke denkers in de wisselwerking tussen partijen met rivaliserende belangen, hartstochten en overtuigingen een redelijke methode voor behartiging van de publieke zaak die bijna uniek is. Er bestaat immers géén wetenschappelijke, religieuze of ethische zekerheid over de inhoud van het *salus populi* (welzijn van het volk). Bovendien zijn andere geweldloze methoden hier minder functioneel en hoogstens aanvullend, zoals de wisselwerking tussen allerlei belangenorganisaties of die tussen een agerende overheid en reagerende protestbewegingen of die tussen deelnemers aan een permanent

maatschappelijk beraad. Partijstrijd in het kader van een rechtsstaat is bij nader inzien het moderne equivalent van opstandigheid in het predemocratische tijdperk. In het moderne Nederland kwam de ordelijke onenigheid tussen partijen in de plaats van een grillige reeks van 'beroerten ende troublen'.³

¹ Ik dank de studenten van het college 'De toekomst van de representatieve democratie' 2003-2004 en mijn mede-docent Philip van Praag voor diepgaande discussies over het thema. Hans Wansink opperde terecht om ook iets te schrijven over denkbare politieke tweedeling. Ido de Haan behoorde me voor allerlei fouten en slordigheden. Ik dank ook de redacteurs namens de Rob, Boudewijn Steur en Hilde van Dijk.

² Aldus Te Velde (2004), p. 13.

³ Van Sas (2003, 2004). Zie over de Nederlandse cultuur over opstandigheid voor de democratisering en de Nederlandse cultuur van gematigdheid na de democratisering respectievelijk Tilly (1993), pp. 52-78 en De Rooij (2002).

Dit modernisme in het politieke domein wordt ook in oude democratieën als Nederland op de proef gesteld. Het probleem is allang niet meer de democratische verleiding van een totalitair regime. De slechte ervaringen met communisme, fascisme en nationaal-socialisme liggen achter ons. De daarmee samenhangende vrees voor centrale leiding, heerschappij van een vaste meerderheid en politisering van het hele bestaan langs partijlijnen is verdwenen.

Het probleem is evenmin gelegen in een spanning tussen het verlangen naar inspraak en subsidie in een participatie-democratie en de eis van zuinigheid en marktconforme economische politiek in een kapitalistische verzorgingsstaat. De betaalbaarheid van de participatie-democratie was de spanning die de Nederlandse politiek in haar greep hield tijdens de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. Inmiddels zijn de grote bewegingen, zoals de vredesbeweging, gebureaucratiseerd, terwijl bezuinigingsbeleid een gewoonte is geworden in Den Haag (mede door een strenge uitleg van het Europese stabiliteit- en groeipact).

Het Fortuynisme is te zien als een electorale opwelling van nationalisme. Een groot deel van de bevolking leeft hevig mee met het wel en wee van het Nederlandse voetbalelftal tijdens grote toernooien en de vroege dood van een volkszanger. Maar toch schuilt het probleem ook niet in de democratisering van een gekrenkt volksbewustzijn met een fel Oranje tint. Nederland is sinds de Duitse bezetting, de ontzuiling en de invoering van universele sociale rechten een tevreden eenheidsstaat geworden zonder het risico van afscheidingen. De buitenlandse politiek wordt sinds het verlies van de kolonies gekenmerkt door vredelievendheid, liberaal multilateralisme en gehoorzaamheid aan de Amerikaanse wereldleider. Een uittreding uit de Europese Unie is ondenkbaar, ondanks de allerwegen toegenomen waakzaamheid inzake de belangen van een kleine lidstaat als Nederland. Er wordt al tien jaar gesproken over de noodzaak van een heviger vaderlandsliefde die in een hard assimilatiebeleid zou moeten worden bijgebracht aan nieuwkomers. Tot de bijbehorende daden komt het zelden, omdat de publieke opinie wars is van alles dat rikt naar eng nationalisme dat ook nog eens door een centrale overheid wordt opgelegd. Kortom, het nieuwe Nederlandse nationalisme is nog altijd meer een cultuurfenomeen (herontdekking en heruitvinding van Nederlandse mores, zoals wellevendheid in het publieke domein en Nederlandstalige popmuziek) dan een politiek fenomeen (terugtrek uit het kern-Europa, harde assimilatie van nieuwkomers met de Franse slag). Uiteraard verandert dit enigszins indien premier Balkenende een succes weet te maken van zijn waarden- en normen-offensief in de presentatie van zijn kabinet en zijn wetgevingsprogramma.

Het probleem is mijns inziens een democratische immobiliteit. Het vermogen van de regering in een natiestaat om haar burgerij in beweging te brengen neemt af. Aan de ene kant werken overheden op Europese en mondiale schaal steeds meer samen met andere overheden, zoals ze op nationale schaal al heel lang samenwerken met machtige belangengroepen. Aan de andere kant staat

de nationale bevolking steeds kritischer tegenover gekozen politici die dit soort bestuurlijke netwerken opbouwen: er is meer mondigheid, verscheidenheid in vormen van collectieve actie en vrije openbaarheid in de representatieve democratie dan vroeger. Bovendien hebben beroepspolitici evenveel moeite als andere elites om het volk te vertegenwoordigen en op te treden namens een volksdeel. De goede arbeider van links bestaat niet meer, terwijl de goede kleinburger van rechts geen sterke leiding meer nodig heeft om zelf het politieke eigenbelang te bepalen. De overblijvende traditionele achterbannen zijn bereid om een buitenstaander te volgen die de wil heeft om een duidelijke doorbraak te forceren in de kring van middenpartijen en bestuurlijke netwerken (Berlusconi in Italië, Le Pen in Frankrijk, Fortuyn in Nederland, De Winter in Vlaanderen). Die nieuwkomers halen het niet of stuiten snel op de grenzen van populistische en rechts-nationalistische maakbaarheid wanneer ze aan de macht komen. Het gevolg van dit alles is enerzijds dat overheden niets tot stand brengen omdat de eigen bevolking onvoldoende betrokken is en anderzijds dat overheden wel iets tot stand brengen maar dan iets dat door de eigen bevolking onvoldoende wordt geapprecieerd. Het vastlopen van de democratische natie staat in termen van doeltreffendheid van bestuur gaat samen met een verlies van vertrouwen, ja van ‘volkskracht’ (Thorbecke’s term voor geloofwaardigheid) in de politieke verhoudingen tussen politici en burgers alsmede tussen politici onderling en tussen burgers onderling. In de Amerikaanse deelstaat Californië uit de hele kwestie van democratische immobiliteit zich in een bankroet en in de verlosser Schwarzenegger. Bij ons zijn de symptomen een populisme, een referendumbeweging (waarbij het geraadpleegde volk zelden tevreden wordt gesteld) en een vreugdeloze cyclus van daadkracht en grootste projecten op het hoogste niveau en verloedering in de uitvoering hiervan op alle niveaus (de Betuwelijn en dergelijke) plus onthullende parlementaire enquêtes achteraf.⁴

De moeilijkheden van politiek en bestuur in Nederland zijn manifest geworden tijdens de Paarse periode van economische bloei. Toen bleek Koks premier-schap een voortzetting te zijn van de depolitisering en het crisisbeheer van Lubbers en niet een sociaal-liberale correctie daarop. De moeilijkheden duren voort in de periode van ‘nieuwe politiek’ met het aantreden van Fortuyn, Balkenende en Hirsi Ali. Hun aanval op de Nederlandse consensusmethode voor de oplossing van conflicten rondom immigratie (Fortuyn), economische inactiviteit en asociaal gedrag (Balkenende) en de vrouw in de islam (Hirsi Ali) is belangrijk en populair. Maar deze nieuwlichters zijn ook omstreten in eigen kring dan wel in de kring van opinieleiders en gevestigde krachten. Hun blijvende successen moeten nog komen, postuum in Fortuyns geval. In vrijwel elke sector van wat in Nederland tot ‘beleid’ wordt gerekend, vinden autoriteiten het moeilijk om macht te verwerven en om te zetten in gezag.

⁴ Zie Pharr en Putnam (2000), Becker (2000), Andeweg en Irwin (2002), Van den Brink (2002) en Dalton (2004).



Pim Fortuyn samen met Ad Melkert in de verkiezingsstrijd in 2002

Deze keer heeft de vastlopende autoriteit van bewindspersonen en partijleiders weinig te maken met een vermeende antidemocratische mentaliteit van elites. Deze elites zijn eerder verlegen met hun onvermogen tot het aanspreken van opstandige ‘witte’ stedelingen, tweedegeneratiemigranten, nieuwe welgestelden, jongeren van de achterbankgeneratie, sceptische Europeanen, anders-globalisten, dierenvrienden en andere actuele achterbannen. De moeilijkheden hebben veel te maken met een regime waarin politici voortdurend op zoek zijn naar erkenning van hun beleid door machthebbers in de samenleving en naar voeling met gewone mensen die door dat beleid worden geraakt. Dit regime is bovendien een geheel van opties en buitenkansen (‘political opportunity structure’) geworden voor welvarende en welbespraakte burgers die het politieke handwerk – dat wil zeggen, een wet maken die uitvoerbaar is zonder rekening te houden met ieders afzonderlijke wensen – ontlopen, ontkrachten of ongedaan maken.⁵

Uitputting van de argumenten ten gunste van parlementaire partijpolitiek

Ik verklaar mij nader. De overheid bestuurt tegenwoordig in het teken van spreiding van macht en deels ook verplaatsing van macht over de landsgrenzen heen. Dit bestuur gebeurt in netwerken met vele actoren, sectoren en lagen.

⁵ Mijn these over een representatie-overschot dat machteloze en onzekere politieke elites opwekt (De Beus 2001b en 2002a), wijkt af van de bekende these over almachtige en verraderlijke elites (regenten) die een representatietekort opwekken (Van Westerloo 2003). Zie voor een Amerikaanse pendant van mijn these: Fiorina (2002) en Zakaria (2003), pp. 161-238. Zie over de rol van delegatie van macht door gekozen politici op nationaal niveau aan bestuurlijke netwerken op internationaal niveau: Slaughter (2004).

De overheid verwerft haar gezag voortaan horizontaal, door open communicatie in alle richtingen. De overheid beheerst het gedrag van burgers op een zachte manier, namelijk door overleg, financiële prikkels en een beroep op eigen verantwoordelijkheid. De overheid streeft naar geloofwaardigheid in het hele proces van de uiting van eisen en steunbetuigingen van burgers aan de aanvoorzijde tot de uiteindelijke beleidsresultaten aan de afvoorzijde (interactieve leiding, doorzichtige organisatie).

Dit beheer, alias ‘governance’, gaat gepaard met onduidelijkheid over de eigen bevoegdheid van een beperkt zelfstandige overheid tot de vervulling van kerntaken, zoals rechtsordening, macro-economisch beleid, sociale zorg en milieubescherming. De debatten over het falen van multicultureel burgerschap, Europese eenheid en humanitaire inmenging tonen een brede bezorgdheid over de vraag of de nieuwe overheid de democratische belofte van gezamenlijk zelfbestuur nog wel kan nakomen.

Het Nederlandse parlement heeft tamelijk actief toegezien op een overgang van simpel hiërarchisch ‘government’ naar het ingewikkelde veelgelaagde ‘governance’ in alle fasen en gedaanten. Sterker nog, het heeft allerlei aanzetten gegeven tot hervormingen, zoals de privatisering en marktwerking in het openbare nutsbedrijf. Ondanks deze daadkracht en lange-termijngerichtheid zijn alle moderne argumenten die gebruikt worden voor de verdediging van een krachtig parlement met daarin stevige partijen die prominent aanwezig zijn zwakker geworden in plaats van sterker.⁶ Deze argumenten behoren tot de canon van de Westerse democratie sinds de Amerikaanse en Franse revolutie (denk bijvoorbeeld maar eens aan de Franse revolutionair Sieyès, schrijver van het beroemde pamflet *Wat is de derde stand?* (1789)). Ik geef hieronder kort weer hoezeer ze in Nederland in een rap tempo zijn geëvalueerd.

Het meest bekend is het argument van de doelmatigheid. Dat argument ziet de representatieve democratie niet als superieur aan de rechtstreekse democratie maar als ‘naastbest’, omdat het beste stelsel (de rechtstreekse democratie) in grote gemeenschappen te duur wordt. De delegatie van macht door de leden van een soeverein doch groot volk aan een kleine groep kamerleden met fracties onder eenhoofdige leiding leidt tot een wenselijke daling van de kosten van politiek (kosten van discussie, groepsvorming, besluitvorming en dergelijke). Deze kosten zouden in grote gemeenschappen namelijk de pan uitrijzen als een massa actieve burgers over alles tegelijk moet meebeslissen.

Maar tegenwoordig wordt een aanzienlijke daling van de kosten van politiek bereikt zonder bemiddeling door partijen met een zekere levensduur. Die daling komt tot stand door het gebruik van de nieuwe informatietechnologie (middels discussies, referenda en incidentele partijvorming via internet),

⁶ Zie bijvoorbeeld In’t Veld en Kruiter (2002a en 2002b).

van nieuwe methoden van arbeidsextensieve collectieve actie (peilingen, denktanks, adviseurs, professionele zaakwaarnemers) en van gratis aandacht van massamedia (opvallende acties van politieke nieuwkomers met media-mieke kwaliteiten). Partijen lijken de transactiekosten van politiek dus te verhogen in plaats van te verlagen.

Een volgend argument voor krachtige parlementen en stevige partijen betreft de moderne vrijheid. Het individuele genot van vrijheid en voorspoed door de burgerij zou volgens een liberale redenering worden bevorderd door een arbeidsdeling tussen een politieke beroepsgroep en een productieve klasse van burgers met kiesrecht. De voortgezette professionalisering van de politiek door de vorming van kaderpartijen draagt daar verder toe bij.

Maar tegenwoordig vertegenwoordigen geslaagde ondernemers buiten de oude bolwerken van het bedrijfsleven en assertieve leden van de uitgedijde middenklasse zichzelf wanneer de besluiten van wetgevers, bestuurders en leiders van belangengroepen hen niet bevallen. Een deel van de winnaars in de 'new economy' is zelfs overgegaan tot de stichting van eigen partijen met een populistisch karakter. Partijen lijken het eerste slachtoffer van een groeiende neiging onder zelfredzame burgers om zichzelf te vertegenwoordigen.

Het argument van de stabiliteit komt erop neer dat een parlement een tegenwicht biedt tegen overheersing of zelfs tirannie door de uitvoerende macht. Een parlement scheidt immers een zichtbare ruimte voor normalisering van oppositie en voor wisselende coalities tussen partijen en de minderheden die ze vertegenwoordigen.

Maar in de praktijk vereenzelvigen grote partijen zich met de overheid en de haar kenmerkende instellingen en praktijken, getuige bijvoorbeeld de gangbare invloed van hoge ambtenaren op regeerakkoorden en grote projecten (zoals de Betuwelijn). De osmose tussen overheidsapparaat en partijwezen wordt nog versterkt door de wil van monistische regeringspartijen om ten koste van alles aan de macht te blijven (de Kamer slecht inlichten, falende bewindspersonen laten aanblijven, verdachte dossiers op de lange baan van een parlementaire enquête schuiven). Door dit alles komt er in de sowieso gespannen verhouding tussen staat en individu steeds minder terecht van de bemiddeling door de 'brede' partij, die als een spin in een web banden onderhoudt met de plaatselijke bevolking, de gevestigde belangen en het parlement tegelijk. Het genoemde tegenwicht komt steeds meer van de rechterlijke macht en van acties en discussies in de zogeheten 'burgerlijke samenleving', een laag van verenigingen, media en bewegingen met of zonder vaste actieve leden, maar altijd buiten de greep van de partijpolitiek. (Oude) partijen lijken minder dan voorheen te profiteren van hun osmose met de (nationale) overheid.

Weer een ander eerbiedwaardig argument gaat over de gekozen aristocratie ('regering door de besten'). Het stelt dat volwassen burgers voldoende vaardig

en verstandig zijn om die politici te selecteren die het meest vaardig, waardig, deugdzzaam, gewetensvol en vaderlandslievend zijn en ook het best in staat zijn om boven de partijen te staan in uitzonderlijke omstandigheden zoals oorlog en instorting van de volkshuishouding. Sinds de opkomst van massapartijen wordt hieraan toegevoegd dat juist de charismatische leiders van deze partijen de nieuwe kiezers én actievoerders uit de lagere standen verheffen.

Maar tegenwoordig zien de meeste kiezers zichzelf als mondige en opgeleide individuen die geen goede reden meer hebben om zichzelf te onderwerpen aan de voorgedij en het morele leiderschap van een gekozen elite. Politici met een partijkleur en een partijloopbaan worden niet langer als moreel superieur beschouwd, maar zelfs hier en daar als een kwaad van weinig belang. Hierbij speelt de tegenmacht van het journalistieke bedrijf een grote rol. Een belangrijk deel van de journalistiek ziet zichzelf als een politieke actor, benadert de volksvertegenwoordigers met uitgesproken minachting, en verheft zichzelf boven gekozen politici als het om de vertolking van de morele stem van het volk gaat. Kort samengevat, lijken partijen de beste Nederlanders eerder af te stoten dan aan te trekken.

Dan is er ook nog het argument dat krachtige parlementen met stevige partijen bevorderlijk zijn voor een schikking tussen gevestigde en opkomende elites en de opkomst van een routine van wederzijdse aanpassing tussen machthebbers. Hierdoor wordt het risico van burgeroorlog en anarchie tot een minimum teruggebracht.

Maar de nieuwe, deels transnationale elites in het huidige tijdperk van mondialisering slaan parlement en partijwezen over en zoeken een vorm van zelfregulering op basis van directe afspraken met concurrerende overheden. De meerderheid van de bevolking is minder mobiel en weerbaar dan de transnationale bovenlaag. Zij koestert echter haar veiligheid en verworven welvaart met een voorwaardelijk vertrouwen – men gaat niet naar partijvergaderingen en is in het algemeen selectief wat betreft eigen deelname aan de politiek – maar wel zonder dankbaarheid jegens partijen. Tussen de achteloosheid der bevoorrechten en de afzijdigheid der gewone burgers zitten de partijen klem. Dat is bovendien een ongemakkelijke positie in het felle licht van een zelfstandige, invloedrijke en volcontinue televisiejournalistiek. Deze journalistiek is vaak helemaal in beslag genomen door slecht nieuws over overheidsbeleid en een daarmee samenhangende schuld van politieke leiders persoonlijk (mediumlogica). Het is in deze nieuwe constellatie, die ik elders de toeschouwersdemocratie heb genoemd, niet zo verwonderlijk dat de partijen hun heil zoeken in een schijnpolarisatie tussen personen over bijzaken en kwesties rond de uitvoering van beleid.⁷

⁷ Zie De Beus (2001b en 2002a).



Gerrit Zalm en Jan Peter Balkenende tijdens het tv-debat van RTL-4

Wat er in Nederland na implosie van het aandeelhouderskapitalisme in 2000, explosie van het terrorisme in 2001 en ex- en implosie van het Fortuynisme in 2002 en 2003 over is van de binnenlandse vrede en gemoedsrust is nog steeds veel, in vergelijking met het patroon van omwenteling en protest van vóór de invoering van het algemeen kiesrecht en uiteraard ook in vergelijking met de talrijke 'mislukkende staten' in de huidige omgeving van Nederland. De onverwoestbare stabiliteit van het land wordt nochtans niet meer toegeschreven aan initiatief, verbeeldingskracht en durf van politieke partijen. Ofwel de gevestigde partijen vormen een kartel dat presideert over een valse harmonie ofwel ze bedrijven schijnpolarisatie die geen enkele betrokkenheid en enthousiasme onder de bevolking opwekt. Nieuwe populistische partijen verheugen uiteraard de onvrede en gaan daarin verder dan bestaande oppositiepartijen. Er zijn ook gevestigde partijen die het populisme de wind uit de zeilen willen nemen, zoals er ook populistische partijen kunnen zijn die gematigder worden door een langdurige medeverantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur, maar ze doen dat beide door ook zelf woordvoerders van onbehagen te worden en een nationale toestand van zwakte, nood en gevaar af te kondigen. (Van een machtige rechtse partij als de Amerikaanse Republikeinen wordt zelfs gezegd dat zij wint bij de gratie van een institutionalisering van slachtofferschap, haat en angst.) Met andere woorden, het roemruchte en nog steeds veel gevraagde partijvermogen tot pacificatie lijkt aangetast.

Het laatste moderne argument ten gunste van parlementaire partijpolitiek betreft de natievorming. Het bestaan van een nationale volksvertegenwoordiging met een ruimtelijke presentatie van partijen (links, midden, rechts) is intrinsiek en instrumenteel waardevol als het om de nationale identificatie gaat en om de geregelde herziening van het nationale zelfbeeld in de loop van de geschiedenis. Welnu, Nederland is thans gewikkeld in een moeizame herziening van het idee over zichzelf. Denk maar eens aan de brede kritiek dat het gedogen van de bestuurder een pervertering van de eeuwenoude verdraagzaamheid zou zijn. Dergelijke kritiek wordt geuit tegen een niet typisch Nederlandse achtergrond van verzwakking van de capaciteit van de centrale overheid (zoals justitie), migratie, Europese eenwording en mondialisering met de Verenigde Staten als hegemonie. Toch heeft het Nederlandse parlement niet de plaats in het hart van dolende Nederlanders zoals het Britse parlement die heeft in het hart van dolende Britten. De vertedering over een herkenbaar soort van gewichtig gepruts aan het Binnenhof uit de tijd van Bomans' *Pa Pinkelman* of Ton Plankens *Den Haag Vandaag* is verdwenen. De partijen zijn ook vaak de eersten die het prestige van het parlement relativeren. Ze praktiseren een antiparlementarisme van bovenaf, bijvoorbeeld door belangrijke uitspraken buiten de Tweede Kamer te doen of zich in openbare vraaggesprekken te beklagen over het overmatige beslag van beroepspolitiek op het gezinsleven van politici of op de beeldbuis vooral het menselijke (apolitieke) gezicht van politici te laten zien in plaats van hun beleidsopvattingen. Bovendien zijn politieke partijen thans eerder remmende factoren en trendvolgers in de discussie over de toekomst van Nederland dan dragers en vernieuwers. Pas in de winter van 2004 publiceerden ze nota's over de fundamentele inburgering van niet-westerse immigranten naar aanleiding van een parlementaire enquête. Kortom, het bestel van partijen lijkt een veel zwakker Nederlands symbool te zijn dan bijvoorbeeld het koningshuis of de deltawerken.

Verwijdering tussen ambities en prestaties in het partijbestel

De uitputting van het gangbare pleidooi voor parlementaire partijpolitiek zonder uitzicht op een nieuwe rechtvaardiging ondermijnt op zichzelf al het geloof van Nederlanders in partijen en ook het zelfrespect en de doeltreffendheid van een gekrompen groep partijgangers. Los daarvan en ook los van het disfunctioneren van overheid en parlement dat niets met partijpolitiek te maken heeft, wijst de praktische werking van politieke partijen op een misstand. Deze misstand moet mijns inziens worden beschreven als een luchtledig tussen droom en daad van gekozenen op zoek naar geloofwaardige representatie eerder dan als een kloof tussen onschuldige kiezers en hooghartige gekozenen (het kloofbeeld van D66, de Lijst Pim Fortuyn, de gemeentelijke leefbaarheidsbeweging, een deel van de onderzoeks- en boulevardjournalistiek en een rits verstokte aanhangers van het werk van Joseph Schumpeter en de Amerikaanse of Engelse meerderheidsdemocratie).

Enerzijds is er het beroep van partijen op een primaat in de politiek, waaronder een politieke opvatting over de ministeriële verantwoordelijkheid. Anderzijds

is er sprake van een terugtred en zelfs marginalisering van partijen, met de gebruikelijke verdachten: ledenverlies, overwicht van staatselites (verambtelijking, verwetenschappelijking) en verdichting van procedures in het bestuursrecht.

Enerzijds is er een bevoorrechte positie van partijen in de formele politiek, dus bij de opzet van verkiezingen, de werkwijze van het parlement en de personele bezetting van kabinetsposten en hoge ambten in het openbaar bestuur. Anderzijds zijn er allerlei nieuwe vertegenwoordigende actoren opgekomen, als daar zijn belangengroepen, actiegroepen, sociale bewegingen, niet-gouvernementele organisaties (vaak een internationaal netwerk vormend), politiek actieve journalisten en nieuwsproducenten, publieksintellectuelen, ondernemers met een sociale gedragscode alsmede openbare toezichhoudende autoriteiten op afstand van de overheid.



Bord met verkiezingsposters tijdens de campagne van 2003

Enerzijds maakt de stelling dat partijen wezenlijk zijn voor de representatieve democratie deel uit van de overheersende ideologie. Die ideologie wordt op alle scholen, universiteiten en beroepsopleidingen onderwezen. Anderzijds proberen partijen zich aan te passen en te overleven door middel van postmoderne strategieën, zoals de bevordering van directe democratie in het openbaar bestuur en het partijleven (referenda, verkiezing van leiders en lijsttrekkers door leden en sympathisanten), interactief leiderschap (focusgroepen, websites), permanente campagnes, en exploitatie van private en anderszins irrelevante eigenschappen van politici op de televisie (in het ‘zachte’ nieuws).

In al deze opzichten is er sprake van een verwijdering tussen de grootse retorische ambities van partijen en hun bescheiden prestaties in de praktijk van de Nederlandse politiek. Deze verwijdering gaat doorgaans samen met een ritueel herhaalde aanspraak op partijvernieuwing door opeenvolgende generaties politici. Deze combinatie heeft ertoe geleid dat het zelfvertrouwen van politici is gezakt – met als bijwerking een korte-termijnbenadering van gewenst beleid. Het electorale vertrouwen is sterk voorwaardelijk geworden,

getuige de getalsmatige groei en de beweeglijkheid van wisselende, aarzelende en thuisblijvende kiezers.

Het is uiteraard zinnig de bovenstaande schets te nuanceren. Ten eerste is de overgang van de negentiende-eeuwse standspartij via de vroeg twintigste-eeuwse massapartij naar de volkspartij ('catch-all party') sinds 1945 en de hedendaagse electorale-professionele partij een algemene tendens in het Westen. Het smalle draagvlak in de samenleving en de verfijnde strategie van beïnvloeding en benutting van televisiebeelden zijn kenmerken van de electorale-professionele partij in een toeschouwersdemocratie. De hiermee samenhangende problemen in de vertegenwoordiging doen zich in alle stelsels voor, in consensusdemocratieën zoals Duitsland, Japan en Zwitserland, maar ook in meerderheidsdemocratieën zoals Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Griekenland. De afwezigheid van een onbetwist rolmodel in het buitenland plus de vrije val van het Amerikaanse rolmodel sinds de moord op Kennedy (smerige politiek, plutocratie, rechts fanatisme) relativeren én hinderen het Nederlandse streven naar stelselherziening.⁸

Ten tweede is het overlevingsvermogen van politieke stromingen in Nederland formidabel, ook in vergelijking met recente doorbraken in verwante partijstelsels als die van België en Italië. De pluriformiteit van het bestel (met kleinere gezindheidspartijen ter linkerzijde en rechterzijde), de toegankelijkheid ervan voor uitdagers met nieuwe formaties, de soepelheid van de leiding van oude partijen – de merkwaardige verbinding tussen het instinct van zelfbehoud en de bereidheid tot concessies aan de tijdgeest die zo fascinerend is voor buitenlandse waarnemers als de historicus James Kennedy – en de gewoonten van het verstand onder Nederlandse burgers: ze dragen stuk voor stuk bij tot grote herkenbaarheid van het politieke landschap, in weerwil van talloze snelle sociale veranderingen in binnen- en buitenland. De drie grote stromingen uit de moderne Nederlandse politiek (liberalisme, confessionalisme, socialisme) hebben de omslag van de lange jaren zestig doorstaan, met inbegrip van een korte depressie van het economisch gebeuren (1979-1983). Het is niet uit te sluiten dat ze de hedendaagse omslag (populisme, conservatisme, terrorisme) met schokken als 11 september 2001 en 6 mei 2002 ook wel zullen overleven. Zoals Koole, specialist op dit gebied, in vele publicaties heeft opgemerkt, ondermijnt dit dinosaurische overlevingsvermogen elke modieuze neergangstheorie, nog los van het feit dat deze neergang al even lang wordt verkondigd als een partij als D66 bestaat.⁹

⁸ Zie Ankersmit (1997), Manin (1997), pp.193-238, Lijphart (1999), Dalton en Wattenberg (2000), Diamond en Gunther (2001), Gunther (2002), Norris (2002), pp. 103-136, en Webb (2002).

⁹ Zie Koole (2002).

Ten derde zijn zowel de verslechtering van de kwaliteit van de Nederlandse politiek als de verbetering daarvan maar ten dele toe te schrijven aan het gedrag van politieke partijen. Andere belangrijke variabelen, die in dit essay verder buiten beschouwing blijven, betreffen de kwaliteit van departementen, lagere overheden, het verenigingsleven, de omroepen en kranten, de Europese Unie, de internationale bondgenootschappen waartoe Nederland behoort, en het onderwijs waar toekomstige voorhoedes worden gevormd (of misvormd). Deze variabelen relativeren elk voorstel dat de verbetering van de partijpolitiek als de moeder van alle verbeteringen van de Nederlandse democratie ziet of dat dergelijke verbeteringen geïsoleerd bekijkt.

In mijn eigen voorstel, dat ik hieronder naar voren breng, probeer ik te laveren tussen de Scylla van restauratie en de Charybdis van capitulatie. Het is een vorm van weemoed te denken dat de typische volkspartijen langs scherpe scheidingslijnen uit de hoogtijdagen van de industrialisatie zouden kunnen terugkeren of opnieuw, net als na de Tweede Wereldoorlog, zouden kunnen worden 'bevroren'. Zo is de betekenis van beelden en referentiekaders van de hand van vrije televisiemakers niet terug te dringen, zelfs al zou deze groep zichzelf binden aan bepaalde gedragscodes en weerstand bieden aan de verleiding om parlementariërs en ministers 'die niks meer voorstellen' te verdringen. Dit perspectief van restauratie is bovendien een geschiedvervalsing, omdat de kracht van indertijd verzuilde partijen veel te rooskleurig wordt voorgesteld, zoals een andere specialist, Van Praag, meermalen heeft vastgesteld. Bovendien is al tijdens de Koude Oorlog indringend geschreven over een mogelijk einde van de partijpolitiek.¹⁰

Maar het is een vorm van berusting om aan te bevelen dat een politieke partij haar verlies van representativiteit moet nemen en zich voortaan moet toeleggen op de perfectionering van haar procedurele rol.¹¹ In deze redenering probeert een partij uitstekende kandidaten voor te dragen voor politieke en bestuurlijke ambten, bewaakt zij constitutionele spelregels (zoals de regel van verantwoordelijkheid voor grote beslissingen) en waarborgt zij een behoorlijk bestuur. Het is zeker waar dat partijen vaak steken laten vallen op deze gebieden. Ook Nederland kent een portie kartelgedrag, patronaat en zelfverrijking (een overdosis volgens pessimistische waarnemers). Maar toch werkt dit voorstel vermoedelijk averechts en zal de weerstand tegen politieke partijen die onpolitiek gaan optreden slechts toenemen. Het voorstel dwingt partijen in het keurslijf van neutraliteit, alsof partijen een soort uitzendbureaus voor tijdelijke ambtenaren en een soort gerechtelijke colleges zonder juridisch diploma zouden zijn. Het laat het hele speelveld van de mobilisatie en contestatie aan ongekozen woordvoerders en gekozen populistten.

¹⁰ Zie Van Praag (2003) en De Beus (2001a), pp. 127-129.

¹¹ Zie Christiano (1996), pp. 243-264, Mair (2000-2001) en Van Schie (2002).

Veerkracht ofwel de hernieuwde uitvinding van partijtaken

Mijn voorstel is erop gericht de zelfstandigheid van politieke partijen te vergroten tegenover de ambtenarij, de journalistiek en de commercie. Daarnaast ken ik partijen een dragende rol toe in de openbare sfeer van arbeidsintensieve en ledenrijke verenigingen, desnoods ten koste van kapitaalintensieve en ledenarme verenigingen. Ik wil ook het vertrouwen van de brede laag van toekomstige burgers in projecten van partijen opwekken. Tot voor kort was het vertrouwen van kiesgerechtigden in partijen weliswaar groter dan in de ons omringende Europese lidstaten, maar was het ook geringer dan in alle andere gevestigde instituties in de Nederlandse orde, uitgezonderd de vermalen Europese Unie. Volgens een recente Eurobarometer staat 64 procent van de burgerij wantrouwig tegenover de politieke partijen. Dat blijft lager dan het Europese gemiddelde (76 procent) maar is ook hoger dan het wantrouwen in alle overige Nederlandse instituties, waaronder nu ook de Europese Unie.¹² Ik spreek van partijtaken en niet van partijfuncties, omdat ik uitdrukkelijk een ethische en normerende visie op de politiek naar voren breng. Politicologen plegen te spreken over partijfuncties zoals de legitimering van macht, de organisatie van deelname en de bewaking van het politieke systeem. Ik heb geen moeite met de bekende lijsten van partijfuncties maar wijs er wel op dat het functiebegrip een algemene quasi-biologische kennis van het politieke systeem van democratische samenlevingen suggereert die helemaal niet bestaat en kan bestaan.¹³

De taak die partijen allereerst met grotere originaliteit en standvastigheid zouden moeten aanvatten, is de ontwikkeling van zinnige, samenhangende én eenzijdige standpunten over de publieke zaak, de wet en de democratische orde zelf.¹⁴ Hoe dit wordt gedaan, in beginselprogramma's, verkiezingsprogramma's, halfwetenschappelijke studies, manifesten, fractienota's, pamfletten, lezingen, quasi-biografieën of vraaggesprekken, is hier veel minder belangrijk dan dát deze rivaliserende en herkenbare standpunten worden ingenomen. Partijen verspelen hun bestaansrecht wanneer ze enkel bezig zijn met polarisatie over bijkomende zaken of persoonlijke stijlen en andere naar zichzelf verwijzende kenmerken van beroepspolitici, of wanneer ze bezig zijn met krampachtig behoud van harmonie (meestal een Nederlandse consensus daterend uit een vorige turbulente periode), of wanneer ze vastlopen in schijnheiligheid en een leegte tussen de radicaliteit van hun retoriek en de behoud-

¹² Sociaal en Cultureel Planbureau (1999) en Europese Commissie (2004).

¹³ Vergelijk Raad voor het openbaar bestuur (1998). Ik word geïnspireerd door Dahls beschouwing over de ideale kenmerken en constituerende instellingen van een representatieve democratie. Hij benadrukt dat antwoorden op het waarom en hoe van een democratie als die van Nederland altijd een menging zijn van waarderingsoordelen over het goede en rechtvaardige en zijsoordelen over het feitelijke en haalbare. Dahl (1998), pp. 31-32.

¹⁴ Dunn (2000), pp. 26-30.

zucht van hun inmiddels geëmancipeerde achterban (een kwaal van heden-daagse linkse partijen). Wie is vergeten wat partijdigheid is dient zichzelf op te heffen of een fusie aan te gaan met geestverwanten binnen andere uitgeputte partijen.

De Nederlandse samenleving aan het begin van de eenentwintigste eeuw kent weerbarstige geschillen (zoals over de getalsmatige overheersing van migranten in de grote steden), elementaire onzekerheden (zoals over de klimaatsverandering en de zeevering) en taboes (zoals over de keuzevrijheid van de middenklasse en over het Nederlandse bondgenootschap met de Verenigde Staten en de Amerikanisering van vele cultuuruitingen van 1945 tot vandaag). Deze toestand gaat samen met intellectuele vernieuwingen, zoals de oprichting van de Edmund Burke Stichting voor de bevordering van het conservatisme. Er is een overdaad aan oproepen tot discussie en aan eindeloze discussies, vooral van de zijde van degenen die menen dat ze de slag hebben gemist. Maar wat we node missen, ondanks schrijvende kamerleden zoals Marijnissen (SP), zijn interessante opvattingen van partijen die een debat uitlokken over de beste visie op het Nederlandse gemeenschapsideaal en een strijd losmaken over de verwezenlijking van dit ideaal onder de huidige omstandigheden.

Een andere elementaire taak betreft de vertegenwoordiging van omliggende groepen in de samenleving, ofwel de bescherming van een achterban. Het



De anti-revolutionairen maakten in de verkiezingscampagne van 1948 duidelijk dat de communisten de grootste bedreiging voor Nederland vormden

grootste deel van deze groepen beschikt over het Nederlands kiesrecht of het zal hierover beschikken bij het bereiken van een bepaalde leeftijd. Een ander deel valt buiten het electoraat en de rechtstreekse invloed van de Nederlandse politiek (de zogeheten zedelijke achterban, zeg liefhebbers van een vrije en schone natuur in buurlanden of armsten in arme landen). Partijen dienen aan te geven welke belangen en perspectieven van welke groep of coalitie van groepen ze zoeken te beschermen, welke groepen ze beschouwen als hun tegenstanders of vijanden (tegenstanders met antidemocratische opvattingen en methoden), welke schikkingen tussen betrokken groepen ze nastreven, en welke afwegingen ze desnoods

bereid zijn te maken tussen lotsverbetering van hun electorale achterban en die van hun zedelijke achterban.

Wie uit de verwatering van oude scheidslijnen in de Nederlandse politiek (geloof, regio, klasse) afleidt dat partijen voortaan iedereen even goed moeten bedienen, die maakt een denkfout. Partijen met een neutralistische pretentie worden gewantwoord omdat conflict, keuze en afwezigheid van eenstemmigheid onvermijdelijke kenmerken zijn van de politiek in een democratische samenleving. Partijen moeten laten zien dat ze binnen de grenzen van de rechtsstaat blijven. Ze moeten aannemelijk maken dat hun idee over bescherming van hun achterban tot het algemeen belang behoort. Maar ze moeten ook nieuwe scheidslijnen aanbrenge(n) tussen nieuwe strijdpunten rond inburgering van nieuwkomers, waarden en normen in het publieke domein, bestrijding van misdaad en terreur, en de plaats en omvang van de centrale en gemeentelijke overheden in tijden van mondialisering en Europeanisering.¹⁵ Ook hier geldt dat de manier van vertegenwoordiging (gekozen worden door de desbetreffende groep, gekozenen rekruteren met typische groepskenmerken, de groepsidentiteit symboliseren, namens de groep bepaalde handelingen verrichten) minder belangrijk is dan de bewuste gerichtheid op een achterban.¹⁶

Een hiermee samenhangende taak is de uitoefening van zichtbaar leiderschap in onoverzichtelijke en soms zelfs uitzichtloze situaties. Partijleiders vormen gemeenschappen (de zogeheten optelling van deelbelangen), vereenvoudigen strijdpunten, vraagstukken en toekomstbeelden, stellen normen EN PRIORITEITEN, geven het goede voorbeeld, doorbreken patronen, grijpen eenmalige kansen, hakken knopen door, en nemen de schuld op zich van verkeerde beslissingen.¹⁷ Daartoe zetten ze hun visie in, maar ook hun praktische verbeeldingskracht, charisma, retorische vaardigheid en inlevingsvermogen. Het modieuze streven naar dekking vooraf van ‘afbreukrisico’s’ komt onder echte leiders niet voor.

In de Nederlandse cultuur dient politieke macht pragmatisch te worden uitgeoefend en bestuurlijke macht collegiaal. Soms zijn de tegenstellingen zo ontwrichtend, dat deze politieke cultuur heilzaam werkt. Maar in de huidige tijd dreigt de overlegcultuur door te schieten, wordt de politiek vermeden en loopt het openbaar bestuur vast op zijn eigen ziekten. De sociale elites houden elkaar niet in balans en achterbannen hebben geen greep op elites waarmee ze zich nog verbonden voelen. Dit is de schommelbeweging van verzoenend pragmatisme naar een verloederd pragmatisme “where conscience is no one’s

¹⁵ Bovens (1998), Pellikaan, Van der Meer en De Lange (2003) en Pellikaan en Trappenburg (2004).

¹⁶ Zie Pitkin (1967) en Young (2000), pp. 121-153.

¹⁷ Zie Axelrod en Cohen (1999), pp. 148-151 en 't Hart en Ten Hooven (2004), pp. 28-46.

guide and a marketplace of sectarian or personal interests dominates the political scene".¹⁸

Zichtbare leiders verzamelen bekwame en allesbehalve gedweë volksvertegenwoordigers en bestuurders om zich heen, plaatselijk, landelijk en Europees. Een terugkerend punt in de voortgaande discussie over een eventuele overmaat van kandidaten van het tweede garnituur is dat kandidaten zich helemaal richten op de partijleider en niet op de achterban, het middenveld en het electoraat in het algemeen, terwijl het oordeel van deze leider per definitie bepaalde afwijkingen vertoont (zeker als een leider langer dan grofweg acht jaren doorgaat). Die afwijkingen worden slechts beperkt opgeheven door aparte kandidaatstellingscommissies en open stemmingen in afdelingen. Dit punt wordt slechts actueler als straks burgemeesters worden gekozen met eigen wethoudersploegen en partijklieken.¹⁹ Ik neem aan dat behoedzame Nederlanders de ontbinding van de partij in het personalistische Amerikaanse stelsel willen vermijden en de nadelen van het half-collectivistische Britse districtenstelsel groter achten dan het voordeel van een lokale selectie via wekelijks straat- en buurtbezoek. Dan is een verdere verruiming van de voorkeursstelsel naar zeg tien procent van de kiesdeler een haalbare manier om een menging van eenheid en betrokkenheid van gekozenen te bereiken. Een restauratie van het districtenstelsel in de hoop op veredeling en diversificatie van de hoogst persoonlijke kwaliteiten van kamerleden is dan niet nodig.²⁰



De gekozen burgemeester moet het beeld doorbreken van het regenteske karakter van de benoemde burgemeester. Jan Steen schilderde in 1655 zijn buurman die het burgemeestersambt in Delft vervulde

¹⁸ Bailey (1998), p. 206.

¹⁹ Vergelijk Van Schendelen (1984), De Beus (2002b) en Fennema (2003).

²⁰ Zie Loots (2004).

Door nu naar de volgende taak. Partijen dienen burgerlijk te zijn en te blijven, dat wil zeggen geworteld in de burgerlijke samenleving. Ze vormen een forum voor discussie, actie en vorming van vrijwilligers en kaderleden. Leden vormen een dwarsdoorsnede van de achterban, mogelijk ook van de gehele samenleving. Partijen onderhouden contacten met verwante verenigingen, bij voorkeur met ledenrijke organisaties. Hun financiering dient evenwichtig en doorzichtig te zijn: contributies, giften van bedrijven (zonder tegenprestatie) en subsidies van de overheid. Een enkelvoudige financiering via contributies van leden is ontoereikend voor het voeren van hedendaagse televisiecampagnes. Maar een enkelvoudige financiering via de overheid dan wel via het bedrijfsleven zou fraude uitlokken. Een democratische overheid dient arbeidsintensieve organisaties ernstiger te nemen dan kapitaalintensieve organisaties (de lobbies) door het ledental als subsidiemaatstaf te nemen en door representatieve verenigingen meer zetels te geven in adviesraden. Deze spelregel is gebaseerd op empirisch onderzoek naar de gunstige gevolgen van politieke deelname op de betrokken individuen, de openbare sfeer en de instellingen van een democratie en naar de dito ongunstige gevolgen van radicale professionalisering van het politieke verenigingsleven. De spelregel is het makkelijkst te hanteren als de desbetreffende verenigingen aan minimale vereisten van interne en externe democratie voldoen (zoals de eis van inspraak van leden en de eis van afwijzing van geweld).²¹

Partijen dienen gezamenlijk inhoud te geven aan het kritische gehalte van vrije, eerlijke en regelmatige verkiezingen. Aan de ene kant behoren partijen hun aanhang onder kiezers te vergroten door nuttige en aantrekkelijke informatie over hun plannen, gedragingen in het verleden, beloften, verschillen en overeenkomsten met rivalen, en coalitievoorkeuren. Aan de andere kant behoren verkiezingen ertoe te doen wat betreft de samenstelling, agendering en werkwijze van het parlement en de regering. Wie dit een open deur vindt, moet even terugdenken aan de maanden voorafgaand aan de zaligverklaring van Fortuyn. Toen was het bon ton te beweren dat diens populaire opvattingen niet door weldenkende politici en ambtenaren konden worden uitgevoerd. Tweede-orde verkiezingen, over personen in plaats van zaken of over zaken op het verkeerde niveau van de politieke gemeenschap (zoals nationalisering van gemeenteverkiezingen en Europese verkiezingen), zijn verboden in mijn beeld van politieke verantwoordingsethiek. Permanente verkiezingscampagnes zijn evenzeer verboden, omdat ze overpolarisatie opwekken en de uiteindelijke representatie via partijcompromissen onmogelijk maken.

Partijen dienen het volk te vertegenwoordigen in het parlementaire theater.²² Het parlement is niet enkel een orgaan voor het toezicht op de uitvoerende

²¹ Hooghe (2000), Tillie (2000), Dekker (2002), Skocpol (2003).

²² Te Velde (2003). Zie ook: Thomassen (1992), Witteveen (1992), Jeekel (1997), Breedveld (2000) en Middel (2003).

macht en de nationale discussie over de ontwikkeling van de samenleving. Het is ook letterlijk een strijdtoneel van regeringspartijen en oppositiepartijen met een publiek van kijkende, lezende en luisterende toeschouwers. Het is aan de partijen om een band te smeden tussen het parlementaire gesprek en het gesprek tussen burgers, overal waar die elkaar ontmoeten. Partijen moeten het intellectuele peil en het drama van hun beraad cultiveren. Daardoor komt een parlement ook buiten de kring van politieke activisten, belanghebbenden en fijnproevers tot leven. Er zijn nog andere opvallende voordelen van spectaculair parlementair theater. Het is juist de mediumlogica (nieuws waarde) die zal maken dat journalisten het parlement niet meer kunnen negeren en ridiculiseren. Het zijn theatrale politici – en niet quasi-ambtenaren in de Kamer – die het onderscheid aanbrengen tussen ware en valse volksvertegenwoordiging door ongekozenen, zoals de talloze lobbyisten. Een geslaagde politieke voorstelling geeft politici ook het krediet waarmee geheime onderhandelingen te voeren zijn over zaken die het meest gevoelig liggen in termen van hun prestige en geloofwaardigheid bij de achterban.

Er valt een bijzondere taak toe aan regeringspartijen. Ze moeten het primaat van politiek waarmaken en ervoor zorgen dat de hoofdlijnen van het feitelijke overheidsbeleid door een vierjarige regeringscoalitie worden aangegeven. Het regeerakkoord is sinds de invoering van bezuinigingsbeleid een volledig gespecificeerd contract tussen partijleiders en fractiespecialisten van de beoogde regeringscoalitie met elkaar en met de ambtelijke top, in het bijzonder het Ministerie van Financiën. Hoe kunnen samenhang van de meerderheid, profilering van het aantredende kabinet en eenheid van politiek behouden blijven zonder een overval op kiezers na de verkiezingen, kneveling van het parlement, bureaucratisme en trage bestuurlijke aanpassing aan schoksgewijze verandering van de samenleving? Partijen zouden tijdens de campagne hun coalitievoorkeur kenbaar moeten maken en ook steun moeten vragen voor de belangrijkste akkoordthema's. Dit is het makkelijkste als regeringspartijen met elkaar verder willen. Vervolgens zouden de partijleiders een globaal akkoord moeten sluiten op de gevoeligste punten. Het is dan niet meer nodig sterk te leunen op de deskundigheid van ambtenaren en sectorspecialisten. Ook de totale binding van de regeringsfracties aan de regering (monisme, torentjesoverleg, blokkering van vertrek van falende individuele bewindspersonen) zal verleden tijd worden. De steun van de nieuwe kamermeerderheid en de meerderheid van de respectieve bijzondere partijcongressen moet voldoende zijn om een akkoord de politieke zwaarte te geven die het nodig heeft om de krachten die het elementaire politieke primaat uithollen (zoals territoriumdrift van departementen) te weerstaan.

Een gloednieuwe partijtaak is gelegen in de handhaving van zelfstandigheid ten opzichte van nieuwe politieke actoren met wie de partijen hun aanspraak op volksvertegenwoordiging voortaan delen. Aan de ene kant is het verkeerd wanneer versmallende partijen proberen om belangengroepen, actiegroepen, sociale bewegingen, niet-gouvernementele organisaties, politiek actieve



*De onderhandelingen tussen CDA, VVD en D66 voor het kabinet Balkenende II.
Aan tafel zitten Dittrich, Zalm, Verhagen en Balkenende (v.l.n.r.)*

journalisten, intellectuelen of ondernemers en Zelfstandige Bestuursorganen te manipuleren en te reguleren. Het voorbeeld van de Amerikaanse Republikeinen van Bush en de Britse sociaal-democraten van Blair in de Irak-oorlog laat zien dat deze strategie even kostbaar is als contraproductief. Aan de andere kant is het ook verkeerd wanneer versmallende partijen buigen voor vertegenwoordigende actoren en zelfs hun eigen terugtred en vervanging subsidiëren en toejuichen, iets waaraan grote Nederlandse partijen zich vrijwel dagelijks schuldig maken. Dat is een gevolg van de corporatistische reflex en de ideologie van de progressiviteit van nieuwe politieke actoren (een bijdrage van linkse politicologen sinds de jaren zeventig).

Het is en blijft de opdracht van partijen om de stem van kiezers te verheffen in een middenveld van actoren die slechts één goed doel of één manifest volksdeel dienen en wier macht niet de inzet is (respectievelijk kan zijn, zal zijn of moet zijn) van algemene rechtstreekse verkiezingen.

Behoud van politieke moderniteit

Ziedaar acht partijtaken. Ik weet niet of de huidige besturen van Nederlandse partijen het vernuft en de moed hebben om deze taken behoorlijk te vervullen, uitgerekend in een tijd waarin de westerse nationale democratie onderhevig is aan grote gedaantewisselingen. Ik weet wel dat vijftiengintig jaar postmoderne theorie en praktijk over een democratische politiek zonder partijen (modellen van deelnemende, beraadslagende, verenigende en communicatieve/interactieve democratie) zijn uitgelopen op intellectuele armoede en kaalslag in de sociale wetenschappen, met inbegrip van de Nederlandse bestuurskunde en communicatiewetenschap. Daarnaast is sprake van pseudo-filosofische legitiemering van een zorgelijke zelfverminking door parlementen en partijen samen. Er is veel zinnige kritiek geleverd op de rechtvaardiging van parlementaire

partijpolitiek (zie hierboven). Maar er is geen enkel houdbaar postmodern argument gegeven ten gunste van een nieuwe partijloze democratie.

De opkomst van populistische partijen en de reactie daarop van gevestigde partijen zie ik als elementen van de nieuwe sociale kwestie omtrent de meerderheidspositie van niet-westerse immigranten in de grote steden. Misschien is dit het begin van doorbreking van een patroon van vermijding van politiek in de samenleving plus versmalling van de ontzuilde partijpolitiek, een patroon dat ergens in de crisis van de verzorgingsstaat (1973-1984) is ontstaan en dat tijdens het tweede Paarse kabinet (1998-2002) steeds zichtbaarder werd. Is de Nederlandse democratie met haar traditie van pacificatie opgewassen tegen de ontbindende kracht van massale immigratie uit arme wereldgebieden en uit wereldgebieden buiten de burgerlijke cultuurkring? Het antwoord op deze meest politieke vraag van dit ogenblik dient ook zonder de uitdaging van partijvorming door rechts-radicalen, populisten, orthodoxe moslims en migrantennationalisten in handen te liggen van Nederlandse partijen.

Resteert nog één punt, dat van de mogelijkheid, wenselijkheid en haalbaarheid van een tweedeling tussen grote partijblokken. Kenmerkend voor de Nederlandse geschiedenis van moderne partijpolitiek is de harde werkelijkheid van pluralisme met de slepende kabinetsformatie als onvermijdelijk kwaad, plus de terugkerende droom over twee partijformaties (eindelijk duidelijkheid) met de onafwendbare ontgoocheling van vernieuwers, van Treub en Marchant gisteren tot en met Fortuyn en Nagel vandaag en – wie weet? – De Graaf morgen. Het is mogelijk dat deze twintigste-eeuwse dubbelzinnigheid op afzienbare termijn wordt beëindigd wanneer tenminste twee grote politieke leiders dit willen en wanneer de brede middenlaag van het electoraat verdeeld raakt over een links en een rechts kamp. Dit proces kan nog worden versneld door een stelselwijziging die de evenredige vertegenwoordiging afbreekt en het personalisme (verkiezing van allerlei ambtsdragers) bevordert. Maar is dit ook wenselijk en haalbaar? Ik betwijfel het.

De Nederlandse politiek is niet eenvoudig, maar evenmin erg ingewikkeld. Er is een arena voor de concurrentie om de macht, en er is een arena voor de concurrentie om de moraal. In de eerst genoemde arena strijden grotere partijen – meestal drie, soms vier (D66) – om de deelname aan de regering. Sinds Paars (1994) zijn alle partijcoalities toegankelijk, wat gunstig is voor heilzame partijenrivaliteit. In de tweede arena doen ook kleinere partijen mee, die een afspiegeling vormen van bepaalde gezindheden in de samenleving. Met de Lijst Pim Fortuyn valt er ook aan de rechterkant van het spectrum iets te kiezen, zoals dat aan de linkerkant (GroenLinks, Socialistische Partij, ChristenUnie) al langer het geval was. Deze LPF toont ook aan dat nieuwe uitdagers tamelijk snel in beide arena's kunnen binnendringen, wat wederom gunstig is voor de concurrentieverhoudingen.

Het onvoorziene voordeel van deze tweedeling van arena's ten opzichte van de tweedeling van partijblokken is dubbel. Ten eerste wordt de machtspolitiek der grote partijen getemperd door de ideeënpolitiek der kleine partijen, zonder de verbroekeling en instabiliteit die horen bij een opbouw met talloze partijtjes. Aldus worden consensus en kritiek op een organische manier met elkaar verenigd. Ten tweede heeft de modale kiezer interessante alternatieven als het erom gaat een stem uit brengen die ertoe doet in de verdeling van de macht en in de uiting van de moraal. Simpel gezegd: als een kiezer ontevreden is over de manier waarop regerende christen-democraten, sociaal-democraten of liberalen macht en moraal verbinden, dan kan zij of hij altijd uitwijken naar niet-regerende partijen met de respectieve kleuren (van CDA naar kleine christelijke partijen, van PvdA naar SP, van VVD naar LPF, van D66 naar Groenlinks). Uiteraard kan deze kiezer ook iets veranderen in de krachtsverhoudingen binnen beide arena's, zoals zij of hij ook een partij van de ene arena in de andere arena kan brengen (zeg D66 uit de macht en GroenLinks erin). Ik beweert niet dat de wegen van ontevreden kiezers altijd te doorgronden zijn. Ik beweert slechts dat het Nederlandse bestel een kritische consensus opwekt onder politici en een gevarieerde vrijheid onder kiezers. Zolang de aanhangers van de grote vernieuwing niet aannemelijk weten te maken dat een tweepartijenstelsel hier superieur zal zijn, zal er voorlopig weinig veranderen.

We houden de twee arena's. We houden de beleidsmatige verandering op bijzondere momenten via een inhoudelijke verandering van het Nederlandse midden (de Uyliaanse consensus over kwalitatieve groei, de Lubberiaanse consensus over ombuigingen, de Fortuyniaanse consensus over integratie van nieuwkomers). En we houden ook de walging van de stroperigheid en het verlangen naar verkleining van het aantal partijen.

Aangehaalde literatuur

- Andeweg, R. en G. Irwin, *Politics and Governance in the Netherlands*, Basingstoke, 2002.
- Ankersmit, F.R., *Macht door representatie*, Kampen, 1997.
- Axelrod, R. en M.D. Cohen, *Harnessing Complexity*, New York, 1999.
- Bailey, F.G., *The Need for Enemies*, Ithaca, 1998.
- Becker F. e.a. (red.), *De toekomst van de democratie*, Amsterdam, 2000.
- Beus, J. de, 'De smalle politieke partij', in: DNPP, *Jaarboek 2000*, Groningen, 2001a, pp. 125-140.
- Beus, J. de, *Een primaat van politiek*, Amsterdam, 2001b.
- Beus, J. de, *Na de beeldenstorm. Een beschouwing over de toeschouwersdemocratie*, Amsterdam, 2002a.
- Beus, J. de, 'Volksvertegenwoordigers van ver. Plaats en toekomst van immigranten in de Nederlandse politiek', in: Baalen, C.C. van e.a. (red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2002*, Den Haag, 2002b, pp. 49-58.
- Bovens, M. e.a. (red.), *Nieuwe tegenstellingen in de Nederlandse politiek*, Amsterdam, 1998.
- Breedveld, W., *Tegenmacht gevraagd*, Amsterdam, 2000.
- Brink, G. van den, *Mondiger of moeilijker?*, Den Haag, 2002.
- Christiano, T., *The Rule of the Many*, Boulder, 1996.
- Dahl, R.A., *On Democracy*, New Haven, 1998.
- Dalton, R.J. en M.P. Wattenberg (red.), *Parties without Partisans*, Oxford, 2000.
- Dalton, R.J., *Democratic Challenges, Democratic Choices*, Oxford, 2004.
- Dekker, P., *De oplossing van de civil society*, Den Haag, 2002.
- Diamond, L. en R. Gunther (red.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore, 2001.
- Dunn, J., *The Cunning of Unreason*, Londen, 2000.
- Europese Commissie, *Eurobarometer 61, National Report The Netherlands*, Brussel, Lente 2004.
- Fennema, M., *Over de kwaliteit van politieke elites*, Amsterdam, 2003.
- Fiorina, M.P., 'Parties, Participation, and Representation in America', in: Katznelson, I. en H.V. Milner (red.), *Political Science: State of the Discipline*, New York, 2002, pp. 511-541.
- Gunther, R. e.a. (red.), *Political Parties*, Oxford, 2002.
- Hart, P. 't en M. ten Hooven, *Op zoek naar leiderschap*, Amsterdam, 2004.
- Hooghe, M. (red.), *Sociaal kapitaal en democratie*, Leuven, 2002.
- Jeekel, H., *Duizend dagen Kamervragen*, Den Haag, 1997.
- Koole, R., 'Politieke partijen: pijlers met betonrot?', in: Holsteyn, J. van en C. Mudde (red.), *Democratie in verval?*, Amsterdam, 2002, pp. 51-64.
- Lijphart, A., *Patterns of Democracy*, New Haven, 1999.
- Loots, J., *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging*, Amsterdam, 2004.

- Mair, P., 'De toekomstmogelijkheden van politieke partijen, links en de democratie', *Socialisme & Democratie*, jrg. 57-58, nr. 12/2000-1/2001, pp. 554-564.
- Manin, B., *The Principles of Representative Democracy*, Cambridge, 1997.
- Middel, B., *Politiek handwerk*, Amsterdam, 2003.
- Norris, P., *Democratic Phoenix*, Cambridge, 2002.
- Pellikaan, H., T. van der Meer en S. de Lange, 'The Road from a Depoliticized to a Centrifugal Democracy', *Acta Politica*, 2003, jrg. 38, nr.1, pp. 23-50.
- Pellikaan, H. en M. Trappenburg (red.), *Politiek in de multiculturele samenleving*, Amsterdam, 2003.
- Pharr, S.J. en R.D. Putnam (red.), *Disaffected Democracies*, Princeton, 2000.
- Pitkin, H.F., *The Concept of Representation*, Berkeley, 1967.
- Praag, Ph. Van, 'Partijen in de mediacratie', in: Becker, F. e.a. (red.), *Politieke partijen op drift*, Amsterdam, 2003, pp. 144-168.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Tussen staat en electoraat*, Den Haag, 1998.
- Rooij, P. de, *Republiek van rivaliteiten*, Amsterdam, 2002.
- Sas, N.C.F. van, 'Het beroerd Nederland', in: Kristel, K. (red.), *Met alle geweld*, Amsterdam, 2003, pp.48-59.
- Sas, N.C.F. van, *De metamorfose van Nederland*, Amsterdam, 2004.
- Schendelen, M.P.C.M. van, *Over de kwaliteit van de Tweede Kamer*, Alphen aan de Rijn, 1984.
- Schie, P.G.C. van (red.), *Het democratisch tekort*, Den Haag, 2002.
- Skocpol, T., *Diminished Democracy*, Norman, 2003.
- Slaughter, A.-M., *A New World Order*, Princeton, 2004.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *Participatie en vertrouwen: Institutioneel vertrouwen in West-Europa*, Den Haag, 1999.
- Thomassen, J.J.A. e.a. (red.), *De geachte afgevaardigde*, Muiderberg, 1992.
- Tillie, J., *De etnische stem*, Utrecht, 2002.
- Tilly, C., *European Revolutions, 1492-1992*, Oxford, 1993.
- Veld, R. in 't en A.J. Kruiter, 'Volksvertegenwoordiging moet worden afgeschaft', *NRC Handelsblad*, 22 maart 2002.
- Veld, R. in 't en A.J. Kruiter, 'Onderschat niet wat Pim heeft blootgelegd', *NRC Handelsblad*, 19 oktober 2002.
- Velde, H. te, *Het theater van de politiek*, Amsterdam, 2003.
- Velde, H. te, 'België doet het beter', *De Academische Boekengids*, 2004, nr. 45, pp. 13-14.
- Webb, P. e.a. (red.), *Political parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, 2002.
- Westerloo, G. van, *Niet spreken met de bestuurder*, Amsterdam, 2003.
- Witteveen, W., *Het theater van de politiek*, Amsterdam, 1992.
- Young, I.M., *Inclusion and Democracy*, Oxford, 2000.
- Zakaria, F., *The Future of Freedom*, New York, 2003.

Personalisering van de politiek

Prof. dr. H. te Velde



Illustratie vorige pagina:

Aelbert Cuyp (1620-1691), *Gezicht op Dordrecht*, ca. 1655

Inleiding

De aandacht voor personen in de politiek, de ‘personalisering’ van de politiek, is een gegeven. Er wordt vaak in generaliserende termen over gesproken, waarbij het licht vooral valt op de rol van de media. Deze beschouwing zal op andere aspecten dan de media ingaan en trachten enige nuances aan te brengen.

Ten eerste kent moderne democratische politiek altijd personalisering in de een of andere vorm. Ten tweede moet men zich realiseren dat de intensiteit van de klachten over personalisering omgekeerd evenredig zijn met die over de dominantie van de partijen (nu de partijen zwakker worden, nemen de klachten over personalisering dus toe). Daarbij roepen de nu voorliggende voorstellen tot wijziging van het kiesstelsel de vraag op of we werkelijk in een nieuwe vorm van politiek zijn aangeland. Ten derde moet men uit het oogpunt van personalisering de thema’s van de gekozen burgemeester en de gekozen premier enerzijds en de invoering van (elementen van) een districtenstelsel anderzijds goed uit elkaar houden. Doet men dat, dan blijkt, ten vierde, de verrassende inzet van de voorgestelde wijziging van het kiesstelsel. Die wijziging beoogt, door versterking van de band tussen kiezer en gekozene, een sterkere representatieve democratie, en niet de invoering van directe democratie, die vaak met personalisering en met de problematiek van de ‘kloof’ tussen burger en politiek wordt verbonden.

Personalisering is van alle tijden

De klacht is bekend: in de politiek draait het alleen nog maar om personen. Vroeger was dat anders, denkt men dan, toen ging het om de inhoud. De klacht is echter al ongeveer zo oud als het moderne parlementaire stelsel zelf. Vanaf de eerste verkiezingen onder de nieuwe Grondwet van 1848 leidde het negentiende-eeuwse districtenstelsel al tot klachten dat niet de politieke ideeën de keuze bepaalden, maar dat dat de persoonlijkheid van de kandidaat was. Die klachten verstomden niet toen in 1917 de evenredige vertegenwoordiging werd ingevoerd. Omdat onder de evenredige vertegenwoordiging op partijlijsten werd gestemd, in plaats van op afzonderlijke individuele kandidaten, was er grote aandacht voor de lijstaanvoerder. Terwijl verkiezingen in de districten in zekere zin hadden geleid tot aandacht voor de persoon van alle kandidaten, concentreerde de aandacht zich nu op de leidersfiguren alleen. In de jaren dertig zou de Colijn-cultus de culminatie vormen van deze tendens, in het bijzonder de verkiezingen van 1933 en vooral 1937. Hier ging het om een politicus die als ‘sterke man’ ook buiten zijn Anti-Revolutionaire Partij en de orthodox-protestantse zuil veel kiezers wist te werven, wat uitzonderlijk was in de tijd van verzuiling. Kiezers waren toen over het algemeen uitgesproken trouw aan de partij van hun voorkeur.

Men kan dus zeker niet zeggen dat het verschijnsel van de personalisering van de politiek een recent verschijnsel is. Er is in de afgelopen anderhalve eeuw eigenlijk maar één periode geweest waarin men klaagde over te weinig in plaats van te veel aandacht voor personen: dat was in de jaren zestig. De



Verkiezingsposter in 1937 van de Anti-Revolutionaire Partij met Colijn als lijsttrekker

naoorlogse periode werd de politiek gedomineerd door regels, instituties en het beheer van de staat: ‘zakelijkheid’ overheerste, ook in de zin dat instituties veel meer aandacht kregen dan personen en dat de dominante personen zelf bovendien uitblonden door onopvallende zakelijkheid. Pas als gevolg van de oorlog was de parlementaire democratie zonder voorbehoud geaccepteerd en was omgekeerd alles wat daarvan afweek verdacht geworden. De naoorlogse politiek was getekend door de herinnering aan fascisme, geweld en leiderscultus. Deels als reactie daarop was er nu een voorkeur voor bescheiden en onopvallende politici als Labour-leider Clement Attlee, die Churchill bij de eerste naoorlogse verkiezingen versloeg. Volgens de Amerikaanse journalist Theodore White, die later beroemd zou worden met een boek over de verkiezingscampagne van John F. Kennedy, werd Europa in de jaren vijftig gedomineerd door nauwelijks van elkaar te onderscheiden ‘men in suits’: “A common greyness suffused all the men elevated to power in postwar Europe”.² In

PvdA publiceerde in 1964 een rapport over de stand van de parlementaire democratie. Voorzitter van de commissie was Jaap Burger en één van de leden was Joop den Uyl. De ‘onpersoonlijkheid’ was volgens de commissie een probleem van het vigerende kiesstelsel en meer aandacht voor personen zou de politieke belangstelling stimuleren. Dergelijke geluiden hoorde men toen meer. Het prominente KVP-lid W.C.L. van der Grinten pleitte enkele jaren later voor introductie van onderdelen van een districtenstelsel, want de politiek werd gemaakt door “levende mensen” en een “moderne partij is een naamloos iets”. “Laat de kiezer zich er meer van bewust zijn, dat hij zijn stem geeft aan individueel bepaalde mensen”.¹

Het was geen toeval dat juist in de jaren zestig over te weinig aandacht voor personen werd geklaagd. In de

¹ Zie Commissie Parlementaire Democratie (1964); *Verslag conferentie* (1966); Te Velde (2002), p. 192 en passim. Ook onder anderen Van Thijn en Vondeling wezen op het belang van personen. Oudere liberale kritiek op het gebrek aan aandacht van de evenredige vertegenwoordiging voor persoonlijkheden in Loots (2004), pp. 157-165 en passim.

² Conway (2004), p. 71 en noot 20.

Nederland was vooral de sociaal-democraat Willem Drees als premier tussen 1948 en 1958 de uitdrukking van deze trend. Drees was persoonlijk populair en de PvdA won verkiezingen door zijn betrouwbaarheid voorop te stellen, maar het was duidelijk dat voor hem de partij belangrijker was dan de persoon. Hij kon zich een persoonlijke populariteit niet buiten zijn partij voorstellen en hij stelde zijn persoon in dienst van het collectief. Anders dan Colijn voor de oorlog, deed hij zich niet als uitzonderlijke persoon voor. Integendeel, democratie vroeg in zijn ogen om leidersfiguren die hun werk en niet zichzelf vooropstelden. Drees heeft het gezicht bepaald van het Nederlandse politieke leiderschap na de oorlog.



De verkiezingen van 1986 zouden alleen om personen hebben gedraaid. Op de foto staan Nijpels, Den Uyl, Van Mierlo en Lubbers (v.l.n.r.)

Tot 2002 zouden politieke leiders geen podiumpersoonlijkheden zijn, maar politici voor wie bestuur en partij centraal stonden en die zichzelf beschouwden en presenteren als bestuurders zonder spektakel. Daar komt nog bij dat de meest gezichtsbepalende politieke leiders verbonden waren aan de best georganiseerde politieke partijen. Dat was al het geval geweest vanaf het einde van de negentiende eeuw met Abraham Kuyper en later Colijn, die beiden tot de strak georganiseerde Anti-Revolutionaire Partij behoorden, en het zou na de oorlog tot in de jaren zeventig zo blijven met de PvdA-ers Drees en later Den Uyl. Personen als Drees en Den Uyl speelden een grote rol in verkiezingscampagnes en haalden veel stemmen binnen voor hun partij, maar dan als het gezicht van hun partij. Ze gaven een eigen interpretatie aan het gedachtegoed en de richting van de partij, waar ze onlosmakelijk mee waren verbonden.

Partij, persoon en constitutie

Moderne politiek is niet voorstelbaar zonder personalisering, omdat in een vertegenwoordigend stelsel standpunten altijd worden verwoord door personen, maar het karakter van de personalisering is in de loop van de tijd veranderd. Deze verandering verklaart dat men in de jaren zestig méér aandacht vroeg voor personen en dat men zich tegenwoordig vooral zorgen maakt over te véél aandacht voor personen. De omslag is rechtstreeks verbonden met de veranderde positie van de politieke partijen. Die veranderde positie is niet het onderwerp van dit essay maar het is wel nodig de omgekeerde evenredigheid te zien tussen klachten over dominantie van personen en die over (onpersoonlijke) partijen. De huidige klachten over ‘personalisering’ van de politiek zijn niet te begrijpen zonder de verzwakte maatschappelijke positie van politieke partijen.

De verandering van de rol van de partijen is een internationaal verschijnsel, evenals de toenemende aandacht voor personen, die meestal in verband wordt gebracht met de invloed van de media. Het is dan ook geen wonder dat een analyse als die van Bernard Manin internationaal veel indruk heeft gemaakt. Manin ziet de ‘partijdemocratie’ plaats maken voor een door personen gedomineerde ‘audience democracy’: toeschouwersdemocratie in de weergave van Jos de Beus, die Manin in Nederland bekend maakte.³

Analyses van de huidige stand van de Nederlandse politiek beginnen meestal met een verwijzing naar de verzuiling die tot in de jaren zestig domineerde. In de terminologie van Manin is de verzuiling een periode van sterke partijdemocratie geweest. Maar de Nederlandse situatie wordt daarnaast bepaald door twee opvallende eigen kenmerken: de uitzonderlijke – niet alleen politieke maar vooral ook maatschappelijke – kracht van de partijdemocratie, en de radicale breuk met de maatschappelijk gewortelde partijdemocratie in de jaren zestig. In korte tijd verdween die, terwijl in landen die een vergelijkbaar maar zelfs minder uitgebreid en diepgaand systeem van ‘verzuiling’ hadden gekend, zoals België en Oostenrijk, veel meer resten van het systeem bleven bestaan.

In de reactie op de verzuiling ligt dan ook het begin van de huidige discussie over de rol van personen in de politiek. De toenemende aandacht voor personen lijkt in Nederland soms ernstiger dan elders (maar is dat niet), doordat de breuk met de onpersoonlijke partijdemocratie hier scherper is geweest dan in de meeste landen. Hierboven zijn commentaren uit de jaren zestig aangehaald waarin aandacht voor het belang van personen in de politiek werd gevraagd: ‘levende personen’ tegenover de moderne partij als een ‘naamloos iets’. Het was een reactie op de ‘onpersoonlijkheid’ die de verzuilde partijdemocratie speciaal in de jaren vijftig had aangenomen. In

³ Manin (1997).

dit licht moet ook het eerste Nederlandse teken van iets wat op toeschouwersdemocratie lijkt geplaatst worden. In 1967 maakte D66 – toen nog D'66 – in één klap met zeven zetels haar opwachting in de Tweede Kamer.



Uitgelaten viert Hans van Mierlo de spectaculaire overwinning van 'zijn' D'66 bij de Tweede Kamerverkiezingen van 15 februari 1967

Zoals in Manin's model past, speelde de televisie in de campagne een grote rol en werd de centrale boodschap (staatsrechtelijke hervorming) in overleg met een marketingbureau bepaald. De partij wilde de kiezers pragmatische keuzes voorleggen in plaats van een vaste ideologie die op een vaste kiezersaanhang doelde en personen waren belangrijker dan partij-instituten. 'Star rises in Dutch politics' luidt de kop boven het fameuze artikel op de voorpagina van de New York Times: dat betrof de persoon van Hans van Mierlo, niet de partij D66.⁴

De nieuwe partij werd populair door haar verzet tegen de verzuiling en haar nieuwe stijl van politiek bedrijven. In de context van de jaren zestig lag het voor de hand het belang van personen te verdedigen tegenover de onpersoonlijke partijendemocratie. De oude emancipatiepartijen hadden hun doel bijna bereikt en de partijendemocratie was verstart tot een organisatorisch geheel dat de kiezers, die nu niet langer als groepen maar vooral als individuen emancipatie nastreefden, niet meer kon vasthouden. D66 en haar leider Hans van Mierlo zeiden in hun verdediging van de persoon in de politiek hooguit wat harder wat velen op dat moment al wel zeiden of dachten. De toeschouwersdemocratie was in hun geval deels politieke werkelijkheid, maar vooral program.

Het is geen wonder dat D66 teruggreep op ideeën over een districtenstelsel. Vernieuwers die terug willen naar het verleden zijn paradoxaal, maar in de toeschouwersdemocratie keert de negentiende-eeuwse vorm van aandacht voor de betrouwbaarheid van de individuele politicus deels terug, dus zo vreemd was het niet. Nieuw was wel dat D66 de kiezer een directere invloed wilde geven op de politiek. Het Nederlandse stelsel had altijd weinig ruimte gelaten aan directe democratie, geen referendum, geen volkssoevereiniteit in de Grondwet, afstandelijke politici en weinig populisme. Het voorstel de

⁴ Zie bij het voorgaande onder meer Van der Land (2003), p. 371 en hoofdstuk 2; vgl. 'Star rises in Dutch politics', New York Times 17 februari 1967. Ik heb geprofiteerd van een referaat van geschiedenisstudent Dennis Hoogeveen (RUG) over D66.

Minister-President direct te laten kiezen kwam D66 te staan op het verwijt van Gaullisme, een verwijzing naar de plebiscitaire elementen van het Franse presidentiële systeem, waarvan men in Nederland niet veel moest hebben. Hoe dan ook, van de ideeën kwam voorlopig niets terecht. Anders dan in een land als Frankrijk, waar men inmiddels al in de Vijfde Republiek is, is het politieke en electorale systeem in Nederland opvallend stabiel. In Frankrijk is het electorale systeem zeer vaak gewijzigd en met De Gaulle werd de president van de Republiek van betrekkelijk machteloze opeens de dominante figuur.⁵

De grondwetsherziening van 1848 opende de tijd van het volwaardige constitutionele parlementarisme. De grondwetswijziging van 1917 (gevolgd door een wet in 1919) bevestigde door de invoering van evenredige vertegenwoordiging en algemeen kiesrecht de overgang naar de partijdemocratie, maar verder veranderde er weinig.



In 1919 verkregen ook vrouwen het actieve kiesrecht na een jarenlange strijd. Voor die tijd waren diverse prenten en ansichtkaarten waren in de omloop om vrouwenkiesrecht onder de aandacht te brengen

Voorlopig heeft de huidige discussie over aanpassing van het electorale systeem nog veel weg van een vergelijkbare discussie uit het interbellum. In de jaren twintig en dertig werd eindeloos gepraat over de aanpassing van het electorale systeem aan het belang van maatschappelijke groepen – vooral werkgevers en werknemers zouden in een corporatief systeem als zodanig een politieke stem moeten krijgen. Het leidde uiteindelijk allemaal tot weinig.⁶

⁵ Zie als inleiding op de vele wijzigingen van het kiesrecht gedurende de Derde Republiek (1870-1939) Rémond (2002), hoofdstuk 3.

⁶ Zie onder meer Kossmann (1986) en De Rooy (1989).

De conclusie kan zijn dat het Nederlandse politieke bestel weinig geneigd is tot gedeeltelijke aanpassingen. De genoemde grondwetsherzieningen zijn werkelijk mijlpalen in de politieke ontwikkeling. Verder werd er veel gepraat maar weinig veranderd, al zijn er natuurlijk aanpassingen geweest, zoals uitbreiding van het kiesrecht en in 1887 de vaststelling van het aantal Kamerleden op honderd, in 1956 op honderdvijftig. Maar zelfs deze veranderingen waren onderdeel of gevolg van een grondwetsherziening. Men zou kunnen zeggen dat het in Nederland tot dusver van tweeën één was: ofwel de verandering was werkelijk van belang en werd door velen begeerd, zodat grondwetswijziging gewenst en mogelijk was, ofwel dit was niet het geval en dan praatte men door tot de uitkomst duidelijk werd.

In het interbellum wilde men het 'atomistische' kiesstelsel aanpassen zodat het recht zou doen aan de 'organische' verbanden in de maatschappij. Vanaf de jaren zestig wilde men juist het individu meer tot zijn recht laten komen en de kiezer voor de politiek interesseren door het tonen van de persoon van de politicus. Het is te begrijpen dat men toen, als reactie op de ver doorgevoerde partijdemocratie, meer aandacht voor de persoon van de politicus vroeg. Het is echter duidelijk dat dit argument, bijna veertig jaar later, niet meer geldt. Toch is D66 nog steeds de grootste pleitbezorger voor een meer op de persoon van de politicus gericht electoraal systeem. De redenering kan dan natuurlijk zijn dat het er in de jaren zestig om ging de vastgeroeste partijdemocratie te laten 'ontploffen' en dat het er nu om gaat recht te doen aan de inmiddels gevestigde toeschouwersdemocratie. Er zijn weliswaar elementen van een toeschouwersdemocratie te vinden, maar het is moeilijk vol te houden dat de overgang al zo radicaal is als indertijd die van parlementarisme naar partijdemocratie, zodat men wel het negentiende-eeuwse districtenstelsel wil, maar dan met de twintigste-eeuwse evenredigheid, die immers bedoeld was om politiek en maatschappij op elkaar te laten aansluiten. In de negentiende-eeuwse politiek overheerste de gedachte dat er afstand moest zijn tussen enerzijds de kiezers die in verkiezingstijd hun stem konden laten horen en via de publieke opinie van buiten de Kamer konden bewerken, en anderzijds de gekozenen die in de Kamer in onderling debat de politieke lijn vaststelden.⁷ Bij deze opvatting van politiek paste het districtenstelsel. In de twintigste-eeuwse verzuiling overheerste de gedachte van de evenredigheid: als de katholieken een derde of twee vijfde van de bevolking vormden, dan was toewijzing van zo'n aandeel niet alleen in Kamerzetels maar overal in de maatschappij gerechtvaardigd.

De maatschappij bestaat niet meer uit vaste groepen en daarmee is een belangrijke legitimatie van het evenredige kiesstelsel vervallen. Tegelijk is de teneur van het regeringsvoorstel betreffende het kiesstelsel dat men de evenredigheid niet wil verlaten. Dat is wel verklaarbaar, want in tegenstelling tot de negen-

⁷ De Jong (1999); Te Velde (1998), pp. 146-181.

tiende eeuw hecht men nu grote waarde aan een directe band tussen kiezer en gekozenen. Terwijl het districtenstelsel in de negentiende eeuw bewerkstelligde dat er buiten verkiezingstijd vrijwel geen contact tussen kiezer en gekozenen bestond, zou hetzelfde districtenstelsel nu juist een nauwe band moeten leggen. De vertegenwoordiging wordt daarbij ook geacht de verhoudingen in het land te weerspiegelen (wat overigens bij het ontbreken van stabiele sociale groepen een ingewikkelde zaak is).

Met dat al blijft de combinatie van evenredigheid en districten toch enigszins de kwadratuur van de cirkel. Het is in zekere zin de uitdrukking van de verlegenheid die is ontstaan doordat men het kiesstelsel wel wil wijzigen maar ook weer niet omver wil gooien. In die lijn past wellicht ook de gedachte dat de wijziging zonder grondwetsherziening zou moeten en kunnen plaatsvinden. De kritiek daarop kan een beroep doen op de Nederlandse traditie. De boven aangehaalde bekende Franse historicus Rémond merkt op dat 'l'organisation des élections législatives' in de Franse traditie niet wordt beschouwd 'comme matière constitutionnelle'.⁸ In Nederland is dat tot dusver wel het geval geweest. Het is dus een breuk met de traditie om een ingrijpende wijziging van het kiesstelsel zonder grondwetsherziening door te voeren. En het argument dat ook ingrijpende wijzigingen in bijvoorbeeld de sociale zekerheid of belastingen zonder grondwetswijziging geschieden telt in het licht van de traditie niet. Voorstanders zouden er eventueel wel op kunnen wijzen dat het negentiende-eeuwse districtenstelsel en daarna de evenredige vertegenwoordiging berustten op een vrij grote mate van consensus over de grondslag van representatie, namelijk afstand eerst, evenredigheid en afspiegeling daarna. Tegenwoordig is representatie in de wetenschap en in de politiek zeer omstreden. Het is duidelijk dat er weliswaar veel verandert, maar dat er nog geen nieuwe consensus is. Men zou dus kunnen betogen dat in zo'n fase van debat en onduidelijkheid juist een regeling bij gewone wet hoort en (nog) geen vastlegging voor lange termijn in de Grondwet.

Personalisering: plebisciet en vertegenwoordigende democratie

Vanaf het begin is D66 voorstander geweest van zowel een districtenstelsel als een gekozen premier. De twee elementen werden in één adem genoemd, zoals tegenwoordig de wijziging van het kiesstelsel in één adem genoemd wordt met de gekozen burgemeester. De gekozen Minister-President en het districtenstelsel moesten aanvankelijk in de verschillende voorstellen voor staatsrechtelijke hervorming vooral dienen om het staatsbestuur slagvaardiger te maken, duidelijke meerderheden te scheppen en de kiezer invloed te geven op de regeringsvorming. Zowel de gekozen burgemeester (over de premier wordt nauwelijks meer gesproken) als het districtenstelsel worden tegenwoordig vooral gepropageerd om de band tussen kiezer en gekozenen te versterken.⁹

⁸ Rémond (2002), p. 68.

⁹ Zie de opmerkingen bij Burkens (1991) vooral pp. 5-8, en Verhey (2004), p. 24.

Omdat politieke partijen niet meer in staat zouden zijn die band voldoende te onderhouden, moet de rol van personen duidelijker worden. Vanuit het oogpunt van de personalisering van de politiek gaat het echter om nogal verschillende zaken. Men moet een onderscheid maken tussen bestuurders en politieke leiders enerzijds en de Kamer anderzijds.

Leiders en bestuurders

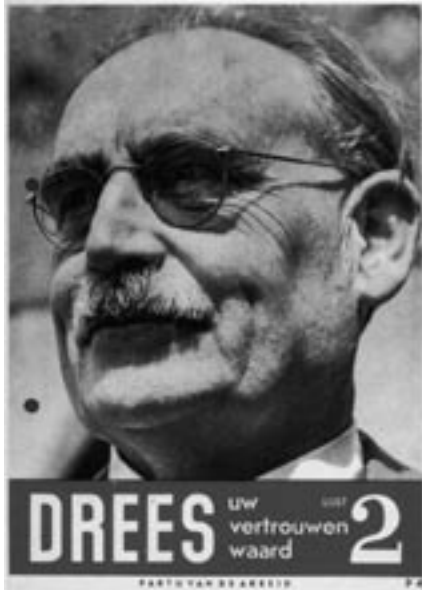
In de Nederlandse politiek bestaat een lange traditie van bestuur door onopvallende notabelen en later door bescheiden verzuilde politici (zoals Drees). De weinig geprofileerde positie van de bestuurders hing samen met het feit dat Nederland altijd een land van minderheden is geweest, waar het staatsgezag voorzichtig opereerde en niet in de laatste plaats pacificerende ambities had. De premier was altijd premier van een coalitiekabinet en de burgemeester was een deftige figuur die de lieve vrede wilde bewaren in zijn gemeente.¹⁰ In overeenstemming hiermee is de afwezigheid van populisme en alles wat naar directe democratie zweemt. In de Nederlandse bestuurlijke traditie passen een benoemde burgemeester en een premier die zich lange tijd zelden rechtstreeks tot het publiek richtte. Colijn had voor de oorlog geen bezwaar tegen een wat meer plebiscitair opgevatte democratie met zichzelf in het middelpunt, maar na de oorlog vestigde Drees opnieuw een traditie van afstandelijkheid.



Verkiezingsposter met Drees in 1952

¹⁰ Onder meer Van den Berg (1990), pp. 97-125; over de historische rol van lokale bestuurders zoals burgemeesters is – in overeenstemming met hun terughoudendheid – weinig geschreven, maar zie onder meer Randeraad (2000), pp.134-153.

Als in deze traditie de persoon van de politicus een rol speelde, dan ging het om de betrouwbaarheid van de persoon in kwestie. “Drees uw vertrouwen waard”, was de leus op het PvdA-verkiezingsaffiche in 1956.



Verkiezingsposter met Drees in 1956

Zijn persoonlijke leven speelde zeker een rol: de PvdA buitte anekdotes over zijn burgermansbestaan vakkundig uit, maar vooral om zijn vaderlijke betrouwbaarheid te accentueren. Men kon het landsbestuur aan hem overlaten en in zijn handen zou socialisme bestaanszekerheid voor iedereen opleveren, geen revolutionaire chaos. Dat was de boodschap. De omslagfoto van een verkiezingsbrochure toonde Drees bijvoorbeeld samen met zijn vrouw. Het is overigens de vraag of we tegenwoordig zo veel meer weten over het privéleven van politieke leiders dan in het verleden. In dat opzicht was er al in de jaren dertig met Colijn een nieuwe standaard gezet met de publicatie van allerlei familiefoto's en gemoedelijke praatjes in interviews.

Het is van belang hieraan nog een opmerking toe te voegen. Soms denkt men – in de *Hoofdlijnennotitie Nieuw kiesstelsel* wordt het met zo veel woorden gezegd – dat kiezers in het verleden hun keuze door verkiezingsprogramma's lieten bepalen en tegenwoordig door 'vertrouwen'.¹¹ Alleen al de verkiezingsleus voor Drees laat zien dat hier wel iets op af te dingen valt; vertrouwen in de eigen politieke groep en het gevoel van verbondenheid speelden bovendien een grote rol. Het is duidelijk dat vertrouwen in de partij (of gemeenschap) en vertrouwen in een persoon in de regel samengingen en elkaar versterkten. Het ging dus niet om vertrouwen in een persoon op zichzelf – zoals tegenwoordig meer het geval lijkt te zijn – maar men zou kunnen volhouden dat in het verleden vertrouwen meer bepalend was voor de politieke keuze dan tegenwoordig.

Kiezers laten tegenwoordig hun keuze meer door specifieke issues bepalen dan in het verleden. Toen waren zij trouwer aan een politieke stroming, ook al veranderde het verkiezingsprogramma. Kiezers hebben nu ook niet vanzelfsprekend vertrouwen in politieke leiders, zoals tijdens de verzuiling het geval

¹¹ Hoofdlijnennotitie (2003), p. 6.

was. Toen stonden leiders – in het bijzonder van de eigen groep, maar ook autoriteiten in het algemeen – meer op afstand en zij werden geacht het het beste te weten. In de maatschappij spreekt autoriteit tegenwoordig niet meer vanzelf en dat is ook zo in de politiek. Met Wim Kok is bijvoorbeeld gebleken dat rustige vaderlijke bestuurders in Nederland nog steeds populair kunnen worden, maar ze kunnen die populariteit ook snel weer verliezen. Politici moeten tegenwoordig de kiezers echt ‘werven’, om niet te zeggen verleiden en behagen. Ze moeten vechten om het vertrouwen te krijgen en te behouden. In die zin kan men zeggen dat het vertrouwen nu een meer centrale categorie is in de politiek. Vertrouwen is veel kwetsbaarder geworden en moet voortdurend worden onderhouden.

De persoon van de politicus staat daarin centraal. Ten eerste zijn de kiezers veel meer geneigd zich door de onderwerpen, de personen en de indrukken van het moment te laten leiden – kiezen uit traditie is niet verdwenen maar wel sterk afgenomen. Ten tweede wordt de persoon nu veel meer los gezien van zijn partij, of wordt in ieder geval het belang van de indruk die een persoon maakt, veel groter. Het meest markante recente voorbeeld van deze twee ontwikkelingen is de verkiezingswinst van de PvdA onder Wouter Bos. Die wordt te gemakkelijk aan puur uiterlijke kenmerken toegeschreven. Men moet bij personalisering een onderscheid maken tussen aandacht voor de persoonlijkheid van de politicus – die zoals eerder betoogd altijd een grote rol heeft gespeeld in de politiek – en aandacht voor het persoonlijke en het uiterlijke. Hoewel er een glijdende schaal is, is er toch verschil tussen de vraag of de persoonlijkheid politiek vertrouwen inboezemt en de vraag of de politicus er leuk uit ziet, zoals er ook een verschil is tussen de vraag of politiek onderhoudend moet zijn en de vraag of vermaak het enige criterium is.

In het geval van Wouter Bos ging het in ieder geval ook om de persoonlijkheid, vooral in contrast met zijn voorganger Ad Melkert – en men moet in de politiek persoonlijkheden vooral vergelijkenderwijs beschouwen. Melkert werd gezien als een bewaarde maar naar binnen gerichte Haagse technocraat in een tijd die om luisteren naar de kiezers vroeg. Bos wilde zijn opinie in zijn relatie met kiezers en partijgenoten vormen en straalde uit dat hij vooral op communicatie gesteld was. Toen hij in verkiezingstijd ook nog van zich af wist te bijten, was het pleit beslecht. Ook hier is het dus, evenals bij Drees, een kwestie van vertrouwen. Maar onder Drees was er kiezerstrouw en bij zijn decennialange staat van dienst als sociaal-democratisch bestuurder en politicus kon men bovendien weten wat men aan hem had. Bij Bos was het een keuze voor jeugd en vernieuwing, in zekere zin dus voor het ongewisse, zoals dat ook het geval was in 2002 bij de keuze voor het onbeschreven blad *Balkenende*.

De winst is, zou men kunnen zeggen, dat het electoraat bij verkiezingen bewust kiest en niet meer stemt uit sleur en traditie. Maar daar staat tegenover dat de keuze blijkbaar niet zo weloverwogen is of van zo veel belang wordt gevonden dat die erg stabiel is. In 2002 manifesteerde zich bovendien in extreme mate

de neiging van zwevende kiezers om niet meer uit loyaliteit vóór een partij te stemmen maar om tégen een bepaalde politiek te stemmen. Daarbij ontstond rond Pim Fortuyn een vorm van personalisering, die niet te vergelijken is met de aandacht voor de overige politici.

Hier was geen sprake van ‘charisma’ – zoals dat begrip tegenwoordig gebruikt wordt voor iedere politicus die het op de televisie niet al te slecht doet – maar werkelijk in de betekenis die de socioloog Max Weber daaraan honderd jaar geleden gehecht heeft. Weber plaatst het charismatische gezag tegenover gezag waarvan de legitimiteit berust op regels en procedures (bijvoorbeeld van bureaucratie of parlementaire democratie) of op traditie (Webers voorbeeld is de monarchie, maar men kan in de Nederlandse context ook denken aan verzuiling). Dit charisma is erop gebaseerd dat aanhangers in een crisissituatie een bijna bovennatuurlijk gezag toekennen aan een leider, wiens persoonlijk leiderschap redding moet brengen. Weber ontleende zijn begrip aan de godsdienstwetenschappen en deze vorm van gezag vertoont in de regel ook religieuze trekken: de verhouding tussen leider en volgelingen is de symbiose van de religieuze sekte, de leider wordt als een Messias beschouwd. Benadrukt wordt dat het niet om ‘normale’ politiek gaat, maar dat een patroon doorbroken wordt, waardoor iets radicaal nieuws gaat ontstaan. De tot dan toe geldende regels zijn niet bindend voor de charismatische leiders, die noch aan traditie noch aan procedure gebonden zijn.

Deze vorm van gezag is uit de aard van de zaak instabiel en kan per definitie niet eindeloos voortbestaan. De eerste voorbeelden waaraan men denkt zijn totalitaire leiders, maar voorbeelden die vaak genoemd worden zijn ook Gandhi en – Webers eigen voorbeeld – de negentiende-eeuwse Britse liberaal Gladstone, een leider met democratische, volgens zijn tegenstanders populistische, trekken. In de Nederlandse verhoudingen zou men kunnen denken aan de socialisten Domela Nieuwenhuis en Troelstra en de antirevolutionair Kuyper uit het einde van de negentiende eeuw. ‘Charisma’ is een grote kracht die ten goede, maar ook ten kwade te gebruiken is en in een stabiele democratie dus riskant is. Er kan een attenderende werking en een schokeffect van uitgaan, maar het brengt wel veel onrust. De kans dat Nederland weer een charismatische politiek zal meemaken is kleiner naarmate er minder voedingsbodem is voor een populisme dat zich tegen het politieke systeem als zodanig richt, iets wat vrijwel onlosmakelijk met charismatische politiek verbonden is. Om charismatisch populisme te voorkomen moeten tegenstellingen binnen de politiek zichtbaar blijven. De vaderlijke houding van de bestuurder is niet meer voldoende en er zal ook aansprekend oppositie moeten worden gevoerd.¹²

¹² Bij het voorgaande J.E. Ellemers (2002), pp. 2-5; Te Velde (2003), pp. 63-69; Te Velde (2002b).

De Kamer

De gekozen burgemeester, de gekozen premier en de met leiders verbonden personalisering dragen altijd een zeker risico van plebiscitaire democratie in zich. De ‘personalisering’ die op dit moment beoogd wordt met de verandering van het kiesstelsel wijst – tenminste deels – in tegenovergestelde richting. ‘Naar een sterker parlement’ is de titel van de *Hoofdlijnennotitie*. De volksvertegenwoordiging, en dus de representatieve democratie wil men versterken, niet de directe of plebiscitaire democratie. Dat is opvallend omdat D66, die toch het thema heeft aangedragen, bekend stond als een partij die elementen van directe democratie wilde invoeren. Als de titel werkelijk weergeeft wat de bedoeling van de beoogde hervorming is, dan zal die de kiezer niet rechtstreeks invloed geven op het beleid. Wat beoogd wordt is dan een parlement dat sterker is omdat het bestaat uit leden die een eigen mandaat van de kiezer bezitten.



Het parlamentsgebouw in Den Haag

Het is natuurlijk de vraag of dit werkt. Een toegenomen onafhankelijkheid van het individuele Kamerlid zou een verzwakking betekenen van de – inderdaad verlamme – fractiediscipline, maar zullen de partijen deze ontwikkeling niet tegenhouden? De ontwikkelingen in Groot-Brittannië, waar Blair’s partij ondanks een districtenstelsel een stevige fractiediscipline kent, stemmen niet hoopvol. En zullen burgers zich werkelijk substantieel meer betrokken gaan voelen bij de politiek?

Het heeft op z’n minst iets paradoxaals dat het districtenstelsel, dat in de negentiende eeuw functioneerde in een wereld met een grote afstand tussen enerzijds de kiezers in de districten en anderzijds de autonoom debatterende gekozenen in de Kamer, nu juist die afstand zou moeten overbruggen. Maar misschien is het ook niet de bedoeling de ‘afstand’ zo te overbruggen

dat de gekozene in het vervolg precies gaat doen wat de kiezer wil. De *Hoofdlijnnotitie* spreekt ten eerste de verwachting of hoop uit dat kiezer en gekozene elkaar in de districten zullen ontmoeten zodat meer betrokkenheid zal ontstaan, maar dat betekent niet noodzakelijkerwijs dat de gekozene in de districten gaat zoeken wat hij in de Kamer zal zeggen. Ten tweede verwacht de notitie dat een door zelfstandig gekozen leden bevolkt parlement levendiger zal zijn en dus meer belangstelling zal wekken. Levendigheid betekent minder voorspelbaarheid, voor de regering die niet meer als vanzelf op ondersteuning kan rekenen, maar ook voor de kiezers. Onafhankelijke en zelfstandigere Kamerleden zullen niet noodzakelijk doorgeefluiken worden van kiezerswensen. Wellicht zullen ze meer nog dan nu de neiging hebben zich te profileren op thema's waarvan ze vermoeden dat die de kiezers aanspreken. De partijen waartoe ze behoren zullen echter toch hun grenzen stellen en om in een district gekozen te worden zal men daarom niet te extreme standpunten innemen.



De fractievoorzitters Zalm, Halsema, Bos, Balkenende en Marijnissen (v.l.n.r.) achter de microfoon in de Tweede Kamer

Hoe dan ook: het accent op het parlement is opvallend in de notitie. Het is ook nieuw in de Nederlandse politieke traditie, waar het bestuur en de politieke partijen en vroeger de verzuiling vooropstonden en de Kamer in de schaduw bleef. Anders dan bij de gekozen burgemeester gaat het nu blijkbaar om een versterking van de representatieve, niet om de directe democratie, en een versterking van de positie van Kamerleden. Zou het effect van de gekozen weg werkelijk versterking van de band tussen kiezers en gekozenen én van het parlement zijn, dan is de kwadratuur van de cirkel gevonden. Maar men weet hoe moeilijk dat is. Het is bovendien de vraag of wijziging van het kiesstelsel de beste en meest eenvoudige weg is om het beoogde doel te bereiken.

Conclusie

Hierboven is betoogd dat personalisering bij politiek hoort. Zelfs een geharnast voorstander van partijdemocratie als Drees vond dat personen centraal dienden te staan in de politiek: “Voor kiezers is het ook van belang een partij gedurende een niet te korte tijd als het ware min of meer verpersoonlijkt,

gesymboliseerd te zien in een figuur die hen aanspreekt”.¹³ Hem ging het uitdrukkelijk om een verbinding tussen persoon en partij. Met andere woorden: politiek gaat ook over personen, maar moet niet alleen over personen gaan. In het verleden zorgde de partij daarvoor. Kan het parlement die rol (gedeeltelijk) overnemen? Politici zouden dan beoordeeld moeten worden als ‘volksvertegenwoordiger’: dat wil zeggen met de dubbele maatstaf dat zij én herkenbaar zijn voor de kiezers en in contact met hen staan, én zelfstandig en karaktervol kamerlid zijn. De reacties op de huidige oppositieleider Wouter Bos wijzen enigszins op een dergelijke beoordeling. Bij de verkiezingen had hij succes doordat hij de band met de kiezers wist te leggen, maar naderhand is hij gekritiseerd omdat hij in de Kamer te weinig indruk wist te maken. De ideale situatie is natuurlijk lang niet bereikt en die zal ook niet bereikt worden, al was het maar omdat de manier van politiek bedrijven zelf altijd inzet is van politiek meningsverschil.

In dit verband is overigens wellicht de discussie over het kiesstelsel belangrijker dan een daadwerkelijke wijziging ervan. De discussie kan ertoe leiden dat men gaat zoeken naar een derde weg tussen enerzijds cultuurpessimisme over de rol van personen in de politiek en anderzijds in de praktijk meedeinen op de golven van een mediocratie. Politici moeten in staat zijn onderscheid te maken tussen de legitieme belangstelling voor de persoonlijkheid in de politiek en oppervlakkige interesse in het puur persoonlijke en triviale, tussen de legitieme behoefte aan een (door heldere tegenstellingen) interessante, onderhoudende en levendige politiek en de luie wens alleen vermaakt te worden. Hierbij past geen kramachtige accentuering van het ‘menselijke’ van de politicus, die in het verleden bij onder anderen Elco Brinkman en Ad Melkert een averechts effect had. En ook een al te preutse omgang met de personalisering van de politiek moet voorkomen worden.¹⁴ Politiek is mensenwerk en dat mag blijken.

¹³ Drees, (1975), p. 49.

¹⁴ Zie Van Thijn (1991), p. 21: ‘De angst die wel bestaat dat bij een verpersoonlijking van de politiek de Saatchi & Saatchi’s met de democratie op de loop gaan lijkt mij ongerechtvaardigd. Holle vaten klinken het hardst. De kiezers zullen daar zeker doorheen zien. Twijfel aan hun vermogen om te kiezen is een dubieus uitgangspunt van politici die zeggen het vertrouwen in de politiek te willen herwinnen’.

Aangehaalde literatuur

- Berg, J.Th.J. van den, 'De minister-president. Aanjager van noodzakelijk beleid', in: R.B. Andeweg (red.), *Ministers en Ministerraad*, Den Haag, 1990.
- Burkens, M.C., 'Machtsvorming of representativiteit', in: M.C. Burkens e.a., *Staatsrechtelijke vernieuwingen. Commentaren op het rapport van de commissie-Deetman*, Zwolle, 1991.
- Commissie Parlementaire Democratie, *Het Nederlandse kiesstelsel*, uitgave PvdA, ca. 1964.
- Conway, M., 'The rise and fall of Western Europe's democratic age, 1945-1973', *Contemporary European History*, 2004, jrg. 13, nr. 1, pp. 67-88.
- Drees, W., *Het Nederlandse parlement vroeger en nu*, Naarden, 1975.
- Ellemers, J.E., 'Pim Fortuyn: een zuiver geval van charismatisch gezag', *Facta. Sociaal-wetenschappelijk magazine*, 2002, jrg. 10, nr. 7.
- Jong, R. de, *Van standspolitiek naar partijloyaliteit. Verkiezingen voor de Tweede Kamer 1848-188*, Hilversum, 1999.
- Kossmann, E.H., *De Lage Landen 1780-1980 deel 2*, Amsterdam/Brussel, 1986.
- Loots, J., *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging*, Amsterdam, 2004.
- Manin, B., *Principles of Representative Government*, Cambridge, 1997.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Hoofdlijnen-notitie nieuw kiesstelsel. Naar een sterker parlement*, Den Haag, 2003.
- Randerad, N., 'Het geplooid land. De pacificerende rol van commissarissen des Konings en burgemeesters', in: Blom, J.C.H. en J. Talsma (red.), *De verzuiling voorbij. Godsdienst, stand en natie in de lange negentiende eeuw*, Amsterdam, 2000.
- Rémond, R., *La République souveraine. La vie politique en France 1879-1939*, Parijs, 2002.
- Rooy, P. de, 'Het zoeken naar de moederwetenschap. Ordening in de jaren dertig', in: Koole, R.A. (red.), *Van Bastille tot Binnenhof. De Franse Revolutie en haar invloed op de Nederlandse politieke partijen*, Houten, 1989.
- Thijn, E. van, *Democratie als hartstocht. Commentaren en pleidooien 1966-1991*, Amsterdam, 1991.
- Van der Land, M., *Tussen ideaal en illusie. De geschiedenis van D66, 1966-2003*, Den Haag, 2003.
- Velde, H. te, 'Constitutionele politiek. De parlementair-politieke praktijk en de Grondwet van 1848', in: Sas, N.C.F. van en H. te Velde (red.), *De eeuw van de Grondwet. Grondwet en politiek in Nederland, 1798-1917*, Deventer, 1998.
- Velde, H. te, 'Passie, theater en narcisme', *Pluche*, 2003, jrg. 1, winter, pp. 63-69.
- Velde, H. te, *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*, Amsterdam, 2002a.

- Velde, H. te, 'Het charismatisch leiderschap van Fortuyn', *NRC-Handelsblad*, 8 mei 2002b.
- Verhey, L.F.M., 'Het nieuwe kiesstelsel en het functioneren van de Tweede Kamer', in: *Nieuw kiesstelsel. Verslag van de discussiebijeenkomst over de hoofdlijnennotitie 'Naar een sterker parlement' op 22 januari 2004*, Den Haag, 2004.
- *Verslag conferentie over het partijwezen in het Kurhaus te Scheveningen op 4 en 5 november 1966*, uitgave van *de Volkskrant*, 1966.

Verblind door de Zonnekoning

Nederland en de democratische representatie in Europa

Drs. L.J. van Middelaar



Illustratie vorige pagina:

Salomon van Ruysdael (1600/3-1670), *Riviergezicht*, z.j.

“A Multitude of men, are made one Person, when they are by one man, or one Person, Represented...And if the Representative consist of many men, the voyce of the greater number, must be considered as the voyce of them all”

Thomas Hobbes (1651)

“La création du Conseil Européen est la décision la plus importante en faveur de l’union de l’Europe depuis la signature du traité de Rome”

Jean Monnet (1975)

“Referenda zijn een ontkenning van het feit dat zo’n verdrag het resultaat is van een complexe afweging. Dat moet je niet willen reduceren tot een eenvoudig ja of nee”

Piet Hein Donner (2004)

Proloog¹

Op maandag 17 maart 2003 organiseerde de Nederlandse Eurocommissaris te Brussel een lunch voor de Nederlandse leden van de Europese Conventie, de politieke assemblee die tussen februari 2002 en juli 2003 het Europese Grondwetsverdrag voorbereidde. Het was een zonnige lentedag. Locatie was het Crowne Plazahotel aan de Wetstraat in Brussel, niet ver van het gebouw van de Raad van Ministers van de Europese Unie (het zogenaamde ‘Justus Lipsius’). Aan tafel schoven regeringsvertegenwoordiger Gijs de Vries, de beide vertegenwoordigers van Eerste en Tweede Kamer Van der Linden en Timmermans en hun vervangers Van Eekelen en Van Dijk, plus enige ambtenaren uit Den Haag en de Commissie.

Bij het voorgerecht – een foie gras met vijgensaus – kwam het braakliggende stuk grond tussen het Hotel en Justus Lipsius ter sprake, waarop het gezelschap uitzicht had. Iemand wist te vertellen dat het aangekocht was door het EU-Raadsecretariaat. De Europese Raad zou zich er gaan vestigen; nu de Europese Toppen allemaal in Brussel gehouden zouden worden, wilden de regeringsleiders graag een eigen gebouw. Deze mededeling ontlokte het gezelschap wat opmerkingen over grondprijzen en bouwvergunningen – het Hollandse makelaarsinstinct werd er meer door geprikkeld dan enige politieke zenuw. Toen vond regeringsvertegenwoordiger De Vries dat de zon te veel in zijn ogen scheen; hij trok het gordijn voor het raam dicht. Zo hoefde ook niemand meer tegen die bouwput aan te kijken. In alle rust konden de heren zich nu beklagen over het voorstel dat de Europese institutionele discussies in de eerste maanden van 2003 had gedomineerd: het idee van een vaste voorzitter van de Europese Raad, de weken ervoor omarmd door Aznar, Blair, Chirac en Duitsland. Een buitengewoon slecht idee, vonden de disgenoten, anti-communautair en niet democratisch bovendien. Daar moest Nederland zich hard tegen verzetten. Of zoals gastheer Bolkestein zei: “Voor je het weet

¹ Luuk van Middelaar schrijft dit essay op persoonlijke titel.

heeft zo'n man een secretariaat en een hele bureaucratie". Het gordijn ging de rest van de lunch niet meer open.

I. De opdracht: uit de schulp

In dit essay zal het gaan om de invloed van de Europese Unie op de representatieve democratie in Nederland.² Die invloed is groot, onherroepelijk en matig begrepen.

Dat laatste is spijtig. Juist aan begrip is behoefte. Het vaderlandse Europadebat is echter niet vrij van intellectuele gemakzucht. Dat geldt zowel de partij van het diffuse ongenoegen over de EU, dat langzamerhand van links tot rechts het politieke klimaat doortrekt,³ als de partij van de grijsgedraaide en terecht gewantrouwd riedels van de Europapropaganda. Lang leed het debat tevens onder *politieke* gemakzucht – Den Haag verkocht Brussel als voldongen feit aan de burger. Maar met die gemakzucht is het gedaan, nu de regering nillens willens voor het eerst in vijftig jaar van Europese integratie heeft besloten de Nederlandse bevolking daarover rechtstreeks het woord te geven. Dat zet de zaak op scherp, het dwingt politieke strijd en gedachtevorming af, het geeft spanning.

Aardig voor ons onderwerp is dat het novum van een directe volksraadpleging plaatsvindt over een Europese kwestie. Dat toont in zichzelf al aan hoezeer de EU raakt aan de fundamenteën van onze representatieve democratie. De Tweede Kamer – als elk parlement een ijdele instelling – geeft het heft niet graag uit handen. Maar ze voelde vorig najaar aan dat *ze in dit geval* de verantwoordelijkheid in te stemmen met een regeringsbesluit niet alléén kon en mocht dragen. De bevolking moet dat besluit meedragen. Dus zal de regering de handtekening onder het 'grondwettelijk verdrag van de Europese Unie', waaraan ze zich op 18 juni 2004 te Brussel committeerde en die ze op 29 oktober 2004 te Rome daadwerkelijk zette, moeten verdedigen ten overstaan van de verzamelde Nederlandse stemgerechtigden. *Ze* moet vechten voor het 'Ja'. Alleen al in dat opzicht (dus nog afgezien van de uitslag) is het aanstaande referendum een gebeurtenis van groot democratisch belang. Het schept iets nieuws. Hopelijk doorbreekt het referendum daarmee ook een zekere starheid onder de Nederlandse buitenlandspolitieke elite. Vanouds is sprake van enig onvermogen *vormen van democratische representatie* in de Europese Unie te herkennen en erop in te spelen.

² Voor een inzichtelijke begripsgeschiedenis van de 'politieke representatie' in de Nederlanden, met oog voor zowel representatie-als-symbool als representatie-als-delegatie, zie de inleiding van beide samenstellers in: De Smaele en Tollebeek (2002), pp. 9-34.

³ Na SP, VVD, LPF begint nu ook de PvdA te twijfelen aan verdergaande Europese integratie. Zie Wouter Bos, lezing 25 maart 2004 voor de Vereniging van Buitenlandse Diplomaten; zie ook enkele bijdragen aan het recente Europeanummer van *Socialisme & Democratie* (5/6 2004).



Op vrijdag 29 oktober 2004 ondertekenden de regeringsleiders van de lidstaten van de EU het Grondwettelijk Verdrag van de Europese Unie. Op de foto zetten Minister-President Balkenende en minister van Buitenlandse Zaken Bot hun handtekening namens Nederland

Of is het onwil? Een hoofdstroom van de Nederlandse politieke elite heeft feitelijk nooit kunnen wennen aan het idee van de volkssoevereiniteit.⁴ Vandaar wellicht dat de modelburger van Haagse beleidsmakers tot op heden slechts geïnteresseerd schijnt te zijn in ‘resultaten’, in ‘een Unie die concrete problemen’ oplost – nu gratis pinnen in het buitenland! – en dat het geen nut heeft hem of haar te vermoeien met een referendum of andere vormen van democratische betrokkenheid.⁵ Wel is er voor lippendienst aan democratie het Europees Parlement – lekker ver van het volk.

Dit *dédain* en deze voorkeur voor depolitisering leidden op nationaal niveau tot de gebeurtenissen van Mei 2002, terecht ‘opstand der burgers’ gedoopt. Hoogtepunt hiervan was natuurlijk de avond van de zesde mei toen, in een Parijs-1792-achtige scène, het huis van de representatie werd bestormd door de

⁴ Klassiek, en treffend als vier decennia geleden: Daalder in 1964, in Daalder (1995).

⁵ Recentelijk staatssecretaris voor Europese Zaken, Atzo Nicolai, ‘Een nieuwe legitimiteit voor Europa’, *NRC Handelsblad*, 27 mei 2004; zie ook minister Piet Hein Donner, interview in *NRC Handelsblad* 19 juli 2004 (waarin bovenstaand motto). Uitzondering moet gemaakt worden voor minister Ben Bot, met name zijn rede van 2 juni 2004 aan de Humboldt-Universiteit, waarin hij als eerste Nederlands politiek verantwoordelijke pleit voor een ‘sociaal contract’ tussen Europese overheid en burger – overigens wel vier jaar nadat zijn Duitse collega Fischer het Europese constitutionele bal geopend had met zijn beroemde rede van 12 mei 2000 aan dezelfde universiteit.

gerepresenteerden. Dit grensmoment bracht de politieke elite een kortstondig inzicht in het wezen van de representatieve democratie – een schrik die nadien enige raderen van nationale en lokale vertegenwoordigingsmechanismen in beweging heeft gezet. Maar niettegenstaande deze crisiservaring stelt Den Haag inzake de democratische legitimiteit van de EU onverminderd *effectiviteit* boven *representatie*. Dat kan een keer misgaan. Wie onmondigheid zaait, verdient ‘Nee’ te oogsten.

In de kern is het misverstand dat men meent dat democratische representatie en effectiviteit elkaar in de weg zitten. Dat bijvoorbeeld inspraak van nationale parlementen een bedreiging is voor de ‘slagvaardigheid’ van de EU (zie onder (IV) voor de Haagse huiver inzake subsidiariteit). Maar een Europees besluit dat democratisch wordt gedragen, is sterker. Zoals ook een regering die een krachtige lijn heeft met de eigen bevolking, harder kan onderhandelen. Temidden van representatievormen is een volksraadpleging een prachtig grensgeval. Wie een referendum als *nuisance* beschouwt, laat zich kennen als technocraat. Voor politici zou het juist een moment moeten zijn om verantwoordelijkheid te nemen. Het kan een bron van kracht zijn. Zie hoe Tony Blair het immense risico neemt om tegen de publieke opinie in het nieuwe EU-Verdrag te gaan verdedigen – en om daarmee staatsman te worden. Zie hoe sommige regeringen het referendum als wapen gebruiken: veel sterker en subtieler dan dreigen met een veto, is het om in een Intergouvernementele Conferentie te kunnen schermen met een ‘Nee’-stem van de eigen bevolking.⁶ Daar kunnen de volksbenauwde polderpolitici nog wat van leren.

Zo zijn er dringende redenen het probleem van democratische representatie in de EU serieus te nemen. Niet in de laatste plaats gaat het erom een *niet-defensief* antwoord te vinden op de vragen waarvoor Europa onze nationale representatieve democratie stelt. Alvorens met het eigen parlement in een schulp te kruipen omdat al dan niet lijdzaam is vastgesteld dat vijftig, zestig of zelfs zeventig procent van de nationale regelgeving uit Brussel komt, is het zaak te weten hoe politieke representatie werkt in de EU en daar een strategie op te baseren. Dat is uiteindelijk de inzet van dit betoog.⁷

⁶ Deze methode werd tijdens de Conventie enkele malen publiekelijk beproefd. Voorwaarde is dat het niet te kwader trouw gebeurt; toen Frans regeringsvertegenwoordiger Pascale Andréani – een *frêle dame* – de plenaire vergadering dreigde met een ‘Nee’ van de Franse bevolking als niet werd toegegeven aan de Franse eis van de *exception culturelle* in de handelspolitiek, viel hoongelach haar ten deel.

⁷ Deze gemeenplaats, ooit door Commissievoorzitter Jacques Delors in het publieke debat gebracht om het belang van zijn instelling te onderstrepen, laat buiten beschouwing dat het hier grotendeels gaat om economische regelgeving, die slechts zijdelings raakt aan de thema’s waar de meeste nationale politieke discussies (althans in Nederland) over gaan. Zaken als de hoogte van de pensioengerechtigde leeftijd, het omroepbestel, de integratie van immigranten of het aantal landingsbanen op Schiphol worden niet in Brussel maar in

Twee uitgangspunten vooraf om het kader te bepalen – één analytisch en één historisch. (1) *Rousseau heeft nog steeds gelijk*. De band tussen democratie en soevereiniteit, zoals die sinds 1789 vorm kreeg in de Europese natiestaten en voltooid werd met de invoering van het algemeen kiesrecht in de twintigste eeuw, is niet contingent maar structureel.⁸



Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)

De erosie van de soevereiniteit van nationale staten onder invloed van economische globalisering en internationalisering van het recht is geen onverdeelde zegen: met de soevereiniteit verdwijnt de mogelijkheid van democratie – en daar kunnen modieuze verhalen over mondiale interdependentie, NGO's en nakend wereldburgerschap niets aan veranderen.⁹ Ook op Europees niveau betekent elke vorm van soevereiniteitsoverdracht aan Brussel verlies van democratie als daar niet vormen van politieke representatie tegenover staan die in laatste instantie berusten op het kiesrecht van de individuele burger – voor speeltjes als digitale democratie of focusgroepen kopen wij niets.¹⁰ Dat is de ene kant van het verhaal.

(2) *Maar* – tweede uitgangspunt – *Nederland kan niet terug*. Weliswaar funderen de intelligentste europarlementariërs onder de zogenaamde eurosceptici hun stellingname op het gebrek aan democratie in de EU (daarmee de argumentatie hernemend van de

het eigen parlement beslecht. De inzet van dit essay is echter niet te benadrukken hoeveel we nog 'in eigen hand' hebben, maar te tonen dat Europese besluitvorming *in alle gevallen* een beroep doet op de nationale representatieve democratie.

⁸ Consequent maar pessimistisch: Guéhenno (1993); Beknopt: Plattner (2003); Historisch: Rosanvallon (1992).

⁹ Contra: Barber (2003).

¹⁰ Contra i.a.: Peter van der Ham, 'De EU heeft nieuwe metaforen nodig', *NRC Handelsblad* 29 januari 2002. In een voorbeschouwing op de Europese Conventie hoopte deze Clingendael-onderzoeker dat Giscard en de zijnen zouden komen met "nieuwe, sprankelende ideeën [...] van digitale democratie (waar de band tussen de Europese burger en beleidsmakers door middel van computertechnologie wordt aangehaald), tot focus-groups (waar beleidsalternatieven worden besproken met een representatief deel van de Europese samenleving)".

Amerikaanse Anti-Federalists).¹¹ Maar wie besluit uit de Unie te stappen om met de soevereiniteit de democratie te hervinden, zou van een koude kermis thuiskomen. Over Noorwegen, dat in 1972 en in 1994 tegen toetreding tot EEG resp. EU stemde, merkte een commentator onlangs op: “If national legislatures resist participation in supernational political structures, they forfeit their own authority and autonomy. Norway, by excluding itself from European integration, finds itself reduced to a form of neo-colonial domination”.¹² Dat is geen uitweg. We zitten onherroepelijk in deze Europese geschiedenis.

De tussenconclusie luidt dus dat we *binnen* de Europese Unie moeten knutselen met *alle* constitutionele elementen die we hebben – verkiezingen, referenda, nationale regeringen en parlementen, Commissie, Europees Parlement, Raad van Ministers, Europese Raad, voorzitters – om te zorgen dat de plaatsen van democratische representatie en van politieke macht zoveel mogelijk samenvallen. Het aardige is: wie zijn ogen openhoudt, hoeft niet te panikeren.

II. De casus: Nederland in de Conventie

Het Haagse onvermogen om te gaan met representatieve en constitutionele vormen deed zich nogal voelen tijdens de Europese Conventie. Nederland maakte in deze *assemblée constituante* verpletterend weinig indruk en speelde geen rol van betekenis – wat de vaderlandse diplomatie en pers soms ook mochten doen geloven.¹³

Het begon met de ernstige onderschatting door Paars-I:

- er was de halfhartige gooi van premier Kok naar het voorzitterschap van de Conventie, dat op de Top van Laken (december 2001) toeviel aan voormalig Frans president Valéry Giscard d’Estaing;
- de gemiste slag om een vertegenwoordiger in het twaalfkoppige Presidium, waar zoals snel zou blijken de voornaamste besluiten werden genomen;
- de uitzending van minister van Staat Hans van Mierlo naar Brussel, die zich meer had ingesteld op een praatclub dan op machtspolitiek.¹⁴

De nieuwe regering Balkenende-I nam de Conventie serieuzer: zij verving Van Mierlo door Gijs de Vries (echter op een moment dat veel andere lidstaten hun ministers van Buitenlandse Zaken in stelling brachten), en bracht een beleids-

¹¹ Zie in de Conventie de bijdragen van de Deense EP-afgevaardigde Jens-Peter Bonde en het eurosceptische minderheidsrapport ‘Een Europa van democratieën’ (CONV 773/03 van 30 mei 2003).

¹² Ringer (2004).

¹³ Men contrasteer bijvoorbeeld Ben van der Velden, ‘Gijs de Vries in Europese glansrol’, *NRC Handelsblad*, 13 juni 2003, met de eindspelanalyses in de boeken van *Financial-Times*-journalist Peter Norman (2003) of van *Le-Point*-redacteur Alain Dauvergne (2004).

¹⁴ Zie het boek van de Franse *conventionnel* Lamassoure (2004) pp. 34-39, voor Giscard’s campagne in EP en hoofdsteden vanaf september 2001.

papier uit getiteld 'Europa in de steigers' en zocht de samenwerking met beide Beneluxpartners. Maar ook toen bleven rare manoeuvres volgen. In april 2003 had Den Haag een front opgebouwd van zeven kleine landen tegen het voorstel van een vaste Europese Raadsvoorzitter (Duitse pers: 'Aufstand der sieben Zwerge'), maar dat werd onder Belgische druk en tot ontsteltenis van de Commissie even hard weer in de steek gelaten.¹⁵ Hilarisch ook was de timing van een ambitieus reflectiepapier van minister Donner tegen harmonisatie van Europese strafwetgeving¹⁶; dit werd uitgebracht in de hectische slotweken van de Conventie, toen men in Brussel nog slechts over instellingen sprak, meer dan vijf maanden nadat de werkgroep Justitie en Binnenlandse Zaken – het geëigende gremium voor een dergelijk initiatief – haar conclusies aan de plenaire vergadering had gepresenteerd.¹⁷

Het heeft weinig nut deze catalogus van gemiste kansen en regiefouten aan te vullen. De vraag is: hoe komt dit? Twee zaken zijn te onderscheiden. Het grondprobleem, ten eerste, is Nederlands ongemak met de voortgaande politisering van de Europese Unie. De afgeleide hiervan, ten tweede, is genoemd onvermogen vormen van democratische representatie (waarmee die politisering noodzakelijk gepaard gaat!) te herkennen en erop te anticiperen.¹⁸

De politisering van de EU ontnemt Nederland het vertrouwde *richtingsgevoel*. Op een zich voortdurend wijzigend speelveld wordt het moeilijker het eigenbelang te definiëren. Sinds de begindagen van de EEG was Europa een vehikel voor het vergroten van de economische ruimte voor ons bedrijfsleven – een traditie die de vaderlandse multinationals heden ten dage voortzetten met een lobby voor Turkse toetreding. Dat was en is helder. Maar op veel van de andere aspecten van het politieke leven waaraan Europa inmiddels raakt – milieu, gezondheidszorg, strafrecht, buitenlands beleid, immigratie, etc. – weet Den Haag niet wat we precies willen bereiken (noch hoe). Het lijkt soms of de toenemende nadruk op de nationale financiële positie sinds de jaren negentig mede het resultaat is van groeiende politieke en diplomatieke onzekerheid en verschraling. Nederland is van veelzijdig pays fondateur geworden tot een one-issue-country. Zie hoe alle diplomatieke energie tijdens de IGC van 2003-2004 werd geïnvesteerd in Stabiliteitspact en nettobetalerspositie. Financiële criteria bieden echter geen houvast in constitutionele aangelegenheden en leiden soms tot rare kronkels.¹⁹ Wie zich bij gebrek aan gewenste bestemming laat leiden door de prijs van het biljet, komt niet ver.

¹⁵ Frits Bolkestein ('Nederland moet poot stijfhouden', *de Volkskrant*, 8 mei 2003) was *not amused*.

¹⁶ CONV 733/05 van 12 mei 2003.

¹⁷ CONV 426/02 van 2 december 2002.

¹⁸ Onovertroffen: Eijsbouts (2003). Ik dank de auteur voor enkele vruchtbare suggesties die hun weg vonden in dit stuk.

Bovendien vervreemd je je ermee van je gesprekspartners, die wel in constitutionele termen denken. Eén voorbeeld van dit laatste. Een principiële vraag voor de Conventie, waar men tot op de slotdag mee worstelde, was of het in 2000 opgestelde Handvest van Grondrechten onderdeel zou moeten gaan uitmaken van het grondwetsverdrag.²⁰ Wat was de status ervan? Zou het integraal, als bijlage of via een referentie een plaats kunnen krijgen? Hoe zat het dan met de verdubbeling van preambule en van grondrechten, wat te doen met de beroepsmogelijkheden voor het Hof? Tal van constitutionele vragen deden zich voor, waarover vasthoudend werd gedebatteerd – verre naklank van de gepassioneerde Amerikaanse discussie uit de jaren 1787-1791 over de compatibiliteit van de *Bill of Rights* met de prille Constitutie. Het ‘communitaire’ Nederland wierp zich tot veler verbazing op als tegenstander van integratie van het Handvest in de Grondwet, samen met usual suspect Groot-Brittannië. Waar de Britten hun weerstand nog constitutioneel beargumenteerden (al speelden andere motieven mee), bleef het van Nederlandse kant stil. Tot het verhaal kwam: het ministerie van Financiën bleek bezorgd over het in het Handvest opgenomen grondrecht op onderwijs voor iedereen tot 18 jaar; deze verlenging van de leerplicht met twee jaar zou de schatkist jaarlijks tot 200 miljoen euro kunnen gaan kosten en daarom was het beter als dit recht niet voor het Europese Hof van Justitie afdwingbaar was. Heus een legitieme afweging – maar wel een plompe.

Dit voorbeeld brengt ons op Nederlands tweede probleem bij de constitutionele koersbepaling: het *onvermogen het constitutionele terrein te lezen*.²¹

¹⁹ Sterk staaltje van financieel denken was een amendement van regeringsvertegenwoordiger De Vries op het artikel III-201, welk bepaalt dat besluitvorming in het buitenlands beleid plaatsvindt bij unanimiteit (§ 1) en enige uitzonderingen vaststelt (§2). De Nederlandse suggestie was aan de lijst uitzonderingen toe te voegen dat de Raad ook bij meerderheid besluit: “*when adopting a decision on a Union action having financial consequences up to a certain amount to be established by the Council*”. Alsof er ook maar enige relatie is tussen de kosten van een bepaalde buitenlandspolitieke handeling en de politieke gevoeligheid ervan! Volgens dit amendement moet een noodhulpproject van 1 miljoen euro bij unanimiteit worden vastgesteld, terwijl een ansichtkaartje waarop de leden van de Europese Raad George W. Bush voor rotte vis uitmaken (59 eurocent) bij gekwalificeerde meerderheid mag worden verstuurd... Zelden gingen goede bedoelingen, vertroebeld door koopmansgeest, zo naadloos over in diplomatieke onnozelheid.

²⁰ Discussie begon met toekenning mandaat aan een werkgroep Handvest op 31 mei 2002 (CONV 72/02) en liep tot 18 juli 2003 met laatste precisering inzake juridische status van de uitleg bij de teksten van de Handvestartikelen (CONV 828/03).

²¹ Men kan slechts speculeren over dieper liggende oorzaken van dit gebrek aan constitutioneel bewustzijn. Eén historische hypothese: Nederland heeft zichzelf nooit ‘hersticht’ (zelfs 1813 is beleefd als restauratie), terwijl in landen als Duitsland (1945!), België (permanent federaal geknutsel) en Frankrijk (men is er toe aan de Vijfde Republiek) het besef sterker leeft dat de staat een artefact is, van de grond opgetrokken door een ‘constituerende macht’, zijn uitdrukking vindend in de grondwet.

Binnen de Haagse diplomatie domineren oude sjablonen het denken over Europa, sjablonen die niet corresponderen met de politieke praktijk noch met het eigen gedrag. Het voornaamste hiervan is de tegenstelling ‘communautair’ versus ‘intergouvernementeel’. Let men op de stand van mond en ogen wanneer een vaderlands diplomatiek voetsoldaat deze begrippen uitspreekt dan voelt men alras: communautair is goed, intergouvernementeel is slecht. ‘Communautair’ is immers: de Commissie doet een voorstel en stuurt dat naar een meestemmend Parlement en een vetolozende Raad, terwijl ‘intergouvernementeel’ betekent: de grote landen konkelken onder elkaar, zonder democratische controle.

In bovengenoemde regeringsnotitie van najaar 2002 werd dit idee regeerd als volgt verwoord: “Liever Monnet dan Metternich”.²² Liever de idealistische inspirator van de ‘méthode communautaire’ dan de geslepen regisseur van interstatelijke conferenties. Simple comme bonjour. Of toch niet?



Op 9 mei 1950 gaf Robert Schuman zijn beroemde toespraak, waarin hij zijn ideeën ontvouwde over de Europese samenwerking

Een eerste aanwijzing dat de zaken minder eenvoudig zijn dan de regering het wilde doen voorstellen: de geroemde Jean Monnet, influisteraar van Robert Schuman's Verklaring uit 1950 en grondlegger van de Europese Commissie, verrichtte een kwart eeuw later achter de schermen belangrijk werk bij het oprichten van de verguisde Europese Raad en complimenteerde, begin 1975, initiatiefnemer Giscard d'Estaing met niet minder dan: “De schepping van de Europese Raad, die aan u is te danken, is de belangrijkste beslissing ten gunste van de eenwording van Europa sinds de ondertekening van het verdrag van Rome!”.²³ Blijkbaar was er in de ogen van Monnet iets veranderd sinds de oprichting van de Kolen- en Staalgemeenschap. Zoals ook sinds 1975 weer een en ander veranderd is. Daarop moet het politieke denken worden aangepast,

²² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002), p. 4.

²³ Zie Monnet (1976), pp. 589-605, en Giscard d'Estaing (1988) pp. 117-124, Monnet geciteerd p. 121.

wil het in staat blijven de situatie te lezen. Monnet en Giscard erkenden drie decennia geleden reeds dat het zaak was de Europese regeringen tot op het hoogste niveau te binden aan het project van Europese samenwerking. Niet alleen om een toenmalige impasse te doorbreken. Maar ook om een nieuwe – politieke, democratische – *representatielijn* te openen, van de bevolkingen van de lidstaten, via de regeringen, naar het Europese project. Tot op heden wordt deze beweging door Nederland gewantrouwd en zeker niet als representatielijn erkend. Zoals men tijdens de Conventie ook – om in het voorbijgaan één ander voorbeeld aan te stippen – huiverig stond ten aanzien van de introductie van een rol voor nationale parlementen in het Europese besluitvormingsproces. Met dit onvermogen veroordeelt men zich in het voortdurende gesprek over de politieke vormgeving van ons continent tot achterhoede- en schijngevechten.

III. Representatie: van burger naar Unie, en terug

Welke representatielijnen lopen er tussen de individuele burger van Nederland en de Europese instellingen? Het zijn er nu in de kern drie: (1) van burger naar Europees Parlement naar Europese Commissie, (2) van burger naar Tweede Kamer naar vakministers in de Raad van Ministers en (3) van burger naar Tweede Kamer naar Minister-President in de Europese Raad. De eerste is overschat, terwijl de tweede en derde eerder zijn onderschat. Het nieuwe Grondwetsverdrag voegt nog enkele representatieve figuren aan dit scala toe, die in paragraaf IV aan de orde komen. Ter afsluiting zullen in paragraaf V enige conclusies voor de Nederlandse democratie worden getrokken en is er een epiloog.

Bekijken we ten eerste de lijn van de burger naar het Europees Parlement. Die is het eenvoudigst te zien. Het Europees Parlement bestaat uit “vertegenwoordigers van de staten die in de Gemeenschap zijn verenigd” (art. 189 EG-verdrag), sinds 1979 rechtstreeks gekozen. Dit is de meest ‘federale’ representatielijn. Die zelfs nog federaler wordt: het nieuwe Grondwetsverdrag bepaalt namelijk dat het Europees Parlement bestaat uit “vertegenwoordigers van de burgers van de Unie” (art. I-19§2 Gwv EU) – de referentie aan de lidstaten is hier dus weggefallen.²⁴ Het Europees Parlement is zo het enige lichaam waar men rechtstreeks is vertegenwoordigd als *Europees burger* – een bij het Verdrag van Maastricht ingevoerde representatiefiguur. Dat is een sterke troef, die echter tevens kwetsbaarheid verhult.

Van het Europees Parlement loopt een lijn naar de Europese Commissie. Die “bevordert het Europese algemeen belang” (art. I-25 Gwv), maar vertegenwoordigt zelf niemand. De Commissie is verantwoording schuldig aan het EP. Daarom ontwaren velen hier – met voorbijgaan aan de wetgevende én uitvoerende macht van de Raad – de embryonale vorm van een vertrouwensrelatie

²⁴ Opmerkelijk is dat deze wijziging dateert uit de IGC; de door de Conventie opgestelde ontwerptekst van juli 2003 dekte dit dilemma nog toe.

tussen regering en parlement. Het EP beschikt inderdaad over een aantal van de ter zake doende prerogatieven: het geeft zijn goedkeuring aan de door de lidstaten gedane voordracht voor een Commissievoorzitter en, na benoeming dezer, aan het voorgestelde College van Commissarissen als geheel; het kan als medewetgever door de Commissie gedane wetsvoorstellen amenderen of verwerpen (maar heeft geen initiatiefrecht); het kan het College als geheel naar huis sturen (maar niet een individuele Commissaris). Het Parlement kan daarentegen zelf niet ontbonden worden; vervroegde verkiezingen als na een kabinetscrisis zijn niet aan de orde. Sterker, de vervangers van een door het EP naar huis gestuurde College blijven op hun beurt slechts aan tot “op de datum waarop de ambtstermijn van de gezamenlijk tot aftreden gedwongen leden zou zijn verstreken” (art. 201 EG; ongewijzigd in Gwv). Anders gezegd, in geval van een breuk in de vertrouwensrelatie tussen Commissie en Parlement, een politieke crisis, zoekt het systeem steun in de vaste zittingstermijn en kan het – anders dan de meeste Europese parlementaire democratieën – niet vertrouwen op de eigen veerkracht.

Alleen al die omstandigheid beperkt de representatieve kracht van de Europese verkiezingen. De burgers van de EU kunnen niet met hun stem een bepaalde uitkomst van een politieke crisis forceren – en daarmee evenmin het ontstaan van een nieuwe constitutionele praktijk.²⁵ Een situatie zoals zich in 1867 in Nederland voordeed, toen koning Willem III een eenmaal ontbonden Kamer in dezelfde samenstelling terugkreeg van de kiezer en daarop bakzeil haalde inzake de ministeriële verantwoordelijkheid, kan zich in de Unie dus niet voordoen. Het is anderzijds nog wel denkbaar dat het EP onder druk van de publieke opinie een Commissie naar huis zou sturen, maar vervolgens zit het electoraat zonder effectieve stem om de ene of de andere partij te sanctioneren. Zo ziet men al louter op basis van constitutionele vormen – en dus afgezien van andere argumenten – dat de vox populi in Straatsburg slechts moeizaam doorklinkt. Het is een zwakke representatieve lijn.

Die constitutionele zwakte weet het EP in zoverre tot voordeel te maken dat het er als underdog in de institutionele driehoek bij elke verdragswijziging macht bijprokkelt. ‘Meer macht voor het Europees Parlement’ is vanouds ook het Nederlandse panacee voor het verkleinen van het democratische deficit van de EU. Dat betekent dan altijd: het Parlement op meer wetsterreinen dan nu medebeslissingsrecht geven. Dit is een – ook in Den Haag – zwaar overschat recept. Wellicht wordt het Parlement er in de breedte sterker van, maar niet automatisch representatiever. De afstand tot de kiezer wordt er niet mee verkleind. Democratische legitimiteit zit immers ook in de mate waarmee burgers zich identificeren met het vertegenwoordigende lichaam. Voor het EP is dat in geringe mate het geval. Dit gevoel laat zich overigens niet enkel

²⁵ Tenzij deze crisis zich toevallig aan het einde van een cyclus voordoet, zoals in 1999 met de Commissie-Santer.

uitdrukken in de opkomstcijfers bij verkiezingen. Bijdehante eurocraten die opmerken dat de president van Amerika ook maar met veertig procent van de stemmen wordt gekozen en dat het dus voor de Straatsburgers best meevalt, vergeten dat in de Verenigde Staten wel *iedereen* weet wie dat ambt vervult.²⁶ Dit gebrek aan de legitimiteit van de herkenning voor de leden van het EP is treurig, maar wel een politieke realiteit. Eentje die het vanuit democratisch oogpunt *onverantwoordelijk* zou maken het Europees Parlement te laten uitgroeien tot enige controleur en wetgever, zoals een enkeling zou willen. Het wordt niet in voldoende mate door de bevolkingen gedragen.

Een tweede gedachte om het Europees Parlement meer cachet te geven is de Europese Commissie te ‘politiseren’ door haar afhankelijk te maken van een parlementaire meerderheid. Aangrijpingspunten zijn een vergroting van de rol van het Europees Parlement bij de benoemingsprocedure van de Commissievoorzitter en een vergroting van diens macht bij samenstelling en structurering van het College. Bij de laatste verdragwijzigingen zijn steeds kleine stapjes in die beide richtingen gedaan. In het aanstaande Grondwetsverdrag staat zelfs dat het EP de Commissievoorzitter ‘kiest’ (art. I-26) – al is deze woordkeus weinig meer dan een fleur aan het Europees Parlement want de praktijk zal niet of nauwelijks afwijken van de huidige.²⁷ De huidige Europese Commissie zelf is verdeeld over deze ontwikkeling: sommige leden (en uiteraard de president) juichen de politisering toe en zien er een bevestiging in van de rol van de Commissie als uitvoerende macht van de EU, anderen zijn meer gehecht aan het ideaal van een technisch en neutraal bestuurslichaam dat ieders belang waarborgt. Hoe dan ook zal het met de politisering van het College niet zo’n vaart lopen, zolang de 25 Commissarissen worden voorgedragen door 25 regeringen die zelden alle dezelfde politieke kleur hebben.²⁸ Het is wat dat betreft veelzeggend dat de Commissie-Santer in 1999 niet viel over een inhoudelijk geschil met het Parlement, maar over een fraudezaak. Dat is inderdaad het type feilen waar men een apolitiek lichaam op afrekenet. En waarmee men, zoals antiheld en toenmalig klokkenluider Paul van Buitenen aantoonde met zijn onverwachte verkiezing tot het EP, tevens een snaar bij het volk kan raken. Overigens maakt de golf van sympathie voor de lijsttrekker van ‘Europa Transparant’ als in

²⁶ Dit punt dank ik aan Hans Kribbe.

²⁷ Al kan men ook andersom redeneren en stellen dat het Europese Parlement al een voorschot heeft genomen op de nieuwe tekst, in zoverre namelijk de Europese Volkspartij, bij de laatste verkiezingen van 10-13 juni 2004 als grootste uit de bus gekomen, liet doorschemeren alleen een Commissievoorzitter van de eigen politieke kleur te zullen aanvaarden (hetgeen met Barroso uiteindelijk geschiedde).

²⁸ Wel kan binnen de marges van de voordrachten door de lidstaten de voorzitter bij de verdeling van de portefeuilles zijn politiek stempel drukken, zoals Barroso tot chagrijn van de Fransen aantoonde (commentaar in Franse pers op zijn *équipe*: “*L’Europe libérale*”).

dianegatief tevens duidelijk hoezeer ook zijn collega-parlementariërs in de ogen van de publieke opinie onlosmakelijk onderdeel zijn van de Brusselse bureaucratie. (Tegensputteren hunnerzijds helpt niet; aangezien het hier de opvatting over een volksvertegenwoordiging betreft, heeft de publieke opinie q.q. gelijk.) Anders gezegd: voordat men toekomt aan een politisering van de Commissie, is er nog wel wat te winnen met een sterker politiek profiel van het Parlement.

Een derde, verrassend idee dat soms in dit kader wordt gelanceerd, is de invoering van een *Europese belasting*, rechtstreeks te heffen op Europees niveau. De gedachte – geopperd in de Commissie, het Parlement en een enkele maal in de lidstaten – is dat de Unie ‘zichtbaarder’ wordt voor de individuele burger als hij rechtstreeks ‘EU’ op loonstrook of bonnetje ziet staan. Het Uniebudget bestaat nu uit opdrachten door de lidstaten, samengesteld op basis van BTW en BNP. Het Europese Parlement gaat alleen over de goedkeuring van de Unie-uitgaven, niet over de Unie-inkomsten. Mocht het EP rechtstreeks zeggenschap verkrijgen over belastingen, dan zullen burgers beter opletten wat er in Straatsburg gebeurt, zo is de redenering. Vooralnog is de kans hierop klein; wel laat het nieuwe Grondwetsverdrag de opening voor invoering van een nieuwe inkomstenbron (art. I-54§3 Gwv). De dapperste voorstanders bepleiten deze vernieuwing met een expliciete omkering van een klassieke Amerikaanse slogan. Zoals het in 1776 luidde ‘no taxation without representation’, zo is nu het devies ‘geen representatie zonder taxatie’.²⁹ Neemt men deze regel in de huidige situatie echter al te ernstig, dan zou ze zich, van een goedbedoelde steun in de rug voor het Europese Parlement, kunnen ontpoppen tot een mes tussen diens ribben.

Een laatste gedachte om het Europees Parlement te hulp te komen is de herinvoering van het *dubbelmandaat* van nationaal en Europees parlementariër. Dat zou de bekendheid ten goede komen. De Nederlandse regering stond hier niet afkerig tegenover. Men zag er voor kamerleden een middel in om expertise toe te voegen, een Brussels netwerk op te bouwen en een ‘organieke band met het Europese besluitvormingsproces’ te creëren.³⁰ Het zijn nogal technocratische argumenten, die even hard op praktische bezwaren stuiten (zoals gelijktijdige stemmingen). Daarbij komt dat het in constitutioneel opzicht een zwaktebod is, of zelfs een regressieve formule. Immers, de EGKS en de vroege EEG kenden naast Hoge Autoriteit / Commissie en Raad van Ministers een parlementaire ‘Assemblée’: een krachteloos orgaan van indirect verkozen nationale parlementariërs, zoals nu de WEU en NAVO nog hebben. Deze Assemblée kon zich pas tot Europees Parlement emanciperen vanaf de rechtstreekse verkiezing van de vertegenwoordigers, in 1979. Pas toen werd een nieuwe

²⁹ O.a. Belgisch premier Guy Verhofstadt in een lezing voor de ELDR, Amsterdam 14 november 2003.

³⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002), p. 8.

representatielijn geopend tussen bevolkingen en de Europese Gemeenschap. (De afspraak hiertoe werd overigens gemaakt in 1974, in het constitutionele pakket waarbij ook de Europese Raad werd opgericht: dubbele doorbraak tussen Unie en volk.) Hoewel voorstanders ervan niet aan de rechtstreekse Europese Parlementsverkiezingen tornen, zou de herinvoering van het dubbelmandaat toch sterk doen denken aan een terugkeer naar de situatie van voor 1979. Daarmee is het Europees Parlement niet gediend. Te meer daar nationale Parlementen hun rol elders hebben te spelen – ook in de Europese democratie.

Dat brengt ons op de representatielijnen die via de Tweede Kamer lopen tussen de Nederlandse burger en de Europese instellingen. Deze zijn ernstig miskend en worden niet ten volle benut. Winst bij de noodzakelijke verkleining van het democratische deficit in de Unie zal vooral op dit vlak moeten worden behaald. Maar laten we eerst zien hoe de mechanismen werken.



De representatielijnen die via de Tweede Kamer (zie foto) tussen de Nederlandse burgers en de Europese instellingen lopen

In de eerste plaats is er de lijn van de Tweede Kamer naar de vakministers in de Raad van Ministers, en terug. Hier heeft de volksvertegenwoordiging een controlerende functie, een droit de regard. Cruciaal is: het betreft hier niet een strikt nationale lijn. De Kamer controleert inderdaad de nationale regering. De regering – de vakminister – neemt inderdaad met haar nationale agenda deel aan de besluitvorming te Brussel in de Raad. *Maar is een besluit eenmaal genomen, dan vertegenwoordigt de minister in Nederland de Unie.* Ook als hij persoonlijk is overstemd, zal hij de verantwoordelijkheid moeten nemen een EU-besluit in het eigen nationale Parlement – en uiteindelijk voor de

eigen bevolking – uit te dragen. Deze vertegenwoordigingslijn, onontwarbaar Europees en nationaal, is zeer sterk.

Het is de lijn terug naar de lidstaat die van de Raad zo'n machtige *Europese* instelling maakt. Zo is het exact bedoeld: “De Raad bestaat uit een vertegenwoordiger van elke lidstaat op ministerieel niveau die gemachtigd is om de regering van de lidstaat die hij vertegenwoordigt, te binden” (art. 203 EG-Verdrag). Aardig is dat de Raad van Ministers er in de oorspronkelijke opzet helemaal niet had zullen zijn. De equipe van Monnet had voor de Kolen- en Staalgemeenschap slechts voorzien in een Hoge Autoriteit en een parlementaire Assemblee. Het was echter op instigatie van de Beneluxlanden – en met name van Nederlands onderhandelaar Spierenburg – dat hieraan in de zomer van 1950 een Raad van Ministers werd toegevoegd, die de Hoge Autoriteit zou controleren. Minder federaal, kunnen puristen zeggen. Maar daarmee werd de constructie levensvatbaar, want verankerd in de politieke realiteit. Na enige aarzeling zag ook Jean Monnet het voordeel in en erkende hij (in de herinnering van Max Kohnstamm): “Jullie hebben me overtuigd. Il faut les mettre dans le bain, die ministers. Als je ze niet mee hebt, heb je ze tegen”.³¹ Dankzij deze representatielijn worden, met de ministers, ook nationale parlementen en bevolkingen het bad ingetrokken.

Sommige Parlementen – de Deense *Folketing* is een bekend voorbeeld – zijn argwanend en sturen de ministers van hun regering met een strak mandaat naar Brussel. Die mogen als boodschappenjongens maar met één uitkomst thuiskomen, en geen nat pak halen. Maar met deze bezwerende reactie houd je als Parlement Brussel niet op afstand; integendeel, je kunt er des te harder in worden gezogen. In plaats van dat de Deense regering er zit, hangt nu de geest van de *Folketing* boven de Brusselse onderhandelingstafel. De controlelijn maakt een nationaal parlement onherroepelijk speler op het Europese veld.

Dat geldt ook voor het Nederlandse Parlement. De Nederlandse Staten-Generaal hebben de regering doorgaans minder kort aan de lijn dan hun Deense tegenhanger. Er is één belangrijke uitzondering: de Europese samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ). In artikel 3 van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Maastricht bedong het Parlement *instemmingsrecht* voor dit nieuwe beleidsterrein – bevestigd bij ratificatie van ‘Amsterdam’ en ‘Nice’. Voordat de regering zich in de JBZ-Raad committeert aan een besluit dat Nederland juridisch bindt, moeten beide Kamers van de Staten-Generaal hiermee instemmen. Voornaamste achtergrond van deze bijzondere procedure was dat het Europese Parlement inzake JBZ geen medebeslissingsrecht had en de Raad bij unanimité besloot. De Staten-Generaal besloten daarop hun controlerende taak extra ernstig te nemen. Het

³¹ ‘Een sneeuwveld in 1942’. Vraaggesprek met drs. M. Kohnstamm, in: Harryvan (2001), pp. 81-120, aldaar 92; zie ook Monnet (1976), pp. 379-389.

blijft niet bij ja-knikken: in een enkel geval had hun bijdrage zelfs invloed op de besluitvorming, zoals inzake het EU-Arrestatiebevel (2001). Frappant is dat in de zelfbeleving van sommige Kamerleden de Kamers slechts tot nader order stand-by zijn voor het Europees Parlement. Vanuit de wil te voorkomen dat de regering in Brussel ongecontroleerd ‘sovereiniteit weggeeft’, glijdt men ongemerkt in de rol van Europese instelling... Wie nu smachtend naar democratie klaagt dat JBZ in Europa ‘intergouvernementeel’ is en snel moet ‘communitariseren’, mist het punt. (Of is te kwader trouw en vraagt onder het mom van ‘democratisering’ feitelijk een glijmiddel voor technocratische besluitvorming te Brussel en Straatsburg.) Net als de andere vakraden is de JBZ-Raad een instelling van de Europese Unie waarvan de besluiten democratisch worden gedragen door een sterke representatielijn die – en daar gaat het om – onbeslisbaar Europees en nationaal is.

Hetzelfde geldt voor de tweede representatielijn van de Tweede Kamer naar de Europese instellingen, namelijk die naar de Europese Raad. Deze is minstens zo onderschat als de vorige. Toch is het vanzelfsprekend dat er lijnen naar deze ‘Toppen’ lopen, van beneden naar boven en van boven weer terug naar beneden. Zonder representatie kan het niet. Als Balkenende er alleen voor zichzelf zat, zou hij irrelevant zijn (zoals hij ontdekte met de schriele opkomst van collega’s bij zijn seminar over normen en waarden³²). Elke regeringsleider representeert in de Europese Raad zijn regering en daarmee zijn land. Gezamenlijk representeren zij de Unie. En deze gezamenlijkheid zal als de nieuwe Grondwet in werking treedt worden gerepresenteerd door een voorzitter – top van de Europese representatiepiramide.

In de praktijk heeft een Nederlandse Minister-President die afreist naar het onderhoud met collega-regeringsleiders en staatshoofden een vooroverleg met de Kamer. Zo voelde Minister-President Balkenende in oktober 2002 de druk vanuit de Kamer (Zalm, LPF) om niet in alles toe te geven bij het Chirac-Schröderaccoord over bevroering van de landbouwwuitgaven tot 2013. Na afloop brengt de MP verslag uit. Als *regeringsleider* legt hij verantwoording af over de onderhandelingen: namens Nederland heb ik hard gevochten om punt X binnen te halen, terwijl om reden Y de slag om zus of zo is verloren. Als *lid van de Europese Raad* neemt hij de verantwoordelijkheid voor het resultaat: namens de Unie hebben wij dit zo besloten en dat is goed. Zo dwingt de Minister-President voor een Uniebesluit een parlementaire meerderheid af (lukt hem dat niet dan verliest hij persoonlijk zijn Lidmaatschap van de Europese Raad).³³

³² De premier deed het in een uitzending van Buitenhof voorkomen of zijn waardenconferentie op het niveau van regeringshoofden zou plaatsvinden, terwijl het volgens organisator Rob Riemen “al mooi [zou] zijn als er één of twee komen”; zie Bas Soetenhorst, ‘Balkenende blufte over “zijn” EU-top’, *Het Parool*, 7 mei 2004.

³³ Zoiets overkwam Margaret Thatcher eind 1990: na haar harde opstelling op de Top van Rome van 27-28 oktober 1990 jegens collega-regeringsleiders inzake de EMU, diende

Het is deze ‘terugvertegenwoordiging’ die de positie van de Minister-President de afgelopen decennia zo heeft versterkt. Hij vertegenwoordigt zijn land in Europa en Europa terug in zijn land. Joop den Uyl was de eerste die dit mechanisme begreep. Hij brak daarom het Nederlandse verzet tegen de oprichting van de Europese Raad. Dat ging aldus. Wat het trio Pompidou, Brandt en Heath in 1973 niet lukte, probeerde het duo Giscard d’Estaing en Schmidt een jaar later opnieuw: de hoogste politieke autoriteit van de lidstaten betrekken bij het afdwingen van beslissingen in de EG. Giscard, wiens land in de tweede helft van 1974 het roterende voorzitterschap bekleedde, nodigde zijn acht collega’s uit op 9 en 10 december in Parijs om te spreken over een regelmaat in de Topbijeenkomsten van regeringsleiders. De Benelux zag hier weinig in: men vreesde van zo’n forum een aantasting van de positie van de Commissie. De Nederlandse weerstand was het grootst: van de voorzitter van de Eerste-Kamerfractie van de PvdA, Broeks, mocht premier Den Uyl zelfs niet naar Parijs vertrekken! Pas op 2 december bevestigde Den Uyl zijn komst bij de gastheer. Hij zag een kans zijn minister van Buitenlandse Zaken in de schaduw te zetten en ging toch.³⁴ Geen van Den Uyls vier opvolgers zal daar rouwig om zijn geweest. Deze lijn laten zij zich niet meer ontnemen.

Bij de Top van Parijs van 1974 werd de Europese Raad opgericht en min of meer tegen de gemeenschapsstructuur aan gehangen. Als gezegd werd tevens besloten de parlementaire Assemblée rechtstreeks te gaan verkiezen. Drie decennia later kan worden geconcludeerd dat van deze beide nieuwe vertegenwoordigingslijnen de ‘proto-presidentiële’ van de Europese Raad sterker is gebleken dan de parlementaire.³⁵ Overigens heeft dit krachtsverschil weinig te maken met het feit dat sommige leden van de Europese Raad – zoals de Franse president – rechtstreeks gekozen zijn en dankzij dit sterke democratisch mandaat onafhankelijk kunnen opereren, zoals soms wordt gesuggereerd. Ook een Europese Raad bestaande uit louter leiders van parlementaire coalitieregelingen zou het Europese Parlement hebben overvleugeld als EU-instelling. Het legt namelijk de sterkere representatieve lijn tussen burgers en EU – zoals op meer dan anekdotische wijze wordt bevestigd door het fors grotere aantal journalisten dat van de Toppen verslag doet aan de burgers ‘beneden’.

Sir Geoffrey Howe zijn ontslag in als *speaker* van het Lagerhuis, hetgeen binnen enkele weken zou leiden tot Thatchers val en opvolging door John Major. (Thatcher (1993), pp. 702-729.) Aanleiding van haar val was dus dat ze het Parlement niet goed had vertegenwoordigd in de Europese Raad.

³⁴ Zie Werts (1992), p. 54 noot 498; Monnet (1976), pp. 589-605; Giscard d’Estaing (1988), pp. 118-121.

³⁵ Voorgeschiedenis en periode 1974-1991 zijn verbluffend goed gedocumenteerd en geanalyseerd in bovengenoemd proefschrift van Jan Werts. Voor een juridische analyse die politieke lijnen doortrekt, zie Eijsbouts (2000).

Na dertig jaar is Nederland echter nog steeds niet aan de Europese Raad gewend. Men herkauwde in 2002 in regeringsnotities nog soortgelijke bezwaren als in 1974: “Tegelijkertijd dreigt de balans die lange tijd tussen de instellingen bestond, met name tussen de Commissie, de Raad en het Europese Parlement, verstoord te worden door een steeds sterkere rol voor de Europese Raad, die wel is gerelateerd aan de communautaire structuur, maar daarvan als intergouvernementeel forum strikt genomen geen deel van uitmaakt...Die slagkracht zal...niet in toenemende mate van de Europese Raad mogen afhangen. Nog afgezien van het gebrek aan democratische controle, biedt dit lichaam onvoldoende checks and balances en voorspelbaarheid van uitkomsten. De regering is er daarom zeker geen voorstander van de Europese Raad een semi-permanente voorzitter te laten kiezen”.³⁶ Dergelijk proza miskent dat institutioneel evenwicht geen doel is maar een middel, dat de verhouding tussen de EU-instellingen al sinds 1957 voortdurend en op alle fronten evolueert, dat de Europese Raad *feitelijk* al sinds 1974 deel uitmaakt van de gemeenschapsstructuur, dat de slagkracht van de EU feitelijk afhangt van de Europese Raad (ondanks een Haags ‘*mag niet*’), dat het de opgetelde democratische legitimiteit bezit van de afzonderlijke regeringsleiders (alof premier Balkenende niet democratisch wordt gecontroleerd) en ten slotte, dat politiek ook gaat over het reageren op *onvoorspelbaarheid*, op verandering, toeval en nieuwe feiten. Laat Nederland zich richten op de voorspelbaarheid in de ontwikkeling van constitutionele structuren, in plaats van zenuwachtig te worden van de onvoorspelbaarheid van politieke uitkomsten.

Andere representatielijnen van de Kamer naar de Europese instellingen dan die naar Raad en Europese Raad zijn denkbaar. Maar niet alle. In een recent debat in de Tweede Kamer bepleitte de fractievoorzitter van de Partij van de Arbeid inspraak van de Staten-Generaal bij de benoeming van de Nederlandse Eurocommissaris.³⁷ Het nobele doel was ‘de bevolking bij Europa betrekken’. Vanuit constitutioneel oogpunt is dit echter een eigenaardige manoeuvre. Ze brengt namelijk twee representatielijnen met elkaar in conflict. De suggestie wordt gewekt dat een Eurocommissaris verantwoording verschuldigd is aan nationale regering of parlement, terwijl hij dat is aan het Europese Parlement (en het EG-Verdrag zelfs een expliciet *verbod* bevat instructies van een regering of ander organisme aan te nemen). Bezwaarlijker nog is de kans op conflict tussen de nationale en de Europese volksvertegenwoordigingen zelf. Stel dat de Kamer een kandidaat naar Brussel stuurt, die door het Europees Parlement wordt geweigerd.³⁸ Welke volksvertegenwoordigende lijn is dan

³⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002), pp. 5-7.

³⁷ Debat in Tweede Kamer op 18 mei 2004.

³⁸ Formeel kan het EP alleen het volledige College weigeren, maar de situatie is denkbaar dat één kandidaat het vertrouwen van het hele College ondermijnt. (Naschrift 31 oktober 2004: zoals prompt is gebleken bij het conflict tussen het Europese Parlement en de Europese regeringen over de samenstelling van de Commissie-Barroso, ontstaan omdat het EP de Italiaanse kandidaat Rocco Buttiglione onaanvaardbaar vond op de post Justitie

sterkst? Wie wint? Als het EP ‘onze man’ zou afwijzen, zou de verontwaardiging in Nederland groot zijn – men hoort al het ‘bijl aan de wortel van de Nederlandse democratie’ in de hoofdredactionele commentaren. Maar als anderzijds de Maltese regering een Maltees Commissaris zou doordrukken tegen de zin van het voltallige Europese Parlement, dan zou de ontevredenheid in Nederland weinig minder groot zijn – ‘bijl aan de wortel van de Europese democratie’, zou het klinken. Op zich is een dergelijke krachtmeting interessant, maar in constitutioneel opzicht is het conflict onoplosbaar.³⁹ Het splitst de kiesgerechtigde zelf.

IV. Ontwikkeling: nieuwe figuren

De Europese Conventie kan ook worden gelezen als een strijd om representatie. Op welke wijze worden de Europese burgers vertegenwoordigd in het besluitvormingsproces? Of in de termen waarin Thomas Hobbes het wezen van politieke representatie al begreep: langs welke lijnen wordt de ‘Multitude’ getransformeerd in ‘One’? Hoe kom je van 450 miljoen burgers tot één wet? Van 25 landen tot één Voorzitter?



Tal van nieuwe representatielijnen passeerden de revue. De Conventievoorzitter trok veel aandacht met zijn plan voor een ‘Europees Congres’: een lichaam van nationale en europarlementariërs dat jaarlijks bijeen zou komen om de grote lijnen van het EU-beleid vast te stellen. Ondanks Giscard’s vasthoudendheid haalde dit het niet. Enkele Conventieleden bepleitten een Europabreed referendum ter goedkeuring van de Grondwet. Deze constitutionele figuur, met een knipoog naar de initialen van de voorzitter door Conventielid Duhamel *Votation Générale Européenne* gedoopt, haalde het evenmin. Het Ontwerpverdrag van de Conventie bevatte wel een van de Raad van Algemene Zaken losge-

en Binnenlandse Zaken wegens zijn traditioneel-katholieke opvattingen over homoseksualiteit – “een zonde” – en de rol van de vrouw.) Bovendien betekent de groeiende vertrouwensrelatie tussen Parlement en Commissievoorzitter (zie boven) dat het EP druk kan uitoefenen op de Voorzitter om tijdens het mandaat één Commissaris voortijdig te ontslaan (een figuur waarvan de liberale eurofractie onlangs claimde haar aan de nieuwe *President-Elect* te hebben ontfutseld in ruil voor steun bij diens verkiezing).

³⁹ Indien de Tweede Kamer niet akkoord is met de kandidaat-eurocommissaris die het Kabinet voordraagt, kan ze aansturen op een vertrouwenscrisis en in laatste instantie het Kabinet laten vallen, waarop verkiezingen volgen en de bevolking een uitspraak kan doen. Dan ligt het conflict tussen bevolking en EP en doet zich geen patstelling voor tussen twee vertegenwoordigingslijnen.

weekte *Wetgevende Raad*, waarvan velen hoopten dat die zich zou ontwikkelen tot een soort Senaat. Deze vernieuwende representatieve figuur werd echter al zeer vroeg in de IGC afgeschoten (alleen Duitsland en Portugal bleken voor), vermoedelijk onder druk van de verzamelde vakministeries die hun wetgeving liefst onder elkaar in een sectorale Raad regelen. Een van de nieuwe figuren die wel het Grondwetsverdrag haalden, is de *Conventie* zelf: art. IV-7§2 bepaalt dat ook een volgende verdragswijziging zal worden voorbereid door een constitutionele Conventie, waarin nationale parlementariërs, europarlementariërs, vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten en uit de Commissie zich verenigen om een aanbeveling te doen aan een IGC. Deze figuur splitst feitelijk een stichtingslijn af van de wetgevende lijn – en scheidt daarmee een nieuwe relatie tussen de burger en de (immers zichzelf steeds herstichtende) Unie. De opname van het *Handvest* van grondrechten in de Grondwet resulteert in een vergelijkbare verdubbeling van modaliteiten waaronder het volk zich representeert: in de Grondwet zelf is het soeverein, in het Handvest subject.

Potentieel de meest ingrijpende nieuwe representatielijn is de nieuwe rol van *nationale parlementen* bij de zogenaamde subsidiariteitstoets. De procedure is als volgt: als de Europese Commissie een wetsvoorstel doet zendt ze dat behalve naar beide wetgevers Raad en Parlement tevens naar alle nationale parlementen. Deze hebben zes weken de tijd om te beoordelen of het voorstel voldoet aan de criteria van subsidiariteit, dat wil zeggen of het een maatregel is die inderdaad op Unieniveau genomen moet worden. Wanneer een derde van de parlementen bezwaar aantekent, is de Commissie verplicht het in heroverweging te nemen ('gele kaart').⁴⁰ Ze kan het intrekken, amenderen of ongewijzigd opnieuw indienen.⁴¹ Deze procedure opent voor de eerste maal een directe lijn van de nationale parlementen naar Europese besluitvorming, dus zonder bemiddeling via Raad of Europese Raad. Dat is een doorbraak.

Nederland was lauw over deze innovatie. Vooral omdat “de besluitvorming erdoor [dreigt] te worden vertraagd”, zo luidde het in september 2002. En ook: “De regering vindt dat de helderheid in de verhouding tussen nationaal parlement en nationale regering verloren dreigt te gaan indien nationale parlementen rechtstreeks betrokken zouden zijn bij het Europees besluitvormingsproces... Bovendien zou zo'n directe rol de nationale en de Europese democratie met elkaar verwarren”. Hier wordt eens te meer miskend dat nationale en Europese democratische lijnen al lang door elkaar lopen, ook in het eigen parlement. De grootste vrees van de regering was dat er een speciale subsidiariteitskamer zou komen. Dat druiste in tegen de mantra 'geen nieuwe instellingen'. Die nieuwe

⁴⁰ Na lange discussie – ander probleem van representatie – is daarbij afgesproken dat een Kamer in een monocameraal parlementair systeem dubbel telt en in een bicameraal systeem enkel.

⁴¹ Deze laatste mogelijkheid wekte het ongenoegen van de voorstanders van een 'rode kaart'. In de praktijk maakt het weinig uit: de Commissie zal een front van negen of tien parlementen niet snel weerstaan.

instelling is er inderdaad niet gekomen en de regering heeft de parlementaire subsidiariteitstoets inmiddels omarmd als een van de ‘winstpunten’ van het Verdrag. Maar waarin verschilt een nieuwe representatielijn van een instelling?

De betrokkenheid van nationale parlementen bij EU-besluitvorming zal niets blokkeren, niets remmen en niemand van het Europese pad afbrengen. (En voorzover dat een enkele keer wel gebeurt, is het democratisch gelegitimeerd.) Integendeel: deze betrokkenheid zal de Unie democratischer en krachtiger maken. Het zal nationale parlementen op hun verantwoordelijkheid drukken. Het zal – met de nationale parlementen – de publieke opinies rechtstreeks bij de Unie betrekken op een manier die in de kwart eeuw van zijn volwassen bestaan het Europees Parlement niet is gelukt. Dat is op dit moment van de Europese eenwording van groot belang. Zoals Monnet in 1950 inzag dat met de ministers moest gebeuren teneinde de regeringen hechter aan de prille Gemeenschap te binden, zo moet nu gebeuren met de nationale parlementen teneinde de bevolkingen hechter aan de verre Unie te binden: “Il faut les mettre dans le bain”.

Een woord ten slotte over de twee institutionele kwesties waaraan tijdens Conventie en IGC de meeste energie is besteed: de stemmenweging in de Raad en het voorzitterschap van de Europese Raad.⁴² Ook hier betrof het een strijd om representatie. Het grootste struikelblok voor de IGC, waar de Top van Brussel van 12-13 december 2003 nog op knapte, was de stemmenweging in de Raad van Ministers. Hoewel het in Nice zo ingewikkeld is geregeld dat diplomaten met een rekenmachine onderhandelen, is dit geen kwestie van technocratie. Het is een zaak van representatie en daarmee van macht. De vraag is: voor hoeveel tellen elke burger en elke lidstaat bij het vaststellen van een Uniemeerderheid? De Conventie stelde voor de formule uit Nice – een puntensysteem per lidstaat met twee additionele criteria – te vervangen door de zogenaamde ‘dubbele meerderheid’: de helft van de lidstaten die zestig procent van de bevolking vertegenwoordigen. Dat is een radicale wijziging. Voor het eerst speelt het demografische criterium een rol.⁴³ Dat betekent dat iedere

⁴² Derde zou zijn: de samenstelling van de Europese Commissie: wel of niet één Commissaris per Lidstaat? Hier botste een formalistisch ‘representatieargument’ (Commissarissen zijn onafhankelijk en formuleren het algemeen belang) met een ‘representatiegevoel’ (ons land mag niet in de Commissie ontbreken). In het compromis van de Conventie werd het gevoel toegelaten tot 2014 en neemt het argument het vervolgens over, geclausuleerd met het gevoelige punt van de gelijkwaardige rotatie tussen lidstaten. Dit was wellicht het enige onderwerp waar Nederland een bemiddelende rol speelde, omdat het alle partijen begreep: de eigen positie klapte om rond Koninginnedag 2003 (zie boven) en bleef wankel.

⁴³ Weliswaar bepaalt het Verdrag van Nice (op Duits verzoek) dat de gekwalificeerde meerderheid tenminste 62% van de bevolking moet omvatten (alsook de helft van de lidstaten), maar dit is een theoretisch criterium. Twee politicologen becijferden dat er onder de 2,7 miljoen winnende coalities van lidstaten onder het puntensysteem maar 23 gevallen zijn die stuklopen op een van beide andere criteria; zie: Baldwin en Widgrén (2003). De demografie zat hier nog verscholen, klaar echter om op te springen.

burger van de Unie bij een stemming in de Raad is vertegenwoordigd: *elk individu telt*. De Duitse minister van landbouw representeert niet 29 punten, maar enerzijds zijn land (1) en anderzijds zijn bevolking (80 miljoen Duitsers). Zoals zijn Nederlandse collega niet langer voor 13 punten staat, maar voor zijn land (1) en voor zijn bevolking (16 miljoen). Meerderheden moeten op beide lijstjes worden gehaald.⁴⁴ Dat betekent dus ook dat de band van de burgers via de regeringen van de lidstaten naar de Unie splitst: voor de ene lijn vormen ze het collectief ‘staat’, bij de andere tellen ze als geaggregeerde individuen, als ‘bevolking’. Dit doet recht aan het feit dat Europa een Unie is van *staten* en *bevolkingen*. (Dat ze tevens een Unie van *burgers* is, wordt gewaarborgd door de rechtstreekse representatielijns naar het Europese Parlement.) De explicitering van de representatielijns van de bevolkingen maakt de Unie democratischer en dus sterker. Beide landen die tijdens de IGC aan het oude representatiesysteem wilden vasthouden, hadden daarom geen goede casus. In zekere zin dwong het Uniebelang zelf de nieuwe lijn af. Toegegeven, Al-Qaida moest er op 11 maart 2004 aan te pas komen om het Spaanse – en daarmee Poolse – verzet te breken. Maar het is frappant hoe: de Spaanse *bevolking* stond op tegen de Spaanse *staat* – en gebruikte daarvoor de constitutionele figuur die haar als soeverein verenigde burgers is gegeven: *verkiezingen*.

In tegenstelling tot de nieuwe stemmenweging in de Raad scheidt de instelling van een vaste voorzitter van de Europese Raad geen nieuwe representatielijns. Maar de verlenging van een oude lijn, met één stap, is toch van groot belang, omdat de Unie in die laatste trap zichzelf representeert. In landen zonder rechtstreekse verkiezing van het staatshoofd gaat het in vijf stappen, heen en terug. Zie de simpele representatiemechanica: burger ↔ parlement ↔ regering ↔ regeringsleider / lid van de Europese Raad ↔ voorzitter van de Europese Raad. Het verbluffende resultaat van deze vijf stappen: de voorzitter van de Europese Raad kan spreken en handelen *namens de Unie*. En wel op een sterke manier: hij kan spreken namens de *staten* en de *bevolkingen* van de Unie. Vergelijk dit met de voorzitter van de Europese Commissie: wanneer die namens de Unie spreekt, is het namens de *burgers* van de Unie in hun hoedanigheid van Europees burger; dat is (nog?) een zwak ontwikkelde categorie. Een blik op de constitutionele lijnen volstaat dus om te voorspellen wie van beiden met de meeste egards zal worden ontvangen op het Witte Huis. Zo is het ook voorzien: art. I-21 Gwv bepaalt dat de Europese-Raadsvoorzitter “op zijn niveau de externe vertegenwoordiging van de Unie” verzorgt. Behalve naar buiten vertegenwoordigt hij ook *naar binnen*. Hij maakt de Unie politiek tot één lichaam. In dat opzicht was zijn instelling de luidruchtig begroete pendant van de stille juridische revolutie die zich voltrok met het nieuwe art. I-6: “De Unie heeft rechtspersoonlijkheid”.⁴⁵

⁴⁴ Overigens doet het uiteindelijke Grondwetsverdrag er op beide lijstjes uit de Conventie vijf procent bovenop: het zal zijn 55% van de lidstaten, representerend 65% van de bevolking.

⁴⁵ Momenteel heeft slechts de EG rechtspersoonlijkheid, niet de EU. Ten tijde van de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht werd toekenning van rechtspersoon-

Nederland – zo bleek hierboven al – voelde niets voor een vaste Europese-Raadsvoorzitter. De Minister-President vreesde “twee kapiteins op één schip” en de staatssecretaris van Europese Zaken sprak steevast van een “Zonnekoning”, waar Nederland niet aan wilde.⁴⁶ Deze positie was niet houdbaar. In mei 2003 gaf men toe op het principe van een voorzitter. De bezweringsformule luidde dat het een ‘Chairman’ werd en geen ‘Président’. Nadien investeerde Den Haag samen met andere kleine landen erg veel diplomatieke energie in het snijden in de bevoegdheden van deze figuur. Misschien een verdedigbaar streven, maar was het nuttig bestede energie? De voorzitter van de Europese Raad ontleent zijn macht immers niet aan formele bevoegdheden, maar aan zijn positie aan het hoofd van de krachtigste representatielijn in de Unie. Als men die *plek* eenmaal erkent, zal het scenario zich verder *vanzelf* ontrollen. Al duurt het misschien tien of twintig jaar, de ‘Voorzitter’ wordt *vanzelf* een ‘President’. Die dynamiek kun je niet tegenhouden, hoogstens vertragen. Nu is het willen vertragen van een onstuitbare ontwikkeling op zich een legitiem diplomatiek doel. Wel is het dan raadzaam je van die beperking bewust te zijn; dat bespaart gezichtsverlies achteraf. Maar leuker nog dan remmen is het – zoals de Belgen meesterlijk goed kunnen – aan de beweging een onverwachte slinger te geven, waar je zelf nog iets aan hebt.

V. Besluit: het bad in

Wat is er eigenlijk tegen twee kapiteins op één schip? Het genie van de Amerikaanse Founding Fathers was dat ze een democratische oplossing vonden voor het probleem van de *balance of power* in hun nieuwe situatie. Bevrijd van koning en aristocratie, als bevolkingen van dertien staten onder elkaar, niet van plan te tornen aan de verworven gelijkheid bij geboorte, beseften ze dat het mogelijk was *het volk tegen zichzelf te verdelen*. De grote truc van de Constitutie uit 1787 is dat ze uit de bevolkingen van dertien staten verschillende representatielijnen laat vloeien naar Washington: van de burger naar het Huis, naar de Senaat en naar de president. Deze combinatie van lijnen (overigens alledrie getrapt via de staten!) bleek een stabiel en krachtig regeringssysteem op te leveren. Aan dit in drieën geslagen volk-als-soverein voegde de *Bill of Rights* uit 1791 voor de zekerheid het volk-als-subject toe.

Ook in de Europese Unie lopen verschillende representatielijnen dooreen. Het systeem is in ontwikkeling. Elke nieuwe lijn die erbij kwam maakt het tegelijk democratischer en krachtiger. Door Monnet aanvankelijk in de ijl-federale

lijkheid aan de Unie door sommigen gezien als een ernstig gevaar voor de communautaire cocon; twaalf jaar later zijn de politieke krachtsverhoudingen ook juridisch uitgekristalliseerd.

⁴⁶ Jan-Peter Balkenende, ‘Europa niet gebaat bij twee stuurliu’, *de Volkskrant*, 4 februari 2003; Atzo Nicolaï, ‘Lastig Nederland héél interessant’, *Europa van morgen* 55 (19 februari 2003), term herhaald in talloze persbrieuings.

lucht gehangen, gaat de Europese constructie na de regeringen (1950) en de regeringsleiders (1974) nu ook de Parlementen rechtstreeks het bad van de Unie intrekken (2009?). De bevolkingen zijn de volgende in de rij (referenda).

Nederland zoekt het eigenbelang vanouds in de federale lijn van Europees Parlement en Commissie. Dat is terecht; het belang van kleine lidstaten is er beter gewaarborgd, de omgeving is die van een rechtsorde: voorspelbaarder en minder politiek. Deze lijn is echter niet krachtig genoeg om uit te groeien tot parlementaire regering op Unieniveau. Het is niet reëel alle kaarten van 'democratisering' van de Unie op dit front te zetten. Het Europese burgerschap is te fragiel; dat weet feitelijk iedereen. De Commissievoorzitter, de top van deze lijn, kan niet de enige kapitein van de Unie zijn; hij kan niet met gezag *namens de Unie* spreken.

Wie de Unie wil democratiseren, zal moeten bouwen op het substraat van het nationale burgerschap. Van daaruit lopen de krachtigere representatielijnen naar de instellingen van de Unie, via de nationale regeringen en de nationale parlementen. Voor Nederland is dat vervelend, want vanwege de demografische weging tellen we in de Raad minder mee. (Dat de Nederlanders ook in het Europees Parlement een steeds kleinere portie vertegenwoordigen – nu 27 leden op 732 – vergeet Den Haag licht; dit is dan ook minder storend, zolang tenminste het EP onderdeel blijft van 'the Brussels consensus' die Nederland zo goed ligt.) Dit stel lijnen wordt echter steeds krachtiger. Na ratificatie van het Verdrag komt er aan de top van deze lijnen een kapitein die de ander zal overvleugelen.

De voorzitter van de Commissie is de kapitein van de burgers-als-Europees-burger: dat is onze vriend. De voorzitter van de Europese Raad is de kapitein van de burgers-als-nationaal-burger: dat is onze vijand. Zolang de vaderlandse regenten niet in staat zijn het eigen volk te mobiliseren, zit Nederland in de val: een machtsevenwicht tussen beide kapiteins vereist een uitbouw van het Europese burgerschap.

Wil Nederland daarentegen als Nederland in Europa dingen bereiken, dan zou de bevolking uit de sluimer moeten ontwaken, de volkswil gewekt. De tijd dat de rechters in Luxemburg ongestoord aan het vrij verkeer van goederen konden werken is voorbij. De Unie is van rechtsorde een politieke orde aan het worden. Wij zeggen te willen dat die democratisch is. Nederland moet leren: democratie doet pijn, want de meerderheid telt (behalve als er een veto is!). En ook: wij kunnen er niet uit.

De vraag die ten grondslag lag aan dit betoog luidde: Wat is de invloed van de EU op de Nederlandse representatieve democratie? Beantwoording verliep met omzwervingen langs onder meer de 'opstand der burgers', het Nederlands optreden in de Conventie alsmede ontstaan en werking van representatiemechanismen in de Unie. Dat was nodig omdat het uiteindelijke antwoord op de

onderzoeksvraag radicaal is en zich niet in termen van ‘invloed van de EU’ laat vangen; de Unie verandert namelijk het wezen van onze democratie zelf. In één woord: *de Staten-Generaal zijn een Europese instelling geworden*. Sleutel ligt in (wat hier genoemd is) de ‘terugvertegenwoordiging’. Het nationale parlement is een Europese instelling voor zover het de Nederlandse regering controleert wanneer die spreekt of handelt *namens de Unie*; het controleert leden van de Raad (eigen ministers) en één lid van de Europese Raad (de Minister-President). Hoe serieuzer het parlement deze taak neemt, hoe Europeser het wordt. Gezien de combinatie van de onherroepelijk voortgaande politisering van de Unie en de constitutionele en feitelijke zwakte van het Europees Parlement, is dit harde democratische noodzaak. Het is tijd dat die gevoeld wordt.



Vergadering van de Tweede Kamer in de plenaire zaal. Zal de Tweede Kamer op korte termijn geëuropeaniseerd zijn?

Al te vaak wordt het voorgesteld alsof je enerzijds ‘Brussel’ en ‘Straatsburg’ hebt en anderzijds ‘Den Haag’, een exclusief Europese versus een exclusief nationale vertegenwoordigingslijn. Dit past bij het beeld van naar boven weglekkende soevereiniteit, waartegen men op het nationale niveau machteloos staat, onderwijl monter bekevend over de spreekwoordelijke dertig procent regelgeving die nog in eigen hand is.⁴⁷ Uit een dergelijk beeld ontstaat als vanzelf de valse keuze tussen de ‘vlucht naar voren’ of ‘op de rem’, tussen hetzij de blijde euromantra van meer macht voor het EP en de Commissie als Unieregering, hetzij de eurosceptische hoop in de nationale parlementen een

⁴⁷ Zie ook noot 7.

tegen Brussel gerichte centrifugale kracht te vinden. Beide partijen in dit debat missen het punt: ook ‘Den Haag’ biedt de burger lijnen naar Brussel.

De eigen volksvertegenwoordiging blinkt op dit punt niet uit in zelfbewustzijn. Dat geldt zelfs voor de oudste figuur, de controlelijn naar de Raad. De Tweede Kamer oefent haar droit de regard zeer plichtmatig uit. Zo worden Raadsagenda’s doorgaans pas besproken in Kamercommissies als de COREPER (het machtige college van EU-ambassadeurs) het gros van de punten al heeft uitonderhandeld. Behalve voldongen feiten is er dan weinig meer te halen. Dat moet dus eerder. Het systeem van het ene kamerlid per partij dat woordvoerder ‘Europese Zaken’ is (veelzeggend genoeg geen begeerde post), draagt evenmin bij aan aandacht voor de vakraden: te technisch voor de EU-generalist en te Brussels voor de nationaal specialist, vallen die vaak tussen wal en schip. Ook dat zou anders kunnen. Zo zou men een heel lijstje van parlementaire verbeteringen kunnen opstellen. Dringend, want het democratische deficit van de EU schuilt vooral in het onvermogen van nationale parlementen hun eigen regering te controleren in Unieaangelegenheden.

Toch valt van dergelijke voluntaristische plannetjes niet alles te verwachten. Want de onderliggende vraag is natuurlijk: Waarom interesseert de *Kamer* zich niet wezenlijk voor Europa en laat ze de regering haar gang gaan? Uit het antwoord blijkt en passant dat de volksvertegenwoordiging wel degelijk functioneert: omdat de *bevolking* zich niet interesseert voor Europa (en niet weet dat de regering en ambtenaren hun gang gaan). Of zoals een kamerlid het zou formuleren: met nieuws over Brussel kom ik niet in de krant. Daar veranderen verplichte debatten – of verplichte EU-kopij – weinig aan. Slechts de tijd brengt hier uitkomst.

Wel dwingt het nieuwe Grondwetsverdrag wellicht versneld een parlementaire bewustzijnsverandering af. Immers, vanaf invoering ervan spelen alle parlementen een rol in de subsidiariteitscontrole. *Moet Europa dit doen?* Dat is de grensvraag in de verhouding tussen burger en Unie. De kwestie zou kunnen leiden tot politisering van onderwerpen die nu bureaucratische dossiers blijven: na boeren en havenarbeiders te Straatsburg kunnen dan glazenwassers, asielsezoekers en verplegers de Haagse straat op voor Nederlandse inzet in ‘Brussel’. De stem des volks zal tot in de Kamer klinken en vervolgens rechtstreeks bij de Europese Commissie in Brussel kunnen worden neergelegd – zonder dempende tussenkomst van de regering.⁴⁸ Dat geeft spanning.

⁴⁸ Zo is althans ook de gedachte van de vader van het Grondwetsverdrag, Joschka Fischer: “Ganz gewiss aber muss der Bundestag seine inneren Verfahren ändern; denn es kommt darauf an, das er seine Frühwarnrolle, seine Rolle in der Subsidiaritätskontrolle, ernst nimmt. Ich denke, dass auch aus dem nationalen Parlament heraus ein *Politisierungsprozess* (cursivering LvM) stattfinden kan, der von eminenten Bedeutung ist” uit de *Rede von Bundesaussenminister Fischer zur europäischen Verfassung vor dem Deutschen Bundestag* te Berlijn op 2 juli 2004.

Niettemin is de kloof tussen burger en politiek in de Unie vooralsnog groot. We zagen dat de vertegenwoordigingslijn via het Europees Parlement zwak is, en die via het nationale parlement niet uitgebuit. Wellicht is het daarom nuttig een nieuwe representatielijn te openen tussen de Nederlandse burger en Brussel. Waarom niet een *rechtstreekse verkiezing van de Minister-President*? Die constitutionele figuur is weliswaar strijdig met de nationale traditie van meerpartijenconsensus, maar elegant en passend voor de nieuwe Europese situatie. Opnieuw zijn de vertegenwoordigingslijnen verhelderend. Ten eerste heeft de Europese ‘terugvertegenwoordiging’ – de MP sprekend *namens de Unie* – de afgelopen drie decennia korte metten gemaakt met het idee van *primus inter pares*, zoals Den Uyl al doorzag. Dan is het, ten tweede, niet onlogisch dat de burgers ook meer grip krijgen op de ‘heenvertegenwoordiging’: wie spreekt er *namens Nederland*, wie zit daar *namens ons*? Het zou een goede zaak zijn als de burgers hun vertegenwoordiger in de belangrijkste Europese instelling, de Europese Raad, zelf zouden kiezen en kunnen afrekenen op zijn inzet erbinnen.⁴⁹ Wellicht kan de veelbesproken ‘tweede stem’ bij parlementsverkiezingen alsnog voor dit punt uit de kast.

Of het nu de Minister-President wordt in de rol van ‘Headmaster of the Nation’ (Bagehot), de regering of het parlement, op enigerlei wijze zal de bevolking bij Europa moeten worden betrokken. Nu ligt natuurlijk één gelegenheid voor waarbij de bevolking zich *rechtstreeks* over Europa uitspreken: het referendum over het Grondwetsverdrag. De drie regeringspartijen CDA, VVD en D66 en de grootste oppositiepartij PvdA hebben inmiddels laten weten dat het ‘Ja’ moet worden; ten minste LPF en SP gaan campagne voeren voor ‘Nee’. Wat zou het aardig zijn als in deze situatie de regering het lef zou hebben om het haar opgedrongen raadplegend referendum serieuzer te nemen dan het formeel is: ze zou bij verrassing tevoren kunnen verklaren het als *bindend* te beschouwen. Inclusief opstappen als het ‘Nee’ wordt. Na nieuwe verkiezingen, ongeacht de uitslag daarvan, zal de situatie zich herhalen bij het herkansings-referendum. Wat te doen bij een tweede ‘Nee’? Uit de Unie stappen? Dat kan. Maar na enige tijd zal de bevolking merken dat, welke ze ook kiest, elke verantwoordelijke regering verzoekt om een ‘Ja’ tegen de Unie. Als dat verantwoordelijkheidsbesef doorbreekt, zit men in het bad.

Epiloog

Op 9 december 1974 ontving Valéry Giscard d’Estaing de acht andere staats-hoofden en regeringsleiders van de EEG voor een tweedaagse Top in Parijs. De delicaatste kwestie bewaarde hij voor de tweede middag. In een salon op de begane grond van het Elyséepaleis, de gasten informeel op stoelen door elkaar heen gezeten, met een koekje bij koffie of thee, kwam het hoge woord eruit: “Zou het niet aardig zijn om enige regelmaat in deze bijeenkomsten

⁴⁹ Zie het slot van III voor het verschil met de Nederlandse Eurocommissaris, die er niet zit ‘namens’ iemand, maar ‘voor’ het Europees algemeen belang.

te brengen?”. Tevoren had Giscard zich overtuigd van de steun van Helmut Schmidt: de Frans-Duitse as stond. De Italiaanse premier Aldo Moro was de eerste die over de brug kwam: hem leek het een goed idee; nu Groot-Brittannië sinds een jaar lid van de EEG was, vreesden de Italianen een directoraat van de grote drie en dat kon zo worden voorkomen. De Britse premier Harold Wilson zelf hield zijn kaarten op de borst. De vertegenwoordigers van de Benelux hadden er duidelijk geen trek in.

Maar toen had Leo Tindemans een idee. *Waar* die bijeenkomsten dan moesten plaatsvinden. De Belgische premier wilde graag dat een aantal zich in Brussel zou afspelen “vanwege de cohesie van de Europese instellingen”. Giscard d’Estaing kon zijn vreugde met moeite bedwingen. “Vanaf het moment dat we over de ontmoetingsplaats spraken, was het spel gespeeld! Nu was het een kwestie van wat concessies doen. Zo kwam het dat na lange discussies – die ik van binnen met een heerlijk gevoel volgde, want de inzet scheen me binnen – besloten om drie vergaderingen per jaar te beleggen, en van de twee vergaderingen in het eerste semester er verplicht eentje te houden in Brussel of in Luxemburg”.⁵⁰

⁵⁰ Giscard d’Estaing (1988), pp. 120-121. Het is, ten slotte, niet uitgesloten dat Tindemans dit plannetje smeedde met Jean Monnet; die had vlak voor de Parijse Top een constructief onderhoud met hem (Monnet, (1976), p. 604) en droomde altijd al van een Europees federaal district à la Washington (bijv. *ibid*, 433).

Aangehaalde literatuur

- Baldwin, R. en M. Widgrén, 'Power and the constitutional Treaty: discard Giscard?', *Center for European Policy Research*, juni 2003 (www.cepr.org/baldwin-widgren.htm).
- Balkenende, J.P., 'Europa niet gebaat bij twee stuurliu', *de Volkskrant*, 4 februari 2003.
- Barber, B., *Fear's Empire. War, terrorism and democracy in an age of interdependence*, New York, 2003.
- Daalder, H., 'Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek (1964)', in: Idem, *Van oude en nieuwe regenten. Politiek in Nederland*, Amsterdam, 1995, pp. 11-39.
- Dauvergne, A., *L'Europe en otage? Histoire secrète de la Convention*, Parijs, 2004.
- Eijsbouts, W.T., 'De Raad van Opperhoofden. Over het regeringsstelsel van de Unie', in: Koekkoek, A.K. (red.), *Bijdragen aan een Europese Grondwet. Staatsrechtconferentie 2000*, Deventer, 2000, pp. 59-87.
- Eijsbouts, W.T., 'Presidenten, parlementen, fundamenteen. Europa's komende constitutie en het Hollands ongemak', *Nederlands Juristenblad*, 2003, jrg. 78, nr. 13, pp. 662-673.
- Minister van Buitenlandse Zaken, *Europa in de steigers. De Nederlandse inbreng in de volgende fase van de Conventie over de toekomst van Europa*, Den Haag, 2002.
- Fischer, J., *Rede von Bundesaussenminister Fischer zur europäische Verfassung vor dem Deutschen Bundestag*, Berlijn, 2 juli 2004.
- Giscard d'Estaing, V., *Le pouvoir et la vie*, Parijs, 1988.
- Guéhenno, J., *La fin de la démocratie*, Parijs, 1993.
- Harryvan, A.G. e.a. (red.), *Voor Nederland en Europa. Politici en ambtenaren over het Nederlandse Europabeleid en de Europese integratie, 1945-1975*, Den Haag, 2001.
- Lamassoure, A., *Histoire secrète de la Convention européenne*, Parijs, 2004.
- Monnet, J., *Mémoires*, Parijs, 1976.
- Nicolaï, A., 'Lastig Nederland héél interessant', *Europa van morgen* 55, 19 februari 2003.
- Nicolaï, A. 'Een nieuwe legitimiteit voor Europa', *NRC Handelsblad*, 27 mei 2004.
- Norman, P., *The Accidental Constitution. The story of the European Convention*, Brussel, 2003.
- Plattner, M.F., 'Sovereignty and democracy', *Policy Review*, 2003, nr. 122.
- Ringer, S., 'Wealth and Decay' [Bespreking van: *The Norwegian study of power and democracy*], *Times Literary Supplement*, 13 februari 2004.
- Rosanvallon, P., *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Parijs, 1992.
- Smaele, H. de en J. Tollebeek (red.), *Politieke representatie*, Leuven, 2002.

- Soetenhorst, B., 'Balkenende blufte over 'zijn' EU-top', *Het Parool*, 7 mei 2004.
- Thatcher, M., 10, *Downing Street. Mémoires*, Parijs, 1993.
- Werts, J., *The European Council*, Den Haag, 1992.

Verlevendiging van de democratie,
in het bijzonder door het afschaffen
van algemene representatie

Prof. dr. R.J. in 't Veld



Illustratie vorige pagina:

Jacob van Ruisdael (1628/9-1682), *Winterlandschap*, ca. 1660/5

“I shall show...how the so-called ‘sovereignty of the people’ came to be based on the votes of an electorate that was neither given adequate information nor an opportunity of getting together and deciding on one policy rather than another. And how the much vaunted ‘free vote’ came to signify no more than the meaningless assent of assemblies tamed to servility and silence”¹

Alexis de Tocqueville

Introductie

Democratie is tegenwoordig verreweg de populairste methode om een samenleving te besturen. Volgens Abraham Lincoln is democratie een heel breed concept: “government of the people, by the people and for the people”. Een paar eeuwen later definieert Schumpeter democratie echter op een veel beperktere manier: “...the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people’s vote”.² Honderden definities liggen daar tussenin. Vanaf haar geboorte, ongeveer 2500 jaar geleden in Athene, heeft de democratie altijd ernstige conceptuele gebreken gekend.

Het concept van een demos dat soeverein was, was weliswaar innig verstrengd met de notie van een bevolking die op een zeker territorium verbleef, maar beide werden nimmer identiek. In Griekse steden waren slaven uitgesloten van de demos. Later bedierven zigeuners en andere nomaden het spel. Een demos mag zichzelf besturen. Het is niet gebonden aan een goddelijke code of een ander van buiten of boven komende richtlijn. De demos is soeverein. Maar hoe constitueert een demos zich?³ Later ging het begrip staat een rol spelen, en werd de demos de bevolking van een staat: “Eine Verbandseinheit sesshafter Menschen”. Demos en territorium begrensd elkaar. Vervolgens ontstond een dispuut over de vraag wie tot die demos te rekenen.⁴ Bij Kranenburg kan men nalezen hoe lang in ons land de worsteling duurde alvorens het algemeen kiesrecht werd aanvaard.⁵ Die worsteling betrof de vraag naar de competentie van groepen van burgers om de juiste vertegenwoordigers te kiezen. Thorbecke volgde op dit punt François Guizot in de uitsluiting van de bezitloze: “Zijn blik, gebonden aan de eigen dagelijkse

¹ Tocqueville (1995), p. xi.

² Schumpeter (1950), p. 269.

³ Reeds Hugo de Groot worstelde met die vraag: over de gewenste verdeling van macht rond de vervreemding van een imperium koos hij voor een ingewikkelde redenering waarin vorst en volk beide een rol speelden.

⁴ Uiteraard leverde het bezit van koloniën nogal wat problemen op bij het formuleren van democratische beginselen voor die territoria. Daar kwam men dan ook niet goed uit. In veel staten was de negentiende eeuw al verlopen voordat algemeen kiesrecht ingang vond.

⁵ Kranenburg (1958).



Een prent van Albert Hahn uit 1904.

De grote schoen van het algemeen kiesrecht trapt een aantal heren het parlement uit

behoefte, kan zich tot de algemene zaak niet verheffen”. Pas in 1919 vond in Nederland het algemeen kiesrecht ingang. De ontwikkeling van het demosbegrip ijde dus na ten opzichte van aanvaarding van representatie als op effectiviteit gerichte werkwijze. Kranenburg beschrijft in het voetspoor van John Locke en Baron de Montesquieu de noodzaak van een volksvertegenwoordiging vooral als een reactie op toegenomen complexiteit: “slechts in een zeer primitief ontwikkelingsstadium” is directe democratie mogelijk. Zodra het om oorlog gaat, is de creatie en differentiatie van organen nodig. Daarvan is de volksvertegenwoordiging een voorbeeld. Representatie is dan dus een noodzakelijk

onderdeel van effectieve vormgeving van democratie.

‘No taxation without representation’ beschermde de bevolking tegen de willekeur van de landheer. Uiteindelijk kreeg de volksvertegenwoordiging ook een gewichtige plaats in de machtscheiding binnen de inmiddels ontwikkelde nationale staat. Zonder twijfel was representatie noodzakelijk om tot een vorm van aggregatie en weging van voorkeuren van burgers te komen en op doelmatige wijze besluiten te kunnen nemen. Maar ook een element van ‘benign paternalism’ was steeds in de idee van representatie verscholen: de volksvertegenwoordiger gaf niet alleen weer, maar bezat ook een superieur inzicht. Zo leverden burgersoevereiniteit enerzijds en weldadig paternalisme door democratische bestuurders anderzijds voortdurend onderlinge spanningen op, zowel constructieve als destructieve.

Democratie, beschouwd als een besluitvormingsarrangement, bleek al evenzeer kwetsbaar: de meerderheidsregel produceert soms Arrow’s paradoxen, en bovendien blijft passie onderbelicht omdat de meerderheidsregel op zich zelf de kardinale dimensie van individuele voorkeuren niet tot uitdrukking brengt.⁶ Mede daardoor is het mogelijk dat coalitievorming leidt tot figuren die beantwoorden aan de Ostrogorski paradox omdat zij een programma opleveren dat voor ieder issue de opvatting van de minderheid bevat.⁷ De paradox van Arrow is daarom zo indrukwekkend, omdat daardoor de idee van inhoudelijke rationa-

⁶ Arrow (1957), In ‘t Veld (1975).

⁷ Rae and Daudt (1976), pp. 391-399.

liteit van een gemeenschap aan gruzelementen is geslagen. Arrow heeft immers bewezen dat er geen besluitvormingsregel is te bedenken die uit consistente individuele voorkeuren steeds een consistente groepsvoorkeur voortbrengt. Dat geldt dus ook voor de meerderheidsregel. De Ostrogorski paradox laat zien dat processen van coalitievorming inhoudelijk in termen van de verbinding met inhoudelijke voorkeuren van coalitiepartners vaak een willekeurige uitkomst hebben. Voor mij luidt de conclusie uit de vereniging van beide, dat wij er verstandig aan doen de gedachte aan een inhoudelijk begrip groepsrationaliteit voor eens en voor altijd te verbannen. Hoewel Arrow pas in de tweede helft van de twintigste eeuw de paradox in algemene vorm beschreef, waren de voornaamste gebreken al in de achttiende eeuw ontdekt door De Condorcet en Rousseau, en in de negentiende eeuw door Lewis Carroll, Alexis de Toqueville, J.S. Mill en anderen.⁸ Daarom onderscheiden wij in de democratietheorie twee hoofdvarianten:

- de variant die blijft vertrouwen op de meerderheidsregel als waarborg voor democratische besluitvorming;
- een tweede variant die juist beducht is voor de tirannie van de meerderheid en de kern van het democratische gedachtegoed juist situeert in de tempering van iedere machtsuitoefening (de Madisonian variant).

De Madisonian variant van democratie, gebaseerd op het gedachtegoed van James Madison zoals neergelegd in de Federalist Papers, is veel meer geconcentreerd op de totstandkoming van checks and balances tussen functies van bestuur als het democratische kernconcept dan op de honorering van de preferenties van de meerderheid. Scheiding der machten wordt de voornaamste doelstelling in die variant van democratietheorie. Het debat over de relatieve verdiensten van op consensus gerichte dan wel op meerderheden georiënteerde typologieën van democratie duurt tot de dag van vandaag voort.

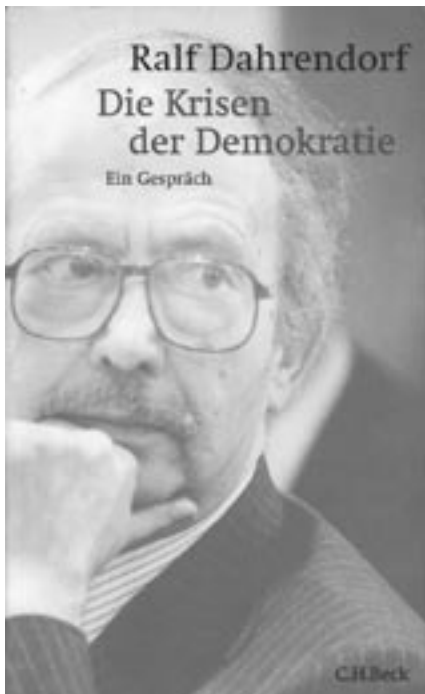
De aanwezigheid van ernstige conceptuele gebreken van democratie als theorie heeft niet kunnen verhinderen dat in de afgelopen twee eeuwen een groep van onderling verwante typen van representatieve, constitutionele democratie het dominante format voor de vormgeving van nationale staten heeft opgeleverd. Binnen de bandbreedte van presidentiele en parlementaire uitwerkingen genoot en geniet dit format ongehoorde populariteit, overal ter wereld. Alle westerse politieke leiders prediken democratie als een universeel recept. Representatie ontwikkelde zich geleidelijk tot het meest vooraanstaande arrangement waardoor de bevolking als geheel via verkiezingen aan een vertegenwoordigend lichaam een algemene volmacht verleent om in alle domeinen van het bestaan gedurende een bepaalde periode bindende beslissingen te nemen.

⁸ Condorcet (1785), Rousseau (1995), Tocqueville (1955 en 2002), Mill (1991).

Staat, soevereiniteit, samenleving en territoir zijn geleidelijk intens verstrengeld geraakt met democratie: de totstandkoming van de natiestaat was van nature territoir-georiënteerd, haar geweldsmonopolie werd gelegitimeerd door representatieve democratie, de vertegenwoordigde bevolking was de stabiele populatie binnen datzelfde territoir, die geleidelijk evolueerde in een samenleving met een graad van cohesie die soevereiniteit rechtvaardigde. Natuurlijk was de dynamica van deze ontwikkeling oneindig veel gecompliceerder dan de beknopte formulering die we zojuist suggereerden.

Crisisbeschouwingen

Recent is door een groot aantal auteurs echter de noodklok geluid over de crisis waarin de parlementaire democratie zich thans bevindt, onder wie Ralf Dahrendorf, Manuel Castells en Colin Crouch.⁹ Hun verklaringen voor de crisis vertonen verwantschap maar zijn niet identiek. Omdat het onze taak is het verschijnsel van representatie onder de loep te nemen, en de genoemde auteurs zich daarop concentreren, behandelen wij hen in het bijzonder. Andere belangrijke auteurs als Jean-Marie Guéhenno, Claude Lefort and Mark Elchardus laat ik bewust terzijde.¹⁰



Dahrendorf identificeert de relaties tussen de crisis van de democratie en de crisis van de natiestaat als de voornaamste issue. “Die Demokratie braucht”, zo wordt Eric Hobsbawm in Dahrendorf geciteerd, “einen politischen Raum um zu existieren...üblicherweise den Staat”. Dahrendorf stelt daarop dat “[wir] allerdings...heute eine Schwächung der Nationalstaaten, eine Verschiebung der Kräfte hin zu multinationalen Organisationen und Korporationen [erleben]”.¹¹ Omdat zoveel belangrijke collectieve beslissingen tegenwoordig buiten de traditionele ruimte van het democratische arrangement worden genomen, is het niet langer mogelijk de drie belangrijkste vragen, die Dahrendorf beschouwt als cruciaal om te testen

Die Krisen der Demokratie van Ralf Dahrendorf

⁹ Dahrendorf (2002), Castells (2001) en Crouch (2000).

¹⁰ Guéhenno (1993), Lefort (1981) en Elchardus (2002).

¹¹ Dahrendorf (2002), p. 11 en 15-16.

of we wel of niet te maken hebben met democratie, zonder meer te beantwoorden:

- How can we bring about change in our societies without violence?
- How can we control the rulers with the support of a system of checks and balances and ensure that they will not abuse power?
- How can all citizens participate in the exercise of power?

Dahrendorf wijst op het bestaan van een nieuwe elite, een globale ‘class’ die profiteert van zijn competentie om alle opties van informatietechnologie te benutten. Deze elite heeft volgens Dahrendorf de ‘natural tendency’ om zichzelf los te maken van de traditionele democratische instituties.¹²

Bauman zingt in zijn boeken *Globalisation en Society under Siege* op dwingende wijze hetzelfde deuntje.¹³ Hij citeert daarin Richard Rorty: “Platoons of vital young entrepreneurs fill the front cabins of transoceanic jets, while the back cabins are weighted down with paunchy professors like my self, zipping off to interdisciplinary conferences held in pleasant places”.¹⁴ En ook zijn eigen positie is kristalhelder: “An effective response to globalization can only be global. And the fate of such a global response depends on the emergence and entrenchment of a global (as distinct from ‘international’, or more to the point interstate) political arena”.¹⁵

Crouch spreekt over post-democracy, en legt uit dat democratie eenvoudigweg geen gelijke pas heeft gehouden met de ontwikkeling van het kapitalisme naar werkelijk globale verhoudingen. Hij beschouwt de ‘global firm’ dan ook als de sleutelinstitutie van de postdemocratische wereld.¹⁶ Hij wijst eveneens op het bestaan van een ondernemerselite: “as the rise of the corporate elite parallels the decline in the vigour of creative democracy”.¹⁷ Op wereldniveau treft men geen enkele democratische instelling aan. Het globale economische conglomeraat mag heersen, omdat er nauwelijks enige countervailing power beschikbaar is. Op deze wijze geïnterpreteerd betekent globalisering dus een onmiddellijke bedreiging voor democratie.

Castells is een analist van hedendaagse werelden. Deze Spaans-Amerikaanse socioloog heeft een trilogie geschreven over de informatiesamenleving.¹⁸ Castells beschrijft in zijn indrukwekkende poging om een fundamentele en

¹² Ibidem, p. 22.

¹³ Bauman (2000) en Bauman (2002).

¹⁴ Ibidem, p. 41.

¹⁵ Ibidem, p. 19.

¹⁶ Crouch (2000), pp. 20-29.

¹⁷ Ibidem, p. 36.

¹⁸ Castells (1996-1998).

brede analyse van de informatiesamenleving tot stand te brengen majeure veranderingen in zogenaamde basic beliefs, fundamentele normatieve opvattingen. Hij heeft de ferme mening dat als consequentie van ICT en in het bijzonder Internet onze perceptie van tijd dramatisch zal veranderen.¹⁹ Deze redenering van Castells heeft een zeer directe relatie met de kern van het democratiebegrip. Het moge immers duidelijk zijn, dat het functioneren van democratie zich voltrekt in biologische tijd: processen van wetgeving en beleidsvorming in het algemeen voltrekken zich bij voorbeeld traag vanwege de noodzaak van overleg en reflectie, en van accumulatieve argumentatie. Verkiezingen vergen uitvoerige voorbereiding. De dynamiek van steunverlening en –ontzegging neemt tijd. Tijdloze democratie lijkt dus een contradictio in terminis.

De netwerksamenleving kenmerkt zich door de afwezigheid van centraliteit, omdat netwerken per definitie niet uitsluitend op centraliteit kunnen zijn gebaseerd. Betrekkingen tussen actoren in niet-oneindige netwerken zijn in ieder geval mede gebaseerd op empathie: indien twee of meer actoren in een netwerk een transactie tot stand brengen, bijvoorbeeld een afspraak maken, een contract sluiten, of op enigerlei andere wijze samenwerken, zullen zij in hun opstelling het bewustzijn reflecteren, dat steeds ook andere actoren binnen het netwerk de gevolgen van hun handelingen zullen ondervinden. Daar houden zij rekening mee. Dat is geen altruïsme, maar lijfsbehoud. Laten zij dat na, dan zal vergelding volgen en/of het netwerk zal in verval raken. De aanwezigheid van empathie is dus een belangrijke waarde binnen netwerken. De aanwezigheid van empathie sluit weliswaar niet ieder element van hiërarchie uit, maar hiërarchie alleen kan de omgang met de complexiteit die karakteristiek is voor het functioneren van netwerken niet aan. Hiërarchie is bijvoorbeeld ook ongeschikt om het type van complexiteit te beheersen dat is verbonden met de optimale distributie van goederen zoals verzorgd door een stelsel van onderling verbonden markten.

¹⁹ Naar het oordeel van Castells is de gedurende de moderne era geconsolideerde lineair-causale conceptie van tijd niet langer vol te houden: "This linear, irreversible, measurable, predictable time is being shattered in the network society, in a movement of extraordinary historical significance." (I, p. 433). Zijn lijn van argumentatie leidt tot de formulering van hypotheses: "I propose the hypothesis, that the network society is characterized by the breaking down of rhythmicity, either biological or social, associated with the notion of a lifecycle." (I, p.446). Simultaniteit en tijdloosheid zijn de voornaamste producten van ICT: "Timeless time (...) occurs when the characteristics of a given context, namely, the informational paradigm and the network society, induce systemic perturbation in the sequential order of phenomena performed in that context". (I, p. 464)." Tijdloze tijd behoort tot de "space of flows", de ruimte die door stromen wordt gevormd, terwijl tijddiscipline, biologische tijd en sociaal bepaalde volgordes de karakteristieke vormen van plaatsen op aarde, die onze gesegmenteerde samenlevingen structureren en ze weer van hun structuur beroven (I, p. 465).

De voornaamste verschillen tussen netwerken en markten zijn:

- Markten kunnen functioneren op basis van uitsluitend egocentriciteit; empathie is niet vereist;
- Markten bestaan in het algemeen alleen uit horizontale, contractuele relaties terwijl netwerken tevens semi-hiërarchische relaties kunnen herbergen;
- Markten zijn gekarakteriseerd door bilaterale relaties, terwijl netwerken vaak ook multilaterale relaties zullen kennen.

In netwerken en op markten treft men dus veel niet-hiërarchische relaties aan, terwijl het geweldsmonopolie als voornaamste karakteristiek van de staat zo ongeveer synoniem is met hiërarchie en centraliteit. Omdat het bestaan van de natiestaat gebaseerd is op het geweldsmonopolie, raakt het concept van de staat en van daarbinnen plaatsvindende politiek onmiddellijk in levensgevaar binnen een netwerksamenleving die centraliteit niet langer gedooft. Castells en Dahrendorf refereren voorts beiden uitdrukkelijk aan de opkomst van ‘mediapolitics’ als een bedreiging voor de democratie. Hun verklaringen vertonen veel gelijkenis met wat ik eerder schreef over de verschraving van de rol van politieke partijen en de verplaatsing van het politiek forum van parlementen naar televisiestudio’s.²⁰ De redeneertrant is de volgende: vanwege het verdwijnen van overheersende en consistente politieke ideologieën zijn politieke partijen begonnen zich te gedragen als economische actoren die streven naar een maximaal aantal stemmen bij de eerstvolgende verkiezingen. Ze beantwoorden daarom aan de economische theorie die handelt over de keuze van een optimale vestigingsplaats. Vraag waar twee ijsverkopers op een oneindig groot strand met een homogeen gespreide populatie het beste kunnen gaan staan: de theorie leert ons het antwoord, pal naast elkaar. Politieke partijen kiezen daarom een programmatische positie vlakbij die van de andere voorname partijen. Tenminste voorzover zij op macht georiënteerd zijn en zich niet nog gedragen als een beginselpartij. Als gevolg daarvan schrompelt het programmatische spectrum dramatisch. Persoonlijkheden in plaats van programma’s worden het voornaamste onderscheidende kenmerk van de politieke partij. Alleen via massamedia is het mogelijk persoonlijkheden te ‘verkopten’. Zo groeit de structurele afhankelijkheid van politieke partijen en politici ten opzichte van massamedia aanzienlijk. Anderzijds hebben de media de politiek broodnodig voor die nieuwsproductie die hen een competitieve voorsprong verschaft ten opzichte van hun concurrenten. Structurele wederzijdse afhankelijkheid tussen politiek en media is daarmee een duurzaam kenmerk van onze samenleving geworden. De centrale positie van de media die op zichzelf weer netwerken zijn met hun economisch gemotiveerde drang naar nieuwsproductie is er de oorzaak van dat het politieke debat oppervlakkig en hype-achtig wordt. Meer fundamenteel moet de conclusie wel zijn dat voornoemde verplaatsing de oorspronkelijke betekenis van representatie vernietigt omdat de media niets en niemand representeren.

²⁰ In 't Veld (1999).



Marijnissen en Bos in het tv-debat van RTL-4. De individuele kiezer is vooral kijker

In dit mediapolitieke landschap is de individuele kiezer dus vooral kijker en een beetje lezer. Zoals Castells terecht opmerkt, is het niet onwaarschijnlijk dat ik als kiezer mijn stem vooral zal gebruiken om bij verkiezingen mijn afkeer of afkeuring te laten zien van de voormalige machthebbers. Meer dan mijn voorkeur te onthullen voor mijn favoriete vertegenwoordiger. Castells drukte het tamelijk recent in een bijeenkomst in De Balie gedurende de spannende lentedagen van 2002 als volgt uit: “political representation is obsolete now”. Castells zelf legt merkwaardigerwijze niet de verbinding met het argument dat de ontwikkeling van een nieuw tijdconcept, zoals hierboven beschreven, eveneens problemen veroorzaakt. De idee van een volmacht van de kiezer aan de vertegenwoordiger voor een langere tijdsperiode is immers niet te verzoenen met tijdloze tijd.

Naar zijn oordeel brengt het proces tot verkiezing van volksvertegenwoordigers niet langer een duurzaam mandaat voort voor de vertegenwoordiger. Dat proces registreert immers slechts de momentane afkeer van de voormalige machthebbers of sommige daarvan. Een momentopname zonder enige betekenis voor de verdere toekomst, zeker niet voor de wat langere termijn. Castells voerspelt dat de volatiliteit van de kiezersvoorkeuren nog zal toenemen.

De argumenten die de bewering over het afglijden van de democratie ondersteunen wijzen dus enerzijds in de richting van de wereldwijde ontwikkelingen

die zijn gekenmerkt door de afwezigheid van democratische instituties en de toenemende dominantie van globale economische conglomeraten, en begeleid door de opkomst van een globale elite. De noties van staat, territorium, samenleving, soevereiniteit en daarom van democratie zelf raken daarbij geleidelijk irrelevant. Anderzijds zijn informatietechnologie en massamedia geïdentificeerd als bedreigingen voor instandhouding van de democratie met een specifiek ongunstige invloed op representatie. In onderlinge vereniging leiden deze trendmatige ontwikkelingen tot het geleidelijk verdwijnen van checks and balances.

In dit artikel wil ik nader ingaan op het vraagstuk van representatie in democratische contexten. Eerst zal ik systematisch de klassieke argumenten ten faveure van representatie de revue laten passeren. Vervolgens analyseer ik nader waarom deze argumenten aan kracht verliezen als gevolg van recente ontwikkelingen waarvan de hierboven reeds geregistreerde deel uitmaken. Daarna zal ik enige alternatieve paden schetsen voor vruchtbare democratische praktijken en daarbij in het bijzonder aandacht schenken aan directe en functionele democratie.

Representatie: de klassieke argumenten pro

In de Federalist Paper 10 van de Amerikaan James Madison is het volgende klassieke argument voor representatie te lezen:



James Madison (1751-1836)

“The two great points of difference between a democracy and a republic are: first, the delegation of the government, in the latter, to a small number of citizens elected by the rest; secondly, the greater number of citizens, and greater sphere of country, over which the latter may be extended. The effect of the first difference is, on the one hand, to refine and enlarge the public views, by passing them through the medium of a chosen body of citizens, whose wisdom may best discern the true interest of their country, and whose patriotism and love of justice will be least likely to sacrifice it to temporary or partial considerations. Under

such a regulation, it may well happen that the public voice, pronounced by the representatives of the people, will be more consonant to the public good than if pronounced by the people themselves, convened for the purpose. On the other hand, the effect may be inverted. Men of factious tempers, of local prejudices, or of sinister designs, may, by intrigue, by corruption, or by other means, first obtain the suffrages, and then betray the interests, of the people. The question resulting is, whether small or extensive republics are more favorable to the election of proper guardians of the public weal; and it is clearly decided in favor of the latter by two obvious considerations: In the first place, it is to be

remarked that, however small the republic may be, the representatives must be raised to a certain number, in order to guard against the cabals of a few; and that, however large it may be, they must be limited to a certain number, in order to guard against the confusion of a multitude. Hence, the number of representatives in the two cases not being in proportion to that of the two constituents, and being proportionally greater in the small republic, it follows that, if the proportion of fit characters be not less in the large than in the small republic, the former will present a greater option, and consequently a greater probability of a fit choice.”²¹

Madison noemde ‘a republic’ wat wij als een representatieve democratie aanduiden. Hij reserveert daarnaast de term democratie voor wat wij directe democratie zouden noemen. Zijn argumentatie bevat veel nuanceringen aangaande de zegeningen van representatie. Wat betekent representatie eigenlijk? De vertegenwoordiger representeert de vertegenwoordigde, maar vervangt hem niet. De vertegenwoordiger is niet gelijk aan de vertegenwoordigde. De vertegenwoordiger krijgt de volmacht om in een zekere context te handelen namens de vertegenwoordigde. In de context van parlementen heeft de volmacht, hoewel slechts voor een beperkte periode verstrekt, wel een zeer brede strekking: parlementen kunnen immers iedere publieke aangelegenheid behandelen en ieder besluit nemen! De verstrekte volmacht luidt dus eigenlijk: handel bestens! Locke and Montesquieu beschouwden het fenomeen representatie in de eerste plaats als een remedie voor de toegenomen complexiteit van een samenleving. Directe democratie was naar hun oordeel alleen in een primitieve fase van de ontwikkeling van een samenleving mogelijk geweest. Zodra aangelegenheden betreffende externe bescherming en interne veiligheid op de agenda verschijnen, worden de creatie en differentiatie van afzonderlijke organen noodzakelijk. Een gekozen parlement is één van die organen.

Het wijsheidsargument

Het hierboven gegeven citaat uit Madison’s Federalist Paper 10 bevat een machtig eerste argument ten gunste van representatie: de veronderstelde wijsheid van de vertegenwoordiger. Op deze manier zal “the public voice as pronounced by the representatives” weldadiger voor de samenleving zijn dan de stem van de vertegenwoordigden. Ook gaat Madison nader in op de problematiek van de optimale schaal die veel debatten over democratie compliceert – zoals we nog zullen zien – door het op eenvoudige wijze te beschrijven als: des te omvangrijker het aanbod van geschikte breinen, des te beter. Beschouwt Madison het mogelijke surplus aan wijsheid van de vertegenwoordiger als een voorwaardelijk voordeel, latere auteurs gaan dat surplus als een vanzelfsprekendheid beschouwen. In haar klassieke bijdrage definieerde Hannah Pitkin representatie als “acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them”.²²

²¹ Madison (1787).

²² Pitkin (1967).

Het ‘superior wisdom’ argument heeft de discussie over representatie en de legitimatie van de praktijk gedurende een aantal eeuwen gedomineerd. De enorme expansie van de publieke sectoren in alle traditionele democratieën was immers in overwegende mate gebaseerd op ‘benign paternalism’, tot uitdrukking gebracht door democratische bestuurders, zowel parlementen als regeringen, in verschillende bestuurslagen in de samenleving. De productie van collectieve goederen steunde op twee pijlers. Ten eerste de sluijer der onwetendheid aan de kant van de bevolking. Burgers wisten niet wat goed voor ze was. Ten tweede de ongelijke spreiding van koopkracht. Het eerste veroorzaakte te zwakke voorkeuren voor bepaalde collectieve goederen, het tweede veroorzaakte een suboptimale koopkrachtige vraag onder de armere bevolkingsgroepen. Weldadig paternalisme in democratieën over de hele wereld bracht een niet geëvenaarde voorspoed op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg voor de gehele bevolking. Het ‘superior wisdom’ argument werd natuurlijk met name gebruikt ter verdediging van de aristocratie, zij het met die restrictie dat de gehele bevolking haar eigen leiders kon kiezen. Het gevaar van corruptie – zowel op macht als op geld gebied – nam af naarmate welvaart toenam. Later in dit verhaal bespreken wij of het succes uit het verleden wellicht ook de voornaamste oorzaak kan zijn van de afnemende waarde van het argument ten faveure van representatie in het huidige tijdsgewricht.

Het kostenreductie argument

Een zeer krachtig argument voor representatie schuilt in de overwegingen over de kostenreductie die het gevolg is van representatieve democratie ten opzichte van beslissingen door allen. Als iedereen immers zou moeten participeren in



Het Binnenhof en de Tweede Kamer

het maken van beslissingen, door samenkomst op één plaats, één topos, dan zou de maatschappij tot economische stilstand komen. Als beslissingen pas tot stand zouden kunnen komen na consultatie van alle burgers, dan zou de publieke sector volkomen lam komen te liggen. Representatie was dus een noodzakelijke economische voorwaarde voor collectief bestuur. Later kom ik terug op de vraag of dit argument ook stand houdt in het internet tijdperk.

Territoriale representatie

Het moderne concept van de staat ontstond als concept binnen een sedimentaire, territoriale wereld. Een nationale samenleving leefde binnen een nationaal territorium. Democratie sloot zeer goed aan bij deze territoriale focus. Alles wat gebeurde binnen dat territorium was van belang voor de bestuurders en dus voor het parlement. Dus schenen algemene verkiezingen en algemene representatie logische instituties. Natuurlijk was een vast territorium voor sommige culturen minder wenselijk. Nomaden zijn bijvoorbeeld altijd een belangrijke uitzondering op de regel geweest. Op de impact van huidige ontwikkelingen op het belang van het territorium en het effect daarvan op representatie komen we later terug.

Ideologie en waarden

Politieke ideologieën maakten een helder en geïntegreerd perspectief voor handelen mogelijk. Wij definiëren ideologie als een waardepatroon dat ten eerste coherent is en ten tweede zo geformuleerd is dat het als programma ten grondslag kan liggen aan handelen. Politieke partijen ontwikkelden zich geleidelijk tot de belangrijkste instituties om beleid te ontwikkelen met als doel om te kunnen gaan met de maatschappelijke dynamiek. Deze maatschappelijke dynamiek vroeg keer op keer om nieuw beleid. Nieuw beleid ontstond door binnen de partijen nieuwe standpunten te ontwikkelen op basis van een stevige ideologische grondslag. Kiezers werden in staat gesteld om een stem uit te brengen op basis van hun ideologische voorkeuren. De interne logica van een systeem waarin politieke partijen lijsten opstellen met kandidaten die de standpunten van de partijen representeren, is duidelijk. Verderop in dit verhaal komen wij terug op de vraag of het verdwijnen van klassieke ideologieën de interne logica van het systeem verstoort.

Representatie: geleidelijk verval of steun?

Hieronder zullen wij de argumenten ten gunste van representatie afzetten tegen de huidige trends en ontwikkelingen. De belangrijkste trends zijn bekend: Individualisering versterkt de vraag om individuele soevereiniteit op veel gebieden.

Globalisering en internationalisering vergroten de fysieke mobiliteit en verzwakken de mate waarin individuen gehecht zijn aan een vast territorium. Sommigen constateren echter een tegenbeweging; juist de lokale, meer intieme omgeving zou meer in trek zijn. Hiervoor is de term 'glocalisation' gereserveerd. ICT en in het bijzonder het internet veroorzaken een manier van leven die niet slechts bestaat uit burgerschap in fysieke gemeenschappen, maar

zij stellen ons ook in staat om te participeren in virtuele gemeenschappen. Sommigen stellen dat onze culturele ontwikkeling met name wordt gekarakteriseerd door differentiatie en fragmentarisering.

Gaan de traditionele argumenten ten gunste van representatie nog steeds op? Sommige auteurs signaleren een algemene crisis in representatieve democratie.²³ Wij beperken ons hier slechts tot het onderwerp representatie. Omdat het algemene onderwijsniveau onder de bevolking zo gestegen is, is het de vraag of volksvertegenwoordigers nog steeds betere beslissingen nemen dan de gemiddelde burger. Sluiers van onwetendheid zijn verdwenen. De toegenomen individualiteit heeft de vraag naar individuele soevereiniteit doen toenemen. Het 'superior wisdom' argument gaat in steeds mindere mate op nu het ontwikkelingsniveau van de gehele bevolking zo drastisch is toegenomen. Daarnaast is naar het oordeel van sommigen het prestige van politici gedaald door ondermeer media-interventies. Hierdoor kiezen steeds minder getalenteerde mensen voor een carrière in de politiek. Alleen zij die goed overkomen in de media komen op de betere plekken binnen de politiek terecht. Ook het kostenreductie-argument is thans minder belangrijk dan het ooit was. Internet biedt mogelijkheden om burgers als participanten bij het voorbereiden van voorstellen voor collectieve beslissingen in complexe reciproque netwerken te betrekken, tegen geringe kosten. Bovendien maakt internet het vinden van accurate en actuele informatie voor groepen met bepaalde voorkeuren mogelijk. Deliberatieve democratie is tegenwoordig betaalbaar.

Het concept van een stabiel territoire als eenheid van maatschappelijke organisatie is onder druk komen te staan door toenemende fysieke en virtuele mobiliteit. Hoewel de nieuwe globale elite, zoals hierboven beschreven, zich bezig houdt met: "flating, skating, surfing, often physically, but at all times spiritually" wordt hun lidmaatschap meer gekarakteriseerd door hun ongebondenheid en door de vrijheid om verbindingen met bepaalde territoria aan te gaan, dan door een gedeelde focus op een bepaald territoire.²⁴ Virtuele gemeenschappen zijn niet begrensd door enige fysieke grens.

Velen beschrijven de afgelopen decennia als een periode die wordt gekenmerkt door het verdwijnen van ideologieën. Dat betekent niet dat waarden als bron van inspiratie voor collectief handelen zijn verdwenen. Wel betekent het dat de mate van coherentie binnen bepaalde waardepatronen is afgenomen en dat waardepatronen zijn gefragmentariseerd. In het politieke domein bestaan niet langer alternatieve, elkaar uitsluitende, specifieke sets van waarden met overeenkomstige programma's, die elk fungeren als een gemeenschappelijke noemer en paraplu voor politiek handelen, zoals liberalisme of sociaal-democratie. De woorden en voorwaarden zijn dezelfde gebleven, maar zijn

²³ Zielonka (1998), pp. 137-176.

²⁴ Bauman (2002), p. 234.

tegenwoordig nog slechts vage labels voor politieke organisaties. Niet meer voor helder gedefinieerd politiek handelen. Zelfs hun symbolische functie is ambigu. Politieke partijen ontbeert het aan inhoud en betekenis, maar ondertussen identificeren zij zich meer met de staat dan ooit en zijn zij het best te vergelijken met een monopolie. Zielonka noemt dit: “the cartelisation of political parties”.²⁵ Peter Mair drukt zich nog krachtiger uit: “While the partyness of society is declining, the partyness of the state is increasing”.²⁶

De consequentie is dat het lidmaatschap van een politieke partij is afgenomen in aantal en betekenis. Ondertussen neemt het lidmaatschap van single issue – ook single value organisaties genoemd – organisaties toe. Deze organisaties representeren burgers voor zover het om waardegeoriënteerde gebieden gaat. Hierdoor is het voor de burger mogelijk om zich per waarde te laten vertegenwoordigen. Op deze manier onthult een burger zijn of haar voorkeuren door lidmaatschap van diverse single issue organisaties. Exit, voice en loyalty zijn ook hier belangrijke reguleringsmechanismen. Burgers kunnen zo op een bedachtzame wijze, zeer rationeel en precies, hun lidmaatschap kiezen. Als deze zijn of haar invloed als lid van een politieke partij, binnen een consensusdemocratie met meerpartijencoalities, vergelijkt met de invloed die hij of zij verkrijgt via zijn portfolio aan single issue lidmaatschappen, dan kan de conclusie wel eens in het voordeel van de laatste uitvallen. De te verwerven steun van de kiezer door een bepaalde politieke partij zal het gedrag van die partij op de hierboven beschreven manier doen veranderen: de oriëntatie en focus op de kiezersmarkt zullen in de plaats komen van de waardeoriëntatie. Na verkiezingen in een meerpartijensysteem zal een niet-transparant proces van coalitievorming de invloed van de kiezer verder doen afnemen. Vanzelfsprekend sluit lidmaatschap van een politieke partij het lidmaatschap van een single issue organisatie niet uit. Wel is het zo dat het aantal lidmaatschappen dat mensen aangaan begrensd is. Als het zo is dat het partijlidmaatschap meer marginaal is dan het andere lidmaatschap, dan zijn politieke partijen het eerste slachtoffer van bovengenoemde schaarste.

Fragmentatie van waardepatronen is niet alleen een institutioneel, maar ook een individueel probleem. Men hoeft geen voorstander te zijn van het postmoderne perspectief – en zich de verdwijning van de menselijke individualiteit voor de geest te halen of de deconstructie van de notie van ‘het subject’ te omarmen – om te accepteren dat het verdwijnen van grote theorieën en coherente ideologieën ook sporen in gedachten en ideeën heeft nagelaten. We kunnen er niet langer vanuit gaan, dat ieder individu beschikt over een coherent waardepatroon, dat gerelateerd is aan en betrekking heeft op elk denkbaar maatschappelijk domein. Een waardepatroon bijvoorbeeld, op basis waarvan én milieubeleid én onderwijsbeleid beoordeeld kunnen worden. Het kan best zijn dat ik heel sterke voorkeuren op milieugebied en onderwijsgebied heb,

²⁵ Zielonka (1998), p. 140.

²⁶ Mair (1994).

maar dat ze niet zijn gebaseerd op een en hetzelfde waardepatroon. Het kan best zijn dat zij niets met elkaar te maken hebben. Mijn individuele identiteit kan het best getypeerd worden als een archipel die min of meer coherente waardesets herbergt, die relateren aan specifieke domeinen. Hoe kan ik dan consistent en geïntegreerd handelen? En wat maakt die notie van consistentie uit? Is die consistentie noodzakelijk? Als ik geld uitgeef en geld is schaars, of als ik tijd spendeer en tijd is schaars, dan zijn trade offs noodzakelijk. Het nut van een euro of een uur dat je respectievelijk uitgeeft of spendeert hangt af van de waarde die je aan tijd dan wel aan geld hecht. Je voorkeur voor een van de twee is waardegerelateerd, maar alleen indirect. Ik ben in staat om alternatieve manieren van het besteden van geld en tijd te rangschikken. Ook als die rangschikking niet gebaseerd is op een enkel coherent, alles omvattend dominant waardepatroon, omdat verondersteld nut van handelingsalternatieven de gids naar handelen is.

Alle democratietheorieën delen het idee dat maatschappelijke beslissingen tot op zekere hoogte met individuele voorkeuren van de burger overeen moeten stemmen. Arrow heeft met zijn Impossibility Theorem laten zien dat er geen beslissingsmechanisme bestaat dat redelijke criteria koppelt aan transitieve rangschikkingen van alternatieven. Maar in veel gevallen zullen de collectieve beslissingen desondanks in werkelijkheid overeenstemmen met de voorkeuren en preferenties van burgers. Toch blijft het een probleem hoe, als we het idee van gefragmentariseerde individuen accepteren, een representatieve democratie een geïntegreerde set beslissingen kan produceren, bijvoorbeeld als het gaat om de verdeling van schaarse goederen. Natuurlijk is het bestaan van de natie staat verbonden met centraliteit, maar het idee van democratie is dat niet. Hoe kan ik een algemene autorisatie afgeven aan een volksvertegenwoordiger, als mijn eigen waardenrepresentatie van de wereld totaal niet geïntegreerd is?

We zouden een universum kunnen creëren met gefragmenteerde individuen die collectieve beslissingen nemen in verschillende cirkels, organisaties, instituties en domeinen, net als in verschillende domeinen in het leven. Centraliteit wordt dan het probleem in plaats van de oplossing. Natuurlijk vereist het geweldsmonopolie centraliteit. Het monopolie op geweld als oplossing was noodzakelijk om het Hobbesiaanse probleem, het prisoners dilemma, op te lossen. Het is moeilijk om je een weldadige samenleving voor te stellen zonder geweldsmonopolie. Om die reden lijken invisible hand mechanismen niet de oplossing voor de publieke sector. Het is dus te vroeg om het concept van de staat te verbannen om het mogelijk te maken het democratieconcept te veranderen. Maar op het moment dat we de mogelijkheid van gefragmentariseerde individuen accepteren, zullen permanente spanningen tussen enerzijds het verlangen om democratie, begrepen als de soevereiniteit der burgers, te optimaliseren en de noodzaak van centraliteit aan de andere kant, onvermijdelijk zijn. Mediapolitiek beperkt het tijdspad van politiek handelen en versterkt bovendien keer op keer het belang van incidenten: hypes worden politieke gebeurtenissen pur sang. De media hebben hun eigen politieke werkelijkheid

gecreëerd, hun eigen politieke locus, en verklaren de wereld aan hun kijkers, luisteraars en lezers overeenkomstig hun eigen belangen. Politiek en politici zijn afhankelijk geworden van de media. De media zijn geen voorstander van representatie, omdat ze zich met name richten op directe confrontaties tussen bestuurders en het volk, dat door de media zelf vertegenwoordigd wordt.

De hierboven genoemde processen leiden gezamenlijk tot afnemende overtuigingskracht van elk van de eerder genoemde klassieke argumenten voor representatie. Gecombineerd met differentiatie en fragmentatie van individuele waarden, heeft dat een fundamentele crisis in het fundament van de representatieve democratie veroorzaakt: het superior wisdom argument, het kostenargument en het territoriumargument zijn aanzienlijk verzwakt.

Voor zover verkiezingen met name tekenen van afgunst produceren, leiden ze niet tot duurzame steunbetuigingen aan volksvertegenwoordigers. Verkiezingen draaien meer om politieke persoonlijkheden dan om programma's. Doordat deze politici (en de partijen die ze leiden) dag in dag uit naar een maximale kiezerssteun streven, kan een individuele kiezer niet verwachten dat een standpunt van de partijleider, zoals dat eerder is ingenomen voor de verkiezingen, ook op een stabiele manier terecht komt in het regeerakkoord en daarna wordt verwezenlijkt.



Zalm en Balkenende tijdens de verkiezingen van 2003

Waarom zou een kiezer, behept met een gefragmenteerd waardenpatroon zonder gemeenschappelijke noemer en verspreid over een groot aantal terreinen, er de voorkeur aan geven om zichzelf te laten vertegenwoordigen door een algemene vertegenwoordiger, die vage en flexibele standpunten inneemt, in plaats van te kiezen voor een lidmaatschap van enkele specifieke

single issue organisaties? Politieke partijen zijn lege dozen, dummies, voor zover het om inhoud gaat. Wel zijn ze zeer machtig binnen de parlementaire democratie. Media staan in het centrum van de politiek maar negeren representatie compleet. Dus is de kracht van politieke representatie, begrepen als een algemene autorisatie van een volksvertegenwoordiger voor een langere periode, fundamenteel ondermijnd. Deze tussentijdse conclusie leidt ons tot de vraag hoe wij democratie kunnen verbeteren middels het veranderen van representatie.

Verlevendiging van democratie

Wij zien de aanwezigheid van voldoende checks and balances in een maatschappelijk systeem van collectieve beslissingen als de ruggengraat van de democratie. Wij baseren ons op Arrow's meest fundamentele claim dat beslissingen binnen de publieke sector moeten ontstaan uit de voorkeuren van vrije en gelijke burgers, zonder dat uitoefening van macht ongecontroleerd blijft. Dictatuur van welk soort dan ook moet vermeden worden.

Arrow toonde aan de hand van zijn onmogelijkheidstheorema al aan dat wat in bovenstaande alinea wordt verlangd onmogelijk is. Scheiding der machten is een manier om checks and balances te creëren door het inperken van het domein van de soevereiniteit van burgers en/of de regering: rechters, marktmeesters, en anderen nemen belangrijke beslissingen met bindende kracht voor alle betrokkenen, onafhankelijk van vertegenwoordigende organen. Toch spelen parlementen een belangrijke rol in goed gevestigde systemen van checks and balances op een hoger abstractieniveau dan de individuele beslissing. Zij treden allereerst op als medewetgever en beperken zo de macht van de regeringen om bindende beslissingen te nemen. Zij houden regeringen vervolgens verantwoordelijk voor het uitoefenen van uitvoerende macht. In veel gevallen benoemen zij de leden van grondwettelijke en rechterlijke hogere organen (Raad van State en Hoge Raad) en de leden van de Algemene Rekenkamer. Zij keuren coalities goed. Specifieke kamers van parlementen buigen zich over eerder door regeringen geformuleerde ontwerpen van wet.

Zoals wij gezien hebben wordt het fenomeen algemene representatie bedreigd door belangrijke maatschappelijke trends. Maar zou het dan mogelijk zijn om in ieder geval de kwaliteit van checks and balances te behouden en de soevereiniteit van de burger te vergroten door een herontwerp van de representatieve instituties van democratieën? Eerst bezien wij beide elementen nogmaals zeer nauwkeurig: het algemene karakter van de representatie betekent dat het mandaat wordt verleend over de volle breedte van de taakstelling van de staat zodat geïntegreerde besluitvorming mogelijk is. Economen zullen steeds volhouden dat die integratie ook nodig is omdat de bestaande schaarste aan middelen noopt tot intersectorale afwegingen.

Het is echter niet per se noodzakelijk om de financiering van publieke taken steeds te verzorgen vanuit de algemene middelen. Aan een functioneel bestuur

met een meer beperkte taakstelling zou de bevoegdheid kunnen toekomen om retributies te heffen voor de desbetreffende diensten. De burger kan dan afwegen hoeveel diensten hij wil afnemen. Op de markt is de consument immers ook de enige die integrale afwegingen tot stand brengt. De illusie dat de staat dankzij representatieve democratie een vorm van substantiële rationaliteit zou kennen, is in de geavanceerde democratieliteratuur al lang terzijde geschoven.

De representatie leidt in ons veelpartijensysteem tot een coalitie die een regeerprogramma voortbrengt dat ver verwijderd is van het partijprogramma. Indien en voorzover burgers unieke combinaties van gefragmenteerde waarden hebben, zijn zij ook niet over de hele linie te representeren en is een vorm van representatie per waardengebied in functioneel bestuur veel adequater.

Als nóch het kostenargument nóch het verbeteringsargument ten gunste van representatie meer geldt, zou de soevereiniteit van burgers het best tot zijn recht komen door directe verkiezing van regering of bestuur en/of directe participatie in de besluitvorming. Beide elementen van directe democratie komen hierna aan de orde.

Meer directe democratie zou geïntroduceerd kunnen worden. De huidige Europese parlementaire democratieën laten zich in meerderheid karakteriseren door coalitie-regeringen die zijn ontstaan na de verkiezingen van parlementen en daarop volgende processen van kabinetsformatie. Toch zouden wij ook onze regering en de Algemene Rekenkamer direct kunnen kiezen. Een gekozen Rekenkamer zou niet alleen de bevoegdheid moeten hebben om de regering te controleren, maar ook om de regering naar huis te sturen. Dit zou resulteren in nieuwe verkiezingen van zowel regering als Rekenkamer. Op deze manier komen checks and balances ook tot stand. De controlefunctie van het parlement wordt dan overgenomen door de Rekenkamer. De bevolking is in staat het handelen van regering en Rekenkamer niet alleen te beoordelen maar ook bij verkiezingen volwaardig tot gelding te brengen.

De voorbereiding van wetgeving en andere besluiten kan vorm krijgen via deliberatieve democratie. Met behulp van beschikbare technieken kunnen processen van argumentatie en communicatie op grote schaal plaatsvinden met als doel goed gelegitimeerde beslissingen te nemen; burgers en organisaties zijn vrij om deel te nemen. Intensief gebruik van internet stelt de architecten van deze processen in staat om met miljoenen mensen tegelijkertijd te communiceren, zonder hoge transactiekosten. Op grond van dit proces neemt de regering de definitieve beslissing.

Natuurlijk is het hachelijk te suggereren dat geen intersectorale of integrale afweging meer nodig is. De noodzaak om de rijksbegroting binnen specifieke randvoorwaarden vast te stellen lijkt op zichzelf al een rechtvaardiging voor de aanwezigheid van een centrale actor, dus mogelijk een volksvertegenwoordiging. Toch een nadere suggestie op dit punt: zou het mogelijk zijn gedurende

enige maanden per jaar een interactieve simulatie te construeren tussen regering en bevolking waarbij zeer veel door de regering en anderen aangedragen alternatieven per sector de revue kunnen passeren? Steunverlening kan per internet blijken en argumentatie kan op die wijze eveneens plaatsvinden. Op een parallelbord kunnen de bij iedere mix van voorstellen passende scores over de totale lastendruk en een geïndividualiseerd beeld van de belastingdruk verschijnen. Zou een dergelijke simulatie resultaten opleveren die kunnen wedijveren met de resultaten van huidige parlementaire beslissingen? En zou daardoor het belang van inhoudelijke parlementaire beslissingen worden uitgehold zonder schade voor de kwaliteit van de democratie?

Meer en meer kan het gefragmenteerde karakter van waardepatronen resulteren in een ontwikkeling waarbij meer domeingeoriënteerde autoriteiten met uitvoerende macht worden geïnstalleerd. Directe verkiezingen van deze autoriteiten kunnen periodiek georganiseerd worden. Deze autoriteiten kunnen direct verantwoordelijk gehouden worden voor het beleid in dat specifieke domein, bijvoorbeeld regionaal onderwijs of gezondheidszorg. Wij noemen dit functionele decentralisatie. Het lijkt ons dat op deze manier democratie weer glans krijgt, omdat burgers zeer gepassioneerd zijn als het om onderwijs of gezondheidszorg gaat. De samenstelling van regionale functionele autoriteiten kan heel goed gebaseerd worden op reële keuzes tussen verschillende domein-specifieke waarden, en zo kunnen deze autoriteiten legitimiteit verwerven.

Op deze manier is het mogelijk om algemene vertegenwoordiging geleidelijk aan te laten verdwijnen, zonder de essentiële karakteristieken van democratie schade te berokkenen. Natuurlijk staan aanzienlijke hindernissen en bezwaren spoedige acceptatie van het bovenstaande in de weg: het meest gewichtige bezwaar bestaat uit een fundamenteel wantrouwen jegens het potentiële vermogen van de burger om waardevolle uitdrukkingen van het algemeen belang te produceren.²⁷ Voordat wij de acceptatie van enige van deze voorstellen bepleiten, is het wellicht verstandig om eerst nog fundamenteler tegen de zaak aan te kijken. Eerder identificeerden wij soevereiniteit, de staat, het territorium, de maatschappij en democratie als onderling verbonden, als een gordiaanse knoop. In het Europa van vandaag is dit patroon alleen maar complexer geworden: soevereiniteit is verspreid over verschillende lagen en domeinen. Verschillende autoriteiten binnen de Europese Unie nemen bindende beslissingen. Een Europese natie bestaat echter nog niet, het territorium van de EU is dynamisch geworden. In veel opzichten is de nationale staat niet langer soeverein. Politiek is verspreid en verplaatst. Dus moet de notie van centraliteit die zo verbonden is met de natiestaat per definitie aan heroverweging worden onderworpen.

Wij zijn traditioneel sterk geconcentreerd op centrale besluiten als vrucht van democratie. De structuur van de probleemstelling hangt vaak samen met de

²⁷ Hindess (2002), pp. 30-38.

institutionele structuur. Wij kunnen echter met enige fantasie vaak wel een arrangement bedenken waarbij een centraal genomen beslissing niet langer nodig is. Moderne theorieën formuleren niet zelden opties voor zelfregulering als alternatief voor centrale besluiten. Indrukwekkend op het eerste gezicht is bijvoorbeeld het al eerder aangestipte argument dat volksvertegenwoordigingen noodzakelijk zijn om de legitimiteit van besluiten te verzekeren. Zo bijvoorbeeld het besluit waar een door niemand gewilde vuilstort moet komen. Wij suggereren dat dergelijke beslissingen ook op andere wijze tot stand kunnen komen. Men zou bijvoorbeeld dit project ook kunnen aanbesteden: iedere gemeente mag onder couvert het bedrag afgeven dat zij wil ontvangen om de vuilstort op haar grondgebied toe te laten. De gemeente met het laagste bedrag 'wint'. De overige gemeenten betalen het gelag in een bedrag per inwoner. Het proces is zo georganiseerd, dat de knoop zichzelf doorhakt.

Uiteraard zijn niet alle beleidsproblemen op de hierboven geschetste wijze op te lossen. Ook wij zijn er tot nu toe niet in geslaagd om te bedenken hoe de aansturing van een leger anders dan centraal zou kunnen geschieden. Het beheer van het geweldsmonopolie van de staat vergt, naar het schijnt, toch steeds centraliteit en verticaliteit. Op andere beleidsterreinen echter is dit veel minder het geval.

Centraliteit, zoals wij eerder hebben besproken, blijkt noodzakelijk voor behoud van het geweldsmonopolie, maar hoeft desondanks niet aanwezig te zijn in alle maatschappelijke domeinen. Netwerken zouden het karwei ook kunnen klaren. Wij zouden verschillende maatschappelijke domeinen kunnen construeren met variërende schaal, waarbinnen heel verschillende autoriteiten opereren. De term decentralisatie zou wat vreemd zijn om dit zogenaamde multi level framework te beschrijven, omdat de nationale staat een van die levels is. Zoals wij zeiden: checks and balances zijn zeer belangrijk binnen een goed functionerende democratie. Representatie is wellicht niet nodig, checks and balances zijn dat wel. Door de versnippering en verplaatsing van de politiek zijn de checks echter uit balans geraakt. Wellicht kunnen we de zaak weer in evenwicht brengen door op functioneel niveau de soevereiniteit van de burger te vergroten.

Vanzelfsprekend moeten de knopen in de netwerken en de gebieden waar netwerken elkaar kruisen of overlappen, zeer nauwkeurig en zorgvuldig ontworpen worden. Door het verbreden van ons perspectief kunnen wij ons zelf echter in staat stellen om op basis van onze individuele waardepatronen, maatschappelijke instituties te hervormen en de instituties die in een meer paternalistisch tijdperk zijn ontstaan te verlaten. Door op functioneel niveau het deliberatieve proces te stimuleren en de soevereiniteit van de burger te vergroten, komt die stap als reële optie dichterbij. Een stap die het systeem van checks and balances herstelt en daarmee in potentie een stevige basis vormt voor het toekomstige democratische proces.

Aangehaalde literatuur

- Arrow, K.J., *Social Choice and Individual Values*, New Haven, 1951.
- Bauman, Z., *Globalisation*, New York, 2000.
- Bauman, Z., *Society under Siege*, Cambridge, 2002.
- Castells, M., *The Information Age*, London, 1996-1998.
- Castells, M., *The Internet Galaxy*, Oxford, 2001.
- Condorcet, Marquis de, *Essay on the application of analysis to the probability of Majority Decisions*, 1785.
- Crouch, C., *Coping with Post-democracy*, London, 2000.
- Dahrendorf, R., *Die Krisen der Demokratie*, München, 2002.
- Elchardus, M., *De dramademocratie*, Tielt, 2002.
- Guéhenno, J.M., *La Fin de la Démocratie*, Champs Flammarion, 1993.
- Hindess, B., 'Deficit by design', *Australian Journal of Public Administration*, maart 2002, pp. 30-38.
- Kranenburg, R., *Het Nederlandsch Staatsrecht*, Haarlem, 1958.
- Lefort, C., *Het democratisch tekort; over de noodzakelijke onbepaaldheid van de democratie*, Meppel, 1981.
- Madison, J., 'The federalist, no. 10. The utility of the Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection (continued)', *Daily advertiser*, 22 november 1787.
- Mair, P., *Party democracies and their difficulties*, Leiden, 1994.
- Mill, J.S., *Considerations on Representative Government*, New York, 1991.
- Pitkin, H.F., *The Concept of Representation*, Berkeley, 1967.
- Rae, D. en H. Daudt, 'The Ostrogorski Paradox: A Peculiarity of Compound Majority Decision', *European Journal of Political Research*, 1976, pp. 391-399.
- Rousseau, J.J., *Het Maatschappelijk Verdrag of Beginselen der Staatsinrichting*, Meppel, 1995.
- Schumpeter, J., *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York, 1950.
- Tocqueville, A. de, *The Old Régime and the French Revolution*, New York, 1955.
- Tocqueville, A. de. *Democracy in America*, Chicago, 2002.
- Veld, R.J. in 't, *Meerderheidsstelsel en welvaartstheorie*, Leiden, 1975.
- Veld, R.J. in 't, *Sturingswaan en ontzuivering*, Den Haag, 1999.
- Zielonka, J., *Explaining Euro-paralysis, 4. The crisis of modern democracy*, London, 1998.

Nederlandse bestuurscultuur

Prof. dr. G. Hofstede



Illustratie vorige pagina:

Jan van Goyen (1596-1656), *Panoramisch landschap met gezicht op de Haarlemmermeer*, ca. 1645

“C’est au législateur à suivre l’esprit de la nation...car nous ne faisons rien de mieux que ce que nous faisons librement, et en suivant notre génie naturel”¹

Montesquieu

Inleiding

Het toedichten van collectieve eigenschappen aan volkeren is vermoedelijk zo oud als de volkeren zelf – we vinden het in de oudste overgeleverde geschriften van de mensheid. Montesquieu sprak van ‘l’esprit de la nation’, de geest van de natie, en van ‘notre génie naturel’, onze natuurlijke aard. Onder de generatie van mijn ouders heette het ‘volkskarakter’ en tegenwoordig spreken we van nationale (of regionale) ‘cultuur’. Antropologie, sociologie en psychologie hebben zich schoorvoetend met het onderwerp bemoeid en geprobeerd zich te ontdoen van de last van vooroordelen en stereotypen uit hun vóórwetenschappelijke wordingsgeschiedenis. Het blijft voor sommigen een politiek incorrect thema, maar geniet groeiende populariteit onder een jongere generatie van internationale bedrijfskundigen, juristen en diplomaten, en een bont gezelschap van anderen die proberen over de grenzen van hun land héén iets gedaan te krijgen en te begrijpen waarom dat soms zo moeilijk is. De groei van onze Europese Unie draagt natuurlijk sterk aan de actualiteit van het onderwerp bij.



Charles-Louis de Secondat, Baron de Montesquieu (1689-1755)

Zelf liep ik veertig jaar geleden tegen de vraag naar kenmerken van nationale culturen op. Een voorhoede van collega's uit verschillende landen en disciplines heeft geleidelijk de grenzen van onze kennis over verschillen tussen culturen verlegd; ook regionale, etnische, beroeps- en organisatieculturen komen daarbij aan de orde. Mijn eerste boek over het onderwerp *Culture's Consequences* dateert van 1980; de volledig herschreven tweede editie uit 2001 citeert uit meer dan 800 wetenschappelijke publicaties van anderen die sindsdien zijn verschenen.²

Binnen de ruimte van dit essay zal ik me beperken tot de nationale, eventueel regionale, factor, tot wat

¹ Montesquieu (1742), LXIX, 5.

² Hofstede (2001).

Nederland onderscheidt van andere landen, wat hieruit relevant kan zijn voor het functioneren van onze representatieve democratie, en hoe onze cultuur zich ontwikkelt. ‘Cultuur’ wordt in mijn geschriften gedefinieerd als de ‘Collectieve mentale vóórprogrammering (of mentale software) die de leden van een groep of categorie mensen onderscheidt van andere’. Uitdrukkelijk dus een eigenschap van een collectiviteit, die niet bedoeld is om individuen te stereotyperen, maar om het functioneren van de collectiviteit beter te begrijpen.

Die voorprogrammering is voor een belangrijk deel onbewust. Er bestaat een sterk verband tussen onze nationale cultuur en onze ervaringen als kinderen in de hypergevoelige periode vóór de puberteit, zeg in de eerste tien jaar van ons leven. Alle belangrijke verschillen tussen landen die gevonden zijn, manifesteren zich ook al in de opvoeding en de socialisatie van kinderen. Wat kinderen in die periode onbewust absorberen zijn vooral waarden, dat zijn brede (niet-specifieke) gevoelens voor wat schoon is en wat vuil, veilig en gevaarlijk, braaf en stout, mooi en lelijk, normaal en abnormaal. Die waarden veranderen na het tiende jaar nauwelijks meer; we passen ze in ons latere leven toe en we delen ze in belangrijke mate met mensen die in dezelfde omgeving en in dezelfde tijd zijn opgegroeid.

Wetenschappelijke informatie over nationale culturen beperkt zich tot verschillen tussen en/of binnen landen; er bestaan geen onafhankelijke maatstaven om mee te vergelijken. Bij de studie van culturen zijn de normen uit het onafscheidelijke duo ‘waarden en normen’ statistisch, niet absoluut. Wat bij die studie vooral geanalyseerd wordt zijn antwoorden op meestal schriftelijke vragen door overeenkomstige groepen personen uit verschillende landen, waaruit men de significante landenverschillen destilleert. Mijn oorspronkelijke gegevens uit de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw kwamen van gelijksoortige personeelsleden van de multinational IBM uit veertig landen. Latere onderzoeken gebruikten onder meer studenten, onderwijzers, elites, consumenten, piloten, militairen, ambtenaren, personeel van andere internationale bedrijven en representatief geachte steekproeven uit totale bevolkingen. Van die laatste komen er geleidelijk ook longitudinale gegevens beschikbaar, antwoorden op dezelfde vragen door vergelijkbare steekproeven met tussenpozen van, zeg, tien jaar. De resultaten van die onderzoeken tonen redelijk stabiele nationale cultuurverschillen; verschuivingen in de tijd gaan langzaam en raken zelden één enkel land, zodat de onderlinge posities van de landen er niet eens door hoeven te veranderen.

De volgende stap is om door vergelijking met indicatoren uit andere bronnen dan surveys aan te tonen met welke tastbare fenomenen zulke cultuurverschillen verband houden – zoals inkomensverdeling, bestedingspatronen van de burgers en van de overheid, handhaving van mensenrechten, corruptie, doodsoorzaken, prestaties van scholieren en speelgedrag van kinderen. Dergelijke indicatoren hangen overigens vaak ook onderling samen op manieren die niet onmiddellijk voor de hand liggen. Het vraagt een antro-

pologische kijk op de eigen samenleving om het verband tussen zulke ogenschijnlijk ongerelateerde factoren te herkennen.

In mijn eigen werk verdeel ik verschillen in waarden tussen landen in vijf onafhankelijke categorieën; ik spreek van dimensies, een term die door veel andere onderzoekers is overgenomen. Ieder van de vijf houdt verband met een fundamenteel probleem dat elke samenleving kent, maar dat verschillende oplossingen toelaat. Harde en zachte meetbare kenmerken van samenlevingen blijken zinvol te correleren met één of meer van die dimensies. Vier van de vijf problemen waren al in de jaren vijftig van de vorige eeuw beschreven in een overzicht van de antropologische literatuur over ‘national character’ door de Amerikanen Alex Inkeles en Daniel Levinson, dat ik overigens pas ontdekte nadat mijn eigen model al was gepubliceerd.³ Deze vier zijn ongelijkheid, onzekerheid, individualiteit en sekserollen. Op grond van onderzoek door collega’s uit Azië in de jaren tachtig voegde ik er een vijfde probleem aan toe: oriëntatie in de tijd. Op dit moment zijn survey- of verwante gegevens beschikbaar voor vijftien landen en regio’s voor de eerste vier dimensies en voor negenendertig voor de vijfde.

Ongelijkheid en onzekerheid in Europa en Nederland

Alle samenlevingen zijn ongelijk, maar sommige zijn ongelijker dan andere (met dank aan George Orwell’s *Animal Farm*). Voor de beschrijving van ongelijkheid in een samenleving gebruik ik het woord ‘macht-afstand’ (zonder s), ontleend aan het werk van de Nederlandse sociaal-psycholoog Mauk Mulder. Mijn definitie van machtafstand als dimensie van nationale culturen luidt “de mate waarin de minder machtige leden van instituties of organisaties in een land verwachten en accepteren dat de macht ongelijk verdeeld is”.⁴ De mate van ongelijkheid in de samenleving wordt hierin dus beschreven vanuit de mentale voorprogrammering van de ondergeschikten, niet die van de bazen – de ondergeschikten vormen nu eenmaal de meerderheid.

Verder kunnen samenlevingen ook onderscheiden worden op grond van hun tolerantie voor het onbekende, onduidelijke, onzekere. Aan de organisatie-sociologie ontleende ik hiervoor de term ‘onzekerheidsvermijding’ (uncertainty avoidance). Mijn definitie van onzekerheidsvermijding als dimensie van nationale culturen luidt: “de mate waarin de leden van een cultuur zich bedreigd voelen door onduidelijke of onbekende situaties”⁵.

De beschikbare studies delen Europese landen op deze twee dimensies als volgt in: in de van oorsprong Germaanse en Finoegrise landen is de macht-afstand relatief klein. De onzekerheidsvermijding is het zwakst in

³ Inkeles en Levinson (1969).

⁴ Hofstede (2004), p. 334.

⁵ Hofstede (2004), p. 334.

Groot-Brittannië, Ierland en de Noordelijke landen Denemarken, Zweden en Noorwegen; iets sterker in Nederland, Finland, Estland en Duitstalig Zwitserland, en het sterkst in Duitsland, Oostenrijk, Hongarije en Luxemburg. De Latijnse, Slavische en overige Oost- en Zuidoost-Europese landen combineren een grotere machtafstand met een sterke onzekerheidsvermijding. Tot deze groep behoren dus Frankrijk, Italië, Spanje, Portugal, Polen en Griekenland; België behoort er ook toe, inclusief Vlaanderen. De combinatie van grote machtafstand met zwakke onzekerheidsvermijding kenmerkt de Aziatische reuzen China en India maar komt in Europa nauwelijks voor; misschien kan Slowakije tot deze groep gerekend worden, maar de gegevens zijn niet al te betrouwbaar.

Nederland valt in dit geval dus ergens tussen Engeland en Duitsland in, wat niet zo verbazingwekkend is. Althans op deze twee dimensies verschillen we mijlenver van Vlaanderen, dat veel minder gelijk en veel minder tolerant scoort; de culturele erfenis van het Romeinse rijk begint bij onze zuidgrens.

Allerlei onderzoeken tonen verbanden tussen de positie van een land op deze twee dimensies en aspecten van de relatie tussen burger en bestuur. Deze verbanden zijn altijd statistisch van aard, nooit dwingend. Het is een kwestie van grotere of kleinere kans. Zo is machtafstand negatief gerelateerd aan de omvang van de middengroepen in de politiek. Het politieke spectrum in landen met een kleinere machtafstand vertoont meestal een sterk centrum en zwakkere linker- en rechtervleugels. Hetzelfde geldt in de inkomensverdeling. In landen met een kleinere machtafstand is de middenklasse relatief groot. Belastingheffing reduceert de verschillen nog verder. Studies over het gebruik van geweld in de binnenlandse politiek registreren méér incidenten in landen waar de machtafstand groter is. Studies over corruptie tonen ook een verband met machtafstand. Hoe geringer de machtafstand, des te effectiever de checks and balances in de samenleving. Nederland scoort op al deze punten relatief gunstig, maar niet zo gunstig als bijvoorbeeld Zweden en Denemarken.

Onzekerheidsvermijding is negatief gecorreleerd met de tolerantie bij burgers én overheid ten opzichte van migranten en vluchtelingen. Onzekerheidsvermijding is ook negatief gecorreleerd met het wederzijdse vertrouwen tussen burger en overheid, waartoe politici, ambtenaren, politie en rechtspraak behoren. Waar de onzekerheidsvermijding zwakker is, is de burger mondiger: bijvoorbeeld ligt daar voor het identificeren van een burger de bewijslast bij de overheid, er is dus geen identificatieplicht. Een recent onderzoek op basis van gegevens van de Wereldbank laat zien dat de burger bij een beroep op de rechter in landen met een zwakkere onzekerheidsvermijding aanmerkelijk sneller resultaat kan verwachten.⁶ Op al deze punten is de situatie in Nederland gunstiger dan in de buurlanden Duitsland en België, maar minder

⁶ Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes en Shleifer (2003).

gunstig dan in de noordelijke landen. De ombudsman die ervoor moet zorgen dat de burger zijn rechten ook werkelijk krijgt, stamt uit Zweden.

Een recente studie door een groep politicologen, geleid door de Deen Poul-Erik Mouritzen en de Amerikaan James Svara, vergeleek de bestuursvorm in meer dan vierduizend gemeenten in veertien landen. In landen met een grotere macht-afstand en een sterkere onzekerheidsvermijding: Frankrijk, Italië, Portugal en Spanje, plus in de grote steden in de Verenigde Staten, verenigt een gekozen burgemeester, die steunt op een meerderheid in de gemeenteraad, alle bestuursfuncties in zich. De hoogste ambtenaar doet wat de burgemeester wil en wordt door hem of haar benoemd en ontslagen.⁷

In een aantal landen met een middelmatige macht-afstand en onzekerheidsvermijding: Australië, Finland, Ierland, Noorwegen en in de kleinere gemeenten in de Verenigde Staten, worden alle bestuursfuncties uitgevoerd door de hoogste ambtenaar, die het beleid uitvoert dat door een gekozen raad is vastgesteld; deze ambtenaar wordt zelf door de raad benoemd. De (gekozen) burgemeester zit de raadsvergaderingen voor en heeft verder vooral een ceremoniële rol.

In Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk, landen met een geringe macht-afstand én onzekerheidsvermijding, worden de bestuursfuncties verdeeld tussen vaste commissies van gekozen leden, de gekozen politieke leider (met of zonder de titel van burgemeester), en de hoogste ambtenaar.

De resterende deelnemende landen België en Nederland vielen niet onder één van de voorgaande drie modellen. In hun geval werden alle bestuursfuncties uitgeoefend door een college van gekozen politici voorgezeten door een benoemde burgemeester, aan wie de hoogste ambtenaar rapporteert. Wanneer straks in Nederland de burgemeester gekozen wordt, verhuist ons land naar categorie twee of drie: de bestaande cultuur zal bepalen hoe deze voor Nederland nieuwe vorm zal gaan functioneren. Hetzelfde geldt voor België waar men de burgemeester ook wil gaan kiezen; culturele overwegingen leiden tot de voorspelling dat ons buurland in categorie één zal belanden.

Er is van oudsher een tendens onder sociologen en economen om nationale culturen als irrelevant terzijde te schuiven, en verschillen tussen landen uitsluitend te verklaren vanuit instituties. Zij vinden Montesquieu tegenover zich (in het citaat waarmee dit essay opent), maar ernstiger is dat zij één aspect van de samenleving uit het verband met andere rukken. De nationale cultuurverschillen die Mouritzen en Svara in verband brachten met gemeentebesturen, houden ook aantoonbaar verband met andere aspecten van samenlevingen. Onbegrip voor de rol van culturen kan ertoe leiden dat men instituties probeert

⁷ Mouritzen en Svara (2002).

te exporteren naar culturen waarin ze niet passen. De Wereldbank maakt zich hier nog al eens schuldig aan.

Nationale culturen zijn in de tijd verrassend stabiel omdat ze berusten op waarden die aan kinderen worden overgedragen in het gezin en op school, door ouderen die zelf óók op die manier voorgeprogrammeerd zijn, en door andere kinderen. De relaties ouder-kind en onderwijzer-leerling vormen het model voor de relatie burger-gezagsdrager. In culturen met grote macht-afstand ligt de nadruk op respect voor de ouders en docenten, afhankelijkheid en gehoorzaamheid; culturen met kleinere macht-afstand laten meer ruimte voor initiatief, discussie en rebellie. Vergelijk het Belgische onderwijs met het Nederlandse. In culturen met een sterke onzekerheidsvermijding merken kinderen dat het ándere, onbekende, gevaarlijk wordt gevonden, in culturen met een zwakkere onzekerheidsvermijding wordt tolerantie vóórgeliefd. Het is de vraag in hoeverre dit proces van buiten af te sturen is, hoe graag politici en geestelijke leiders dit soms ook willen.

Individualisme in Nederland en in de wereld

Een derde dimensie van nationale cultuurverschillen is ‘individualisme tegenover collectivisme’. Individualisme staat voor “een samenleving waarin de onderlinge banden tussen individuen los zijn: iedereen wordt geacht uitsluitend te zorgen voor zichzelf en voor zijn of haar gezin”⁸. De tegenpool, collectivisme, staat voor “een samenleving waarin mensen vanaf hun geboorte opgenomen zijn in sterke, hechte groepen, die hun levenslang bescherming bieden in ruil voor onvoorwaardelijke loyaliteit”⁹. De termen individualisme en collectivisme duiden in dit geval dus niet op politieke systemen, maar op de instituties van de samenleving, vooral het gezin en de familie.

Nederland is één van de meest individualistische landen ter wereld; mijn gegevens zetten ons op de vierde plaats uit vijfenzeventig landen, na de Verenigde Staten, Australië en Groot-Brittannië en op gelijke hoogte als Canada. Andere welvarende Europese landen en regio’s scoren overigens ook individualistisch; Vlaanderen komt bij mij op de achtste plaats, Frankrijk en Zweden komen op een gedeelde dertiende en veertiende, en Duitsland op een achttiende plaats, maar de verschillen zijn gering.

Individualisme is sterk gecorreleerd met nationale welvaart, en de causaliteit loopt van welvaart naar individualisme. Als een land welvarender wordt, worden de burgers minder afhankelijk van hun groepsleden. De correlatie met welvaart sluit overigens andere invloeden niet uit – sommige landen waren van oudsher individualistischer dan andere, in kwade en goede dagen.

⁸ Hofstede (2004), p. 333.

⁹ Hofstede (2004), p. 332.

Individualisme is een conditie voor democratie. ‘One person one vote’ is een individualistisch idee. In een collectivistische samenleving zijn meningen een eigenschap van collectiviteiten, niet van individuen. Veel Europese landen waren in de eerste helft van de twintigste eeuw te collectivistisch om een democratie in stand te houden en vielen ten prooi aan dictaturen. De reden dat het nu beter gaat is dat de gestegen welvaart de culturen in individualistische richting heeft opgeschoven. Tussen 1970 en 2000 behoorden bijvoorbeeld Portugal en Spanje tot de tien snelst groeiende economieën ter wereld. Het succes van de democratie in de nieuwe EU-lidstaten zal afhangen van hun economische groei.

Individualisme is ook een conditie voor marktkapitalisme. Gespreid aandelenbezit is alleen in extreem individualistische landen de dominerende eigendomsvorm van bedrijven. De rolverdeling in succesvolle economieën, ook binnen Europa, tussen overheid, groepsbelangen, individuele ondernemers en de beurs varieert behalve met individualisme ook met machtafstand, onzekerheidsvermijding en masculiniteit. Gedwongen privatisering volgens buitenlandse modellen is cultureel een bijzonder slecht idee.

Individualisme, ten slotte, is een conditie voor mensenrechten. Analyse op basis van de *Human Rights Index* laat zien dat de allereerste voorwaarde voor verbetering van mensenrechten de bestrijding van armoede is: arme landen hebben vrijwel zonder uitzondering een slechte mensenrechtenscore.¹⁰ Voor de rijkere landen correleren mensenrechten uitsluitend met individualisme. De opstellers van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) gebruikten hun eigen individualistische culturen als model voor de wereld. Het kan zijn dat hun werk in de gewijzigde internationale verhoudingen van de eenentwintigste eeuw aan enige modernisering toe is.

Aan de hand van de Nederlandse Maagd

Een vierde dimensie van nationale cultuurverschillen houdt verband met verschillen in sekserollen: wat het in een cultuur betekent om als meisje of als jongen geboren te zijn. Masculiniteit staat voor “een samenleving waarin de emotionele sekse-rollen duidelijk gescheiden zijn: mannen worden geacht assertief en hard te zijn en gericht op materieel succes; vrouwen horen meer bescheiden en teder te zijn en meer gericht op de kwaliteit van het bestaan”¹¹. De tegenpool, femininiteit, staat voor “een samenleving waarin emotionele sekse-rollen elkaar overlappen: zowel mannen als vrouwen worden geacht bescheiden en teder te zijn en gericht op de kwaliteit van het bestaan”¹². De termen masculien en feminiën moeten niet verward worden met ‘mannelijk’ en

¹⁰ Hofstede (2001), p. 270.

¹¹ Hofstede (2004), p. 334.

¹² Hofstede (2004), p. 333.

‘vrouwelijk’: het gaat hier niet om biologische kenmerken, maar op de emotionele en soms de sociale rolverdeling.

Masculiniteit-femininiteit en individualisme-collectivisme zijn onafhankelijk van elkaar: alle combinaties komen even vaak voor. Het verschil tussen de beide dimensies is dat individualisme-collectivisme gaat over ‘ik’ tegenover ‘wij’, onafhankelijkheid of afhankelijkheid van een groep. Masculiniteit-femininiteit stelt het ‘ego’ tegenover (de relatie met) de ‘ander’, ongeacht de groep waartoe deze ander behoort. Relaties in collectivistische culturen liggen van te voren vast door groepsbanden: je richten naar een groep is collectivistisch, niet feminien. Het Bijbelverhaal van de Barmhartige Samaritaan die een verongelukte Jood helpt – iemand uit een andere bevolkingsgroep – illustreert feminiene en geen collectivistische waarden.

Nederland is na Zweden en Noorwegen het minst masculiene, meest feminiene van de vijfenzeventig landen waarover ik gegevens heb; Denemarken volgt onmiddellijk op ons. Andere uitgesproken feminiene Europese landen zijn Slovenië, Finland, Estland en Portugal. Gematigd feminien zijn Spanje, Vlaanderen, Frankrijk en Malta. Masculien zijn de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Ierland maar ook Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland en Italië. Extreem masculien is Japan.

Op de eerste twee dimensies lag Nederland tussen Engeland en Duitsland in, en ver van Vlaanderen. Op femininiteit (en trouwens ook op individualisme) lijkt Vlaanderen meer op ons dan de twee andere burens. Hieruit blijkt het nut van een meerdimensionale kijk: die vermijdt al te simpele generalisaties.

In tegenstelling tot individualisme-collectivisme houdt masculiniteit-femininiteit geen verband met nationale welvaart; er zijn evenveel masculiene als feminiene rijke of arme landen. Het gaat hier om een puur antropologische, niet-economische dimensie. Dit vinden zakelijk georiënteerde lezers vaak moeilijk te begrijpen; vooral de Amerikaanse management-literatuur verwart masculien regelmatig met individualistisch. Amerikanen die over Nederland schrijven noemen symptomen van onze femininiteit collectivistisch. In masculiene landen als Groot-Brittannië en de Verenigde Staten protesteert men ook tegen de ‘seksistische’ labels, er rust een taboe op de dimensie. Aan de andere kant blijkt de dimensie economisch uiterst relevant. Zo vertonen bijvoorbeeld consumenten in feminiene landen ander koopgedrag dan in masculiene.

De positie van een land tussen masculiniteit en femininiteit heeft belangrijke consequenties voor de nationale politiek, zowel voor het politieke proces als voor de politieke agenda. Het politieke proces in masculiene landen is antagonistisch; de tegenstander wordt agressief bestreden en men spaart de modder niet. In feminiene landen is men vriendelijker voor elkaar en streeft eerder naar consensus: paradoxaal genoeg is men in de ‘polder’ zuiniger met modder. Een andere consequentie is dat kiezers in feminiene landen voor politieke posities

vaker op vrouwen stemmen. Er spelen hierbij nog andere factoren een rol, zoals macht-afstand en partijstructuren, maar het statistische verband is onmiskenbaar.

Op de politieke agenda van masculiene landen staan economische groei, concurrentie en bewapening hoog genoteerd; in feminiene landen behoud van het milieu, steun voor de zwakken in eigen land en ontwikkelingshulp ter bestrijding van de armoede in de wereld. Een belangrijk deel van de politieke discussies binnen de Europese Unie raakt deze waarden, en gezien het scala aan nationale posities zal dit ook wel zo blijven. Nederland vindt daarbij geestverwanten, vooral in andere kleinere landen.



Op 21 november 1981 namen ruim 400.000 mensen deel aan de demonstratie tegen kernwapens, een voorbeeld van feminiene politieke actie

overtuigde individualisten wél precies wat het beste is.

Nederlanders als Chinezen van Europa

In Hollander-moppen bij onze zuiderburen gaat het vooral om onze zuinigheid. Die bestaat: als één van de weinige landen hebben wij gespaard voor onze overheidspensioenen, afvalscheiding werkt bij ons beter dan elders, we waren ooit een voorbeeld voor energiebesparing (wat daarvan overblijft nu opringerige stroomleveranciers vechten om onze klandizie weet ik niet; probeer je

Tegenstellingen op deze dimensie bestaan tot op zekere hoogte ook binnenslands, waarbij ‘rechts’ meestal wat minder en ‘links’ wat sterker de feminiene posities verdedigt, maar internationaal gezien loopt ook Nederlands ‘rechts’ links van de weg.

Op de dimensies macht-afstand en onzekerheidsvermijding nam Nederland, hoewel in beide gevallen duidelijk aan één kant, geen extreme positie in. We horen daar tot het peloton. Op de dimensies individualisme en masculiniteit scoort de Nederlandse cultuur in de wereld wel extreem: individualistisch en tegelijk feminiën. Deze combinatie verklaart het imago dat ons land in internationale relaties soms parten speelt, van de betweter met het geheven vingertje, of zoals het in Engeland al meer dan 200 jaar heet: ‘the Dutch uncle’. Enerzijds hebben we als feminiene zorgers het beste met de ander voor, anderzijds weten we als

iemand als klant te krijgen om zo weinig mogelijk te leveren?). In elk geval is zuinigheid een aspect van onze nationale cultuur dat niet onder één van de vier besproken dimensies valt.

Onderzoek onder studenten in drieëntwintig landen door de in Hongkong werkzame Canadees Michael Bond met een uit het Chinees vertaalde vragenlijst vond een dimensie waarbij juist die zuinigheid een rol speelt.¹³ Ik heb die genoemd lange- tegenover korte-termijn-gerichtheid. Lange-termijn-gerichtheid staat voor “het nastreven van deugden die in de toekomst beloond zullen worden, in het bijzonder doorzettingsvermogen en spaarzaamheid”¹⁴. Korte-termijn-gerichtheid staat voor “het nastreven van deugden die verband houden met het verleden en het heden, in het bijzonder respect voor traditie, het bewaren van je ‘gezicht’ en het nakomen van sociale verplichtingen”¹⁵.

De zeer lange-termijn-gerichte landen blijken allemaal in Oost-Azië te liggen: China, Hongkong, Taiwan, Japan, Vietnam en Zuid-Korea. De meeste Europese landen scoren ergens in het midden, met Nederland in de voorhoede. De Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Canada, Spanje, Afrikaanse en Islamitische landen scoren korte-termijn-gericht.

Nader onderzoek heeft een aantal aspecten van samenlevingen bij elkaar gebracht die met lange-termijn-gerichtheid correleren. In het zakenleven staat een strategie gericht op marktaandeel tegenover een nadruk op kwartaalresultaten; op school gaat lange-termijn-gerichtheid samen met goede resultaten voor wiskunde (goed kunnen rekenen; andere vakken spelen geen rol); in de economie staan hoge spaarquoten tegenover marktdogma's; in religieuze zaken staat pragmatisme tegenover fundamentalisme; in de politiek staat flexibiliteit tegenover principes; in de rechtspraak staat reclassering van overtreeders tegenover langdurige gevangenisstraffen.¹⁶

De relatief lange-termijn-gerichte positie van de Nederlandse cultuur sluit aan bij een uitspraak van de Franse antropoloog Philippe d'Iribarne, die in de jaren 1980 een vergelijkend onderzoek deed naar het functioneren van drie fabrieken van hetzelfde Franse aluminium-concern, in Frankrijk, in de Verenigde Staten en in Nederland. Als grondprincipes voor het management vond hij in Frankrijk de eer die bij elke rang (hoog of laag) past, in de V.S. het arbeidscontract en in Nederland de consensus. Volgens d'Iribarne respecteren Fransen een beroep op hun eer, Amerikanen een beroep op ethische principes, en Nederlanders de (gezamenlijk gevonden) feiten. Men vindt hier ook weer het

¹³ Hofstede (2004), p. 200 e.v.

¹⁴ Hofstede, op.cit.

¹⁵ Hofstede, op.cit.

¹⁶ Gegevens uit een artikel van Rob Schoof in *NRC Handelsblad*, 18 januari 2003, ontleend aan International Center for Prison Studies, King's College, Londen.

Nederlandse pragmatisme. D'Iribarne verklaart de verschillen uit de historie van de drie landen, waarbij hij voor Nederland teruggrijpt op onze 17e-eeuwse Republiek.¹⁷

Cultuurverandering in Nederland

Tot dusverre heeft dit essay vooral de nadruk gelegd op de stabiliteit van nationale culturen. De cultuur van de Nederlandse bevolking heeft oude en diepe wortels en belangrijke facetten ervan worden van generatie op generatie bevestigd en overgedragen. Metingen van de waarden die verband houden met de Nederlandse femininiteit tonen geen verschuiving in de tijd; wereldwijd werden in de afgelopen jaren masculiene landen hoogstens nóg masculiener en feminiene nóg feminiener.

De Nederlandse lange-termijn-gerichtheid zal vermoedelijk ook niet snel veranderen. Het is onduidelijk waar de krachten voor een dergelijke verandering vandaan zouden moeten komen, en zelfs in welke richting deze zou moeten gaan.

De dimensie die het snelst veranderen kan, is individualisme. Zoals boven beschreven leidt welvaartstijging tot een toename van individualisme. Dit geldt niet alleen in landen die van armoede tot rijkdom komen, maar ook in relatief welvarende samenlevingen zoals Nederland die nóg wat rijker worden. Eén van de symptomen is verminderde binding van de kiezer met een eigen partij, met als gevolg dramatisch wisselende verkiezingsuitslagen op basis van kortstondige hypes; en de noodzaak voor politici om daarop in te spelen.

Een dimensie die fluctueren kan, is onzekerheidsvermijding. Gegevens over de jaren 1935 tot 1970 hebben aangetoond dat oorlogssituaties leidden tot symptomen van versterkte onzekerheidsvermijding, en vrede na enige tijd tot ontspanning. Internationale ontwikkelingen zoals de dreiging met terrorisme en de aandacht voor die dreiging in de media hebben hetzelfde effect. In Nederland is de invoering van identificatieplicht een signaal van een verminderd vertrouwen tussen overheid en burger. Men wordt minder tolerant jegens onbekenden, en politici die recht en orde in hun vaandel voeren trekken extra kiezers.

Immigratie wordt vaak genoemd als bedreiging van de Nederlandse cultuur. Eerste-generatie migranten en vluchtelingen die zich blijvend vestigen komen in bijna alle gevallen uit traditionelere, collectivistische samenlevingen, met daarbij een grotere macht-afstand. Men voorspelt dat over een aantal jaren de helft van de bevolking van de grote steden allochtoon zal zijn en vreest daarom voor het behoud van onze cultuur.

¹⁷ D'Iribarne (1989).



Baruch de Spinoza (1632-1677) was van Portugees-Joodse afkomst. Zijn vader was naar Nederland gevlucht en had zich daar gevestigd

In werkelijkheid hangen de gevolgen van de immigratie voor de Nederlandse cultuur van allerlei factoren af. In de eerste plaats houdt bovengenoemde voorspelling er geen rekening mee dat kinderen van allochtonen, autochtonen geworden zijn. Nederland is al sinds de Batavien een immigratieland; onze voorouders waren allemaal ooit allochtonen, en de Nederlandse cultuur van vandaag heeft zich op die basis ontwikkeld. De Nederlandse manier (in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Belgische) is om begaafde immigranten in politiek en andere instituties snel te coöpteren.

De eerste Joodse immigranten arriveerden in Amsterdam in 1600; de eerste schepen uit deze groep trad in 1650 aan. Voor de benoeming van de eerste wethouder

van Marokkaanse afkomst heeft Amsterdam maar 30 jaar nodig gehad. Deze nieuwkomers spelen het spel van de Nederlandse overlegcultuur perfect mee. Immigranten beginnen ook als entrepreneurs op te treden; onder de Turkse nieuwe Nederlanders is het percentage starters even hoog als onder autochtonen.¹⁸

Natuurlijk zijn er ook eerste-generatie-migranten die zich niet of slecht aanpassen. De duidelijkst zichtbare problemen ontstaan in de tweede generatie, kinderen van migranten die jong mee-geïmmigreerd zijn of in Nederland geboren, en die tegengestelde mentale programma's meegekregen hebben van de kant van hun ouders en van de school en de buurt. Ondanks de probleemgevallen die een bron van ergernis voor velen zijn, zijn de aantallen die zich met succes aanpassen groter: de tweede generatie respecteert gemiddeld de Nederlandse waarden al beter dan de eerste. Meisjes passen zich gemakkelijker aan dan jongens, hoewel hun ouders zich over hen méér zorgen maken.

Een derde generatie (waarvan de ouders ook in Nederland geboren zijn) is onder de huidige migrantengroepen nog nauwelijks aanwezig. Ervaring zowel in de Nederlandse geschiedenis als in andere immigratielanden als Canada en Australië laat zien dat de meeste derde-generatie migranten cultureel niet meer

¹⁸ Jansen, De Kok, van Spronsen en Willemsen (2003).

verschillen van andere burgers en hoogstens herkenbaar zijn aan een buitenlandse familienaam en eigen religieuze- of familietradities.

Dit leidt tot de conclusie dat immigratie een geringere bedreiging voor de Nederlandse cultuur vormt dan sommigen vrezen. Als er al een bedreiging is, schuilt die niet zozeer in de minderheden als in de reactie van de meerderheid. Problemen met migranten en de reactie van de media daarop kunnen bijdragen aan een versterking van de onzekerheidsvermijding in onze cultuur. Die gaat dan in sommige opzichten meer op de Duitse lijken.

Een ontwikkeling waarover nog weinig te voorspellen valt is het effect op de Nederlandse cultuur van onze politieke integratie in de Europese Unie. Nederlandse bestuurders krijgen op allerlei punten minder te vertellen. Terwijl de macht-afstand in onze cultuur in de loop van de laatste paar generaties kleiner geworden is, wordt nu de afstand tot de beslissers groter. In hoeverre Europese instituties deze afstand kunnen overbruggen is mij althans nog niet duidelijk. In ieder geval is de culturele variëteit binnen de Unie groot, en dat zal ook zo blijven. Binnen die verscheidenheid blijft er zeker genoeg ruimte voor de Nederlandse variant.

Aangehaalde literatuur

- Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes en A. Shleifer, *The Practice of Justice*, Report by the World Bank, 2003.
- Hofstede, G., *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations*, Thousand Oaks, 2001.
- Hofstede, G., *Allemaal andersdenkenden: Omgaan met cultuurverschillen*, Amsterdam, 2004.
- Hofstede, G. en M.H. Bond, 'The Confucius connection: from cultural roots to economic growth', *Organizational Dynamics*, 1988, jrg. 16, nr. 4, pp. 4-21.
- Hofstede, G. en G.J. Hofstede, *Cultures and Organizations: Software of the Mind*, New York, 2004 (vertaald als *Allemaal andersdenkenden: omgaan met cultuurverschillen*, Amsterdam, 2005).
- Inkeles, A. en D.J. Levinson, 'National character: The study of modal personality and sociocultural systems', in: G. Lindzey en E. Aronson (red.), *The Handbook of Social Psychology*, Reading, 1969.
- D'Iribarne, Ph., *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, Paris, 1989 (vertaald als *Eer, contract en consensus: Management en nationale culturen in Frankrijk, de Verenigde Staten en Nederland*, Amsterdam, 1998).
- Jansen, M., J. de Kok, J. van Spronsen en S. Willemsen, *Immigrant entrepreneurship in the Netherlands*, EIM Research Report H200304, Zoetermeer, 2003.
- Montesquieu, C.-L. de, *L'Esprit de lois*, z.p. 1742.
- Mouritzen, P.E. en J.H. Svava, *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*, Pittsburgh, 2002.

Over de auteurs

Prof. dr. J.W. de Beus (1952) is sinds 1999 hoogleraar politieke theorie in de Afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam. Oratie: *Een primaat van politiek* (Juni 2001). Meest recente publicatie: 'The Netherlands: monetary integration and the polder model', in: A. Martin en G. Ross (red.), *Euros and Europeans* (Cambridge, 2004). De Beus schrijft thans samen met Jeannette Mak een boek over de Nederlandse openbare sfeer met de werktitel *Nederland europeaniseert maar niet van harte*. De Beus mengt zich regelmatig in het publieke debat met bijdragen over de onuitstaanbare leegte van links, het hedendaagse conservatisme, de schoolstrijd in tijden van immigratie, de democratische manier van terreurbestrijding, het voetbalelftal als onderdeel van de nationale identiteit en het leiderschap van premier Balkenende.

Drs. H. van Dijk (1953) is politicoloog. Zij is vanaf 2002 werkzaam als adviseur bij de Raad voor het openbaar bestuur. In haar werkzaamheden was zij betrokken bij adviezen over het functioneren van de Nederlandse democratie, zoals *Politiek en media. Pleidooi voor een LAT-relatie*.

Prof. dr. G. Hofstede (1928) was hoogleraar Vergelijkende Cultuurstudies en Internationaal Management aan de Universiteit Maastricht. Na zijn emeritaat in 1993 was hij tot 2004 Senior Fellow van IRIC, het Institute for Research on Intercultural Cooperation aan de Universiteit Tilburg. Hij is Extra-mural Fellow van het Center for Economic Research van dezelfde universiteit; tevens is hij als één van weinige buitenlanders Fellow van de Academy of Management in de Verenigde Staten.

Drs. L.J. van Middelaar (1973) is politiek filosoof. Hij publiceerde *Politicide. De moord op de politiek in de Franse filosofie* (Amsterdam, 1999) en redigeerde *Utopie. Utopisch denken, doen en bouwen in de twintigste eeuw* (Zutphen, 2002). Van maart 2002 tot maart 2004 werkte hij in Brussel voor het kabinet van Europees Commissaris Frits Bolkestein, met name op het terrein van Europese constitutionele vraagstukken (Conventie, IGC). Sindsdien is Van Middelaar politiek secretaris van de VVD-Tweede-Kamerfractie in Den Haag. Hij heeft daarnaast een proefschrift in voorbereiding, te verdedigen aan de EHESS te Parijs en getiteld *Le passage à l'Europe*.

Drs. G.-J. van den Nieuwenhuijzen (1974) is politicoloog. Hij is vanaf 2001 werkzaam als adviesmedewerker bij de Raad voor het openbaar bestuur. In zijn werkzaamheden was hij betrokken bij adviezen over het functioneren van de Nederlandse democratie, zoals *Naar meer herkenbare kandidaten. Reactie op 'Naar een sterker parlement' en Burgers betrokken, betrokken burgers*.

Prof. dr. A.B. Ringeling (1942) studeerde politicologie aan de Vrije Universiteit en promoveerde in 1978 op een proefschrift over Beleidsvrijheid van ambtenaren aan de Katholieke Universiteit van Nijmegen. Hij is sinds

1981 als hoogleraar Bestuurskunde verbonden aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Tot zijn publicaties behoort ondermeer *Het Imago van de overheid* (tweede editie 2004). Van 1975 tot 1981 was hij lid van de gemeenteraad van Nijmegen. Voorts maakte hij deel uit van de Staatscommissie inzake de relatie tussen kiezers en beleidsvorming (naar haar voorzitter, de commissie Biesheuvel) en was extern deskundige bij de Paspoortenquête.

Drs. B.F. Steur (1976) is historicus. Hij is vanaf 2001 werkzaam als adviesmedewerker bij de Raad voor het openbaar bestuur. In zijn werkzaamheden was hij betrokken bij adviezen over het functioneren van de Nederlandse democratie, zoals *Primaat in de polder. Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving* en *Burgers betrokken, betrokken burgers*. Daarnaast werkt hij aan het boek *De keuze om te kiezen. Referenda in Nederland*, dat april 2005 zal verschijnen.

Prof. dr. H. te Velde (1959) is hoogleraar Politieke Cultuur in de Moderne Tijd aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij leidt daar een door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) gesubsidieerde onderzoeksgroep in de geschiedenis van de politieke cultuur. In 2002 publiceerde hij *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*. Dit boek verscheen in de reeks 'de Natiestaat' (Wereldbibliotheek), het resultaat van het gelijknamige onderzoeksprogramma naar politiek in Nederland sinds 1815 dat hij enkele jaren coördineerde.

Prof. dr. R.J. in 't Veld (1942) is emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden en aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Momenteel is hij onder andere decaan aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, bijzonder hoogleraar Organisatiekunde aan de Universiteit van Amsterdam en hoogleraar Management van hybride organisaties aan de Open Universiteit. Daarnaast vervult In 't Veld diverse bestuursfuncties binnen en buiten de universiteit, zoals het voorzitterschap van de Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek. Hij heeft talrijke publicaties op zijn naam staan over het functioneren van het openbaar bestuur en de (representatieve) democratie.

Prof. dr. A.C. Zijderveld (1937) studeerde theologie en sociologie aan de universiteiten van Utrecht en Hartford (V.S.). Hij promoveerde aan de Universiteit Leiden (1966) in de sociologie. Vervolgens was hij van 1966-68 Assistant Professor of Sociology aan Wagner College, Staten Island (V.S.) en van 1968-71 Associate Professor of Sociology aan Concordia University, Montréal (Québec, Canada). In 1971 keerde Zijderveld terug in Nederland als hoogleraar Algemene Sociologie aan de Universiteit van Tilburg. Vanaf 1985 bekleedde hij deze leerstoel aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarnaast had hij diverse gastleerstoelen (Montréal, 1977-78; Osaka, 1988 en München, 1988-89). In 2002 ging hij met emeritaat. Zijderveld publiceerde vele artikelen en achttien boeken in het Nederlands en Engels (met vertalingen in Duits, Japans en Turks). Naast zijn universitaire werkzaamheden heeft hij diverse

bestuurlijke taken binnen en buiten de universiteit, zoals zijn voorzitterschap sedert november 1999 van het Forum voor Democratische Ontwikkeling.

Illustratieverantwoording

ANP foto: pagina 39, 99, 101, 119, 125, 164

Bibliothèque Nationale Française: pagina 193

Collectie Universiteitsbibliotheek Groningen: pagina 121, 184

de Volkskrant; foto Raymond Rutting: pagina 74

DNPP: pagina 17, 84, 98, 105, 106

Hollandse Hoogte; foto Gerdjan van der Lugt: pagina 35

Hollandse Hoogte; foto Marko Ockhuizen: pagina 78, 156

Hollandse Hoogte; foto Roel Rozenburg: pagina 40, 52, 55

Library of Congress, Washington (V.S.): pagina 157

Nationaal Archief: pagina 102

Particulier bezit; foto Boudewijn Steur: pagina 109

Prentenkabinet Amsterdam: pagina 12, 15, 150, 181

Rijksmuseum Amsterdam: pagina 10, 71, 86

Tweede Kamer; foto Hans Kouwenhoven: pagina 37, 49, 58, 62, 80, 89, 110, 130, 141, 159

Bijlage I

Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Burgers betrokken, betrokken burgers november 2004
- De GHORdiaanse knoop doorgehakt
Herkenbare geneeskundige hulpverlening
bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio juli 2004
(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor Volksgezondheid & Zorg)
- Commentaar op het rapport ‘De Schaduwmacht’ juni 2004
- Cultuur met een FORS postuur maart 2004
Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit
- Naar meer herkenbare kandidaten januari 2004
Reactie op ‘Naar een sterker parlement’
- Andere openbare lichamen in de Grondwet, december 2003
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III
- De gekozen burgemeester: november 2003
een kwestie van kiezen
- Binnengemeentelijke decentralisatie september 2003
(Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen)
- Politiek en Media september 2003
Pleidooi voor een LAT-relatie
- Trias informatica juli 2003
ICT en overheid in vogelvlucht
- Legio voor de regio, februari 2003
Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken
- Veiligheid op niveau, februari 2003
Een bestuurlijk perspectief op de toekomst
van de veiligheidsregio’s
- Provincies en gemeenten in de Grondwet, december 2002
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II
- Presteren door leren, oktober 2002
Benchmarken in het binnenlands bestuur

- Het openbaar bestuur in de Grondwet, Advies modernisering hoofstuk 7 van de Grondwet deel I mei 2002
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid april 2002
- Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving maart 2002
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid december 2001
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen) november 2001
- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
- De cultuur van dualisering (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen) maart 2001
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen) november 2000
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen) september 2000
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000

- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur april 1998
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997

Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

- Auke J. van Dijk (redactie), *Laag voor laag, Aspecten van regionalisering* november 2003
- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, De uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

Overige publicaties

- Werkprogramma 2005 november 2004
- Evaluatie van de Rob 2000 - 2004 september 2004
- Jaarverslag 2003 maart 2004
- *Trias Informatica, Verslag van het symposium, 26 november 2003* januari 2004
- Verslag middagconferentie 28 februari 2003 *Grondwet en openbaar bestuur* november 2003
- Verslag van de eerste Rob-lezing *Crisis en vernieuwing* november 2003

- Werkprogramma 2004 september 2003
- Verslag mini-symposium
Grondrechten in veiligheid, Zoektocht naar een balans september 2003
- De Druppel. Zes jaar adviezen van Rob en Rfv – CD-rom maart 2003
- Jaarverslag 2002 maart 2003
- Verslag congres, *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?* november 2002
- Werkprogramma 2003 september 2002
- Varen onder dezelfde vlag – Videoproductie april 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Jaarverslag 2000 maart 2001
- Verslag symposium,
Decentralisatie: De kunst van het overlaten januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998
- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuurs-instrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997

Bijlage III

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter : de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie
Noord-Holland.
- Vice-voorzitter : mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,
stadsdeelvoorzitter Amsterdam-Binnenstad.
- Leden : mevrouw **A. van den Berg**,
oud-burgemeester van de gemeente Bergen op Zoom;
- mevrouw **mr. dr. S.C. van Bijsterveld**,
universitair hoofddocent Rechtswetenschappen aan de
Universiteit van Tilburg;
- de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,
burgemeester van de gemeente Hengelo (Ov.);
- de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**,
hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit
Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht;
- de heer **drs. P.A. Lankhorst**,
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- de heer **prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels**,
hoogleraar Bestuursrecht, in het bijzonder omgevingsrecht
aan de Universiteit Utrecht;
- de heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**,
hoogleraar Conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden;
- de heer **drs. C.J.N. Verstedden**,
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;
- mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
waarnemend burgemeester van de gemeente Drechterland;
- de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.
- Secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haeften**.