

1

Voor de Nederlandse democratie

‘De democratie is structureel problematisch en derhalve structureel onvoltooid.’

Pierre Rosanvallon (2012), Spinozalezing

Wie niet beter weet zou denken dat Nederland te kampen heeft met een diepgaande democratische crisis. Nationale en lokale politici buitelen over elkaar heen met voorstellen die de Nederlandse democratie moeten redden. In hun verkiezingsprogramma's van 2017 roepen politieke partijen op tot districtenstelsels, hogere kiesdrempels, bindende referenda, en burgerinitiatieven. Code Oranje, een initiatief van tientallen burgemeesters, wethouders, raadsleden en anderen, wil de Gemeentewet aanpassen zodat een deel van de gemeenteraadsleden niet door verkiezingen maar door een loterij wordt gekozen. De Eerste en Tweede Kamer verzochten premier Rutte een Staatscommissie in te stellen die zich moet bezinnen over het functioneren van het parlement en de parlementaire democratie, en zo nodig met voorstellen ter verbetering moet komen.

Wordt het na honderd jaar evenredige vertegenwoordiging inderdaad tijd om de representatieve democratie om te vormen of zelfs in te perken?

Veel (oud-)politici, journalisten en columnisten menen dat de representatieve democratie gered moet worden. Ze somberen, mopperen en wanhopen in de krant en op tv openlijk over de staat van onze democratie. Nederland gaat gebukt onder een

alarmerende democratische (vertrouwens)crisis, zo luidt de conclusie van een divers gezelschap, waaronder de Raad voor het openbaar bestuur ('Het is al vijf voor twaalf geweest'), publicist David Van Reybrouck ('Zonder drastische aanpassing is dit bestel geen lang leven meer beschoren'), oud-minister Hans Hoogervorst ('Ons staatsbestel is echt helemaal kapot'), en zelfs premier Mark Rutte, in de tijd dat hij nog staatssecretaris was ('Het hele systeem van politieke partijen is failliet'). Uiteindelijk wordt de schuld voor die crisis neergelegd bij u, de kiezer. De kiezer zou apathisch zijn, de politiek niet langer vertrouwen, en zich in verkiezingstijd wispelturig gedragen. Critici zijn afwisselend neerbuigend over de kiezer (die niet in staat zou zijn de juiste keuzes te maken), verongelijkt over de kiezer (wanneer die volgens betweters een verkeerde keus gemaakt zou hebben), of bevoogdend over de kiezer (wanneer die beschermd moet worden als slachtoffer van de keuzes die hij zelf maakt).

De gedachte dat de democratie in crisis verkeert, bestaat al zo lang als de democratie zelf. Maar dat democratisch crisisdenken is niet reëel. Ondanks al het doemdenken is de Nederlandse democratie een van de beste van de wereld. De neerbuigendheid over de Nederlandse kiezer is ronduit misplaatst. De kiezer doet zijn werk. Hij is assertief en sceptisch, precies zoals je mag verwachten in een moderne democratie. Ons uitermate evenredige kiesstelsel biedt die kiezer de mogelijkheden om vertegenwoordigd te worden, om wantrouwen en onvrede een stem te geven, en om het partijstelsel te vernieuwen. De Nederlandse democratie hoeft niet gered te worden; ze functioneert uitstekend.

Democratische doemdenkers creëren een papieren werkelijkheid. Omdat zij een fundamenteel verkeerde analyse van de

moderne democratie maken, presenteren ze fundamenteel verkeerde voorstellen. Door hun merkwaardige fixatie op kiezers en het kiesstelsel zoeken politici en commentatoren in de verkeerde richting. Als er al een crisis is in de Nederlandse democratie, is het een crisis van de gevestigde partijen, die de verbinding vormen tussen de democratie en het openbaar bestuur. Hun angstvallig vasthouden aan een bestuurscultuur van meerderheidscoalities en partijpolitieke benoemingen spoort steeds minder met de moderne democratie, en dreigt de politiek op den duur te verlammen.

Dit is daarom allereerst een pamflet vóór de Nederlandse democratie en de Nederlandse burger, die al te vaak een crisis wordt aangepraat. Het wil debat voeren rond meer feitelijke argumenten, en de probleemstelling verschuiven van de kiezer (die zijn werk goed doet) naar de politieke partijen (die krampachtig vasthouden aan een achterhaalde bestuurscultuur).

Het boek is opgebouwd rond vier stellingen:

1. Er is geen crisis van de democratie. De Nederlandse representatieve partijendemocratie functioneert – vanuit democratisch oogpunt – uitstekend.

Op elke internationale ranglijst behoren de Nederlandse democratie en de Nederlandse bureaucratie tot de wereldtop. De kiezer is zich gaan gedragen zoals we zouden verwachten in een volwassen democratie. Anders dan tijdens de verzuiling is de kiezer niet langer trouw aan een enkele partij; hij is begonnen te kiezen tussen logische alternatieven. De burger heeft zich niet afgekeerd van de politiek, maar combineert een steeds hogere tevredenheid met het functioneren

van de democratie aan een gezonde scepsis over de machthebbers binnen dat systeem. De Nederlandse democratie wordt gedragen door het uitermate evenredige kiesstelsel. Dat sterkt de vertegenwoordiging van politieke minderheden, is gevoelig voor veranderende opvattingen onder de bevolking, garandeert een vlotte toegang van nieuwe partijen tot het parlement en kanaliseert zo het wantrouwen in de politiek.

2. Het probleem van de Nederlandse politiek is dat een verouderde bestuurscultuur, gedragen door de gevestigde partijen, niet langer aansluit op de emancipatie van de Nederlandse kiezer.

De gevestigde politieke partijen staan onder druk, maar blijven hangen in een denkmodus die al zeker vijftien jaar achterhaald is. Ondanks hun afnemende dominantie houden de gevestigde partijen een ijzeren greep op politieke benoemingen. Ondanks de toenemende veranderlijkheid van de Nederlandse kiezer houden de gevestigde partijen onverminderd vast aan meerderheidscoalities en blijven zij angstig voor stembusakkoorden. Zo houden zij zichzelf gevangen in een verstikkende bestuurscultuur die elke profileringsdrang van het politieke midden smooit en het functioneren van de partijdemocratie op den duur dreigt te verlammen.

3. De meest gehoorde oplossingen – zoals kiesdrempels, referenda en verkiezingsloterijen – zullen niet helpen, of creëren grotere problemen dan ze oplossen.

Politici, journalisten en columnisten noemen allerlei institu-

tionele knoppen waaraan ze kunnen draaien als lapmiddel tegen de vermeende crisis van de democratie. Maar hun oplossingen getuigen van democratisch wensdenken. Een kiesdrempel vergroot de bestuurbaarheid van het land niet, maar zal deze in de praktijk juist ondermijnen. Een verkiezingsloterij leidt niet tot een betere afspiegeling van de bevolking, maar versterkt de positie van de participatie-elite van hoogopgeleide, middelbare, blanke mannen die de Nederlandse politiek nu al domineert. Het referendum is niet de redding van de democratie, maar zet ook niet de bijl aan de wortels ervan. Het debat over democratische vernieuwing zou baat hebben bij een grotere distantie van het idealisme achter de verschillende voorstellen. De feitelijke gevolgen van al deze voorstellen vallen immers door te rekenen en te toetsen, zoals in dit boekje gebeurt.

4. De bestuurscultuur moet dringend gemoderniseerd worden. De nieuwe democratische verhoudingen met geëmancipeerde en assertieve kiezers vergen een nieuwe bestuurscultuur die daarop aansluit. Dat zal met name een uitdaging vormen voor de gevestigde partijen in het politieke midden die de traditionele spelregels – en daarmee hun ijzeren greep op de coalitievorming en het openbaar bestuur – zullen moeten loslaten. Een vijftal oplossingsrichtingen suggereert hoe de nieuwe bestuurscultuur eruit zou moeten zien. Die oplossing is niet staatkundig. Een werkelijke aanpak vergt iets dat veel moeilijker is: een gedragsmatige verandering van met name de gevestigde partijen.

De discussie over onze democratie en de toekomst ervan is te belangrijk om vrijblijvend te voeren. In het al te alarmistische debat over de diepgaande democratische crisis blijft een schat aan feitelijke kennis over de democratie en haar kiezers onbenut. Zorgvuldige analyses van zowel het probleem als de oplossing zijn cruciaal om onbedoelde schade aan onze democratie te voorkomen. Zachte heelmeesters maken stinkende wonden.

Dit pamflet onderscheidt zich van de soms wel heel feitenvrije discussies over de staat van de democratie. Het is waar mogelijk gebaseerd op feitelijk onderzoek naar de democratie en haar instituties, naar kiezers, publieke opinie, burgerparticipatie en stemgedrag. Het rust op decennia aan studies in Nederland en daarbuiten. Het trekt vergelijkingen met ons eigen verleden en met omliggende landen. Empirische uitspraken zijn zo veel mogelijk toetsbaar.*

Uiteindelijk is het vraagstuk van de democratie zowel normatief als empirisch. Het gaat zowel om de *ought* als om de *are*. Het is naïef om te denken dat er een enkel, statisch ontwerp is van de ideale democratie. De representatieve democratie zoals wij die kennen is niet perfect, en zeker geen eindpunt. Een democratie belichaamt per definitie grote idealen die moeilijk met elkaar te verzoenen zijn. Door de onvermijdelijke botsingen tussen de rechtsstaat, de gelijkheid van burgers en het meerderheidsprincipe staat de democratie onder spanning. De moderne democratie kent de wil van de meerderheid maar ook de rechten van minderheden en individuen. Zij benadrukt representatie maar ook rechtsstatelijkheid. Zij wil daadkrach-

* Daarom is een bijlage beschikbaar die uitvoerig en per pagina verwijst naar de bronnen waar dit pamflet op is gebaseerd.

tig, effectief beleid voeren maar dat baseren op responsiviteit.

Het democratische crisisdenken is inherent aan die spanningen en dientengevolge inherent aan de democratie. Simpele oplossingen zijn er niet. Wat de Nederlandse democratie mist zijn politici en journalisten die de kracht van onze democratie, ons kiesstelsel en ons electoraat actief durven uitdragen.

Dit pamflet toont waarom.