

FRANK HENDRIKS

Democratie onder druk

Over de uitdaging van de stemmingendemocratie

van **gennep**
amsterdam

Eerste druk november 2012

© 2012 Frank Hendriks / Uitgeverij Van Gennep
Nieuwezijds Voorburgwal 330, 1012 RW Amsterdam
Ontwerp omslag Erik Prinsen

ISBN 978 94 6164 182 3

NUR 740

Inhoud

<i>Figuren, boxen en grafieken</i>	7
<i>Voorwoord en proloog</i>	9
1. De geest van Bonger. De besten vóór!	16
2. De geest van Pim. Regenten aan de kant	23
3. De uitdaging van de stemmingendemocratie	36
<i>Deel I – Het wisselende fortuin van het poldermodel</i>	51
4. Van strooppot tot poldermodel. Het wisselende fortuin van de Nederlandse overlegdemocratie	53
5. Het hardnekkige poldermodel. Hervormingen, kritieken en duplieken	63
6. Reflectie. De overlegdemocratie uitgedaagd	76
<i>Deel II – Vertrouwen en democratisch burgerschap</i>	79
7. Waar kwam de argwaan vandaan? Naar een contextualisering van de politieke vertrouwensval	82
8. Voor en na Fortuyn. Veranderingen en continuïteiten in het burgeroordeel over het democratisch bestuur in Nederland (met Julien van Ostaaijen en Marcel Boogers)	99
9. Reflectie. Vertrouwen van burgers, vertrouwen in burgers?	128
<i>Deel III – Politiek en bestuurlijk leiderschap</i>	143
10. Representatieve politiek in de netwerksamenleving. Problemen en perspectieven	146
11. Het benarde bestuur in de interactieve democratie. Het Nationale Kabinet als pars pro toto	163
12. Reflectie. Lijdende leiders uitgedaagd	177

<i>Deel IV – Democratie vergelijkenderwijs</i>	189
13. Los Angeles. Stad en wijk in vergelijkend perspectief	191
14. Democratie in Zwitserland. Een voorbeeld voor Nederland?	211
15. Reflectie. Leren van het buitenland	226
 <i>Deel V – Democratische vernieuwing</i>	235
16. Sleutelen aan de staat. Analyses en commentaren (2005-2010)	237
17. Stadsbestuur met veerkracht. Goede argumenten voor meer experimenten	267
18. Epiloog. Naar productieve spanningen in een dialectische democratie	276
 <i>Verantwoording</i>	283
<i>Literatuur</i>	285

Figuren, boxen en grafieken

Figuren

2.1	De democratische antithese in Nederland begin eenentwintigste eeuw	27
3.1	Stemmingendemocratie versus overlegdemocratie	49
10.1	Politiek in de netwerksamenleving: opties en stromingen	156
13.1	Territoriaal bestuur in Los Angeles en de Randstad	200
14.1	Zwitserse referenda en initiatieven op federaal niveau, 1848-2007	216
14.2	Modellen van democratie en hun expressies in Zwitserland	219

Boxen

7.1	Democratie, leiderschap en burgerschap	85
7.2	Sterktes en zwaktes van de consensusdemocratie	86
7.3	Effectiviteit en legitimiteit in theorie: begrippen	92
7.4	Effectiviteit en legitimiteit in empirie: cijfers	94
9.1	Wat een hufters! Wat een autisten! Over interactief bestuur met een interactionistisch tekort	132
12.1	De X-factor, de Y-factor en de Z-factor bij John F. Kennedy	182
12.2	Job Cohen: tussen 'grootmeester' en 'brekebeen'	185
15.1	Beslissen over een biometrisch paspoort in Zwitserland en Nederland	230
15.2	Radicale democratiseerders in vergelijkend perspectief	231
16.1	Bestuurder moet aanspreken	239
16.2	Opknopbeurt staatsbestel dicht kloof met burger niet	245
16.3	Burgerforum wijst vernieuwing af	250
16.4	Eén Randstadbestuur lost niets op	255
16.5	Radicale omkering belooft meer winst dan verlies	261
16.6	Continuïteit én kentering post-Fortuyn	264

Grafieken

8.1	Steun voor democratie	103
8.2	Hang naar sterke leider	104
8.3	Tevredenheid met werking democratie	106
8.4	Hang naar democratische vernieuwing	107
8.5	(Dis)connectie met representatieve politiek	109
8.6	Waardering regering	111
8.7	Verkiezingsresultaten van ervaren regeringspartijen (PvdA, CDA, VVD, D66)	112
8.8	Vertrouwen in parlement, regering en in politieke partijen	113
8.9	Afstand politici en partijen	115
8.10	Cynisme jegens Kamerleden	116
8.11	Opkomstpercentages bij verkiezingen	117
8.12	Totaal aantal leden politieke partijen	118
8.13	Tevredenheid met functioneren overheid	119
8.14	Tevredenheid over beleid	120
8.15	Ruime voldoendes in verschillende beleidsclusters	121
8.16	'Bread and butter', positieve rol regeringsbeleid	122
8.17	'Law and order', waardering beleid	123

Voorwoord en proloog

In september 2012, als de spreekwoordelijke inkt van dit boek opdroogt, gaan de Nederlandse kiezers voor de vijfde keer in tien jaar naar de stembus voor Tweede Kamerverkiezingen. Wederom worden de verkiezingen voorgesteld als een strijd tussen twee kampen. Bij de geruchtmakende verkiezingen van 2002 werkte Fortuyn (LPF) zich in korte tijd op als dé uitdager van het regerende kamp, Melkert (PvdA) voorop. In 2003 en 2006 werden de Tweede Kamerverkiezingen verengd tot de tweestrijd Bos (PvdA) versus Balkenende (CDA). En in 2010 werden Rutte (VVD) en Cohen (PvdA) nadrukkelijk tegenover elkaar gezet.

De verkiezingen van 12 september 2012 draaien uiteindelijk uit op de tweestrijd Rutte versus Samsom, de nieuwe PvdA-leider die de rol van ‘gedoodverfde tegenstrever’ en uitdager van Rutte in de slotfase van de campagne weet over te nemen van Roemer (SP). Op de dag van de verkiezingen opent een grote ochtendkrant met een tekening van ‘de Nederlander’ voor twee heel grote stembussen, getiteld ‘Rutte’ en ‘Samsom’, met daarnaast een klein busje, getiteld ‘overige stemmen’.¹ Het is een aardige illustratie van de opkomende ‘stemmingendemocratie’, die het democratisch proces voorstelt als een spanningsvolle competitie tussen dichotome alternatieven – partij A of B, kandidaat X of Y, voorstel 1 of 2, antwoord ja of nee.

Niet minder tekenend voor de toestand van de Nederlandse democratie staat daags na de verkiezingen in een bekende avondkrant een cartoon waarop de hoofden van Rutte en Samsom alweer door vele handen naar elkaar toe worden gedrukt.² Het is een treffende illustratie van de hardnekkige overlegdemocratie, die telkens weer tot ‘polderen’ oproept, ook tussen partijen die eerder als aartsrivalen zijn gepresenteerd. Zo kreeg de

¹ Het is een tekening van Peter de Wit, die zijn creatie Sigmund een stembiljet in handen geeft en voor de gesuggereerde keuze stelt; in *de Volkskrant*, 12-9-2012.

² Deze politieke cartoon is van Siegfried Woldhek, in *NRC Handelsblad*, 13/14-9-2012.

Nederlander na de verkiezingen van 2006 geen kabinet gedomineerd door Balkenende óf Bos, maar een coalitie van Balkenende én Bos (met Rouvoet als *junior partner* namens de ChristenUnie erbij). Bestuurlijke notabelen uit allerlei geledingen spoorden Rutte en Samsom aan om elkaar de hand te reiken, en de samenwerking te zoeken zoals vvd en PvdA die eerder al in de ‘paarse’ periode hadden beproefd (met D66 als kleinere derde erbij).

De ervaringen met het ‘vechtkabinet’ Balkenende-Bos-Routvoet en de ontwikkeling van de paarse samenwerking, ruw verstoord door de opmars van Fortuyn en het populisme, indiceren dat bestuurlijke samenwerking over politieke scheidslijnen heen forse uitdagingen kent – uitdagingen die door de opmars van de stemmingendemocratie alleen maar groter zijn geworden. De stemmingendemocratie werkt met ‘óf-óf’, de overlegdemocratie met ‘én-én’. Dat geeft wrijving en dat speelt niet alleen in de nationale politiek, en zeker niet alleen in het electorale proces, zoals ik in dit boek zal laten zien.

Dit boek

Dit boek is in zekere zin een vervolg op *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie* dat ik in 2006 publiceerde.³ Dat boek is expliciet theoretisch en comparatief opgezet. Nederland speelde daarin wel een rol, maar niet de hoofdrol. In het voorliggende boek zijn de verhoudingen omgedraaid. De Nederlandse democratie, de spanningen daarbinnen en het discours daarover staan centraal. Ontwikkelingen in het bredere debat en de wijdere wereld worden hiermee in verband gebracht.

Democratie onder druk richt zich op de spanningen die zich de afgelopen decennia onder de Nederlandse overlegdemocratie hebben opgebouwd, en die het afgelopen decennium sterk aan kracht hebben gewonnen. De opmars van en de moord op Fortuyn in 2002 en de verdere doorwerking van het fortuynisme in de jaren daarna zijn van grote betekenis, maar worden hier ook nadrukkelijk in een breder historisch perspectief begrepen.

3 *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam University Press, 2006. Later verscheen een bewerkte, engelstalige versie: *Vital Democracy. A Theory of Democracy in Action*, Oxford University Press, 2010.

De geest van Pim ('de regenten aan de kant', zie hoofdstuk 2) is niet uit de lucht komen vallen. De in Nederland dominant geworden overlegdemocratie, waarin benoemde beleidsmakers in voortdurend gesprek met elkaar publiek beleid ontwikkelen, staat al langer onder druk van de opkomende stemmingendemocratie waarin 'stemmingen' in de dubbele betekenis van uitverkiezingen én hartstochten steeds meer gewicht in de schaal leggen.

Het populistische karakter van de stemmingendemocratie staat op gespannen voet met de meritocratische geest van Bonger ('de besten vóór', zie hoofdstuk 1) die juist in de Nederlandse overlegdemocratie van zich doet spreken. Het zijn misschien niet de meest aansprekende, maar bestuurlijk wel de meest onderlegden die met elkaar aan de vergadertafels 'polderen', zo wordt wel beweerd.

Stemmingen in de polder

De stemmingendemocratie is sterk in opmars, maar de overlegdemocratie houdt zich ondertussen ook nog staande. De eerste claimt toenemende legitimiteit in de ogen van het brede publiek (aangevoerd bewijs: opinieonderzoek), de tweede staat zich voor op blijvende effectiviteit in de alledaagse praktijk van het bestuur (aangevoerd bewijs: beleidsonderzoek). De spanning tussen deze twee vormt de primaire antithese in de Nederlandse democratie van nu, zo stel ik in dit boek.

De overlegdemocratie en de stemmingendemocratie zitten elkaar in de hedendaagse praktijk vooral in de weg, maar de spanning tussen deze twee kan in potentie ook productief gemaakt worden. In de loop van dit boek zal ik daarvoor handelingsperspectieven schetsen, hoewel de analyse voorop staat. Dit boek is geschreven vanuit de overtuiging dat er eerst een goede diagnose moet worden gesteld voordat er wéér naar een remedie wordt gesneld in de vorm van een 'democratische vernieuwing' (of 'staatkundige', 'bestuurlijke' of 'politieke' vernieuwing) die uiteindelijk op weinig uitloopt.

De voetbalanalyse is door Bert Wagendorp ooit geprezen als de meest democratische van alle analyses. Iedereen kan en mag wat over het onderwerp roepen. De democratieanalyse is ook buitengewoon democratisch. Het is de aard en ook wel de charme van het onderwerp. Tegelijk is het een

probleem voor het debat, dat schijnbaar onbeperkt in dezelfde cirkels kan blijven ronddraaien. Zo is er een niks-aan-de-hand cirkel en een vijf-voor-twaalf cirkel. Beide zijn even hardnekkig als onjuist. Er is *wel* wat aan de hand met de Nederlandse democratie, ook al heeft haar laatste uur *niet* geslagen. In het navolgende zal ik deze stelling specificeren en onderbouwen.

De opzet

De analyse in dit boek is voor een belangrijk deel discoursanalyse. Ik reflecteer op het discours op een wijze die de protagonisten in het discours ook regelmatig zélf aan het woord laat komen – *gecursiveerd* en al. Door ‘dicht op de huid’ te zitten is het mogelijk realistische tijdsbeelden te schetsen. Ik volg en analyseer de ontwikkelingen in het verloop over de democratie in Nederland, met bijzondere aandacht voor de afgelopen twintig jaar, met in het midden daarvan de opmars van Fortuyn. Ik beschouw ‘2002’ niet als dé grote waterscheiding, hét historische kantelmoment waarop de ene (oude) toestand in de andere (nieuwe) overgaat, maar wel als een belangrijke stroomversnelling in ontwikkelingen die al langer gaande zijn.

Die ontwikkelingen heb ik de afgelopen jaren in verschillende artikelen proberen te ‘vatten’ – in de uiteenlopende betekenissen van dat woord. Een specifiek deel daarvan – gepubliceerd in Nederlandse tijdschriften als *Bestuurskunde*, *Beleid en Maatschappij*, en *Openbaar Bestuur*, zie de verantwoording achterin – is in dit boek thematisch bijeengebracht en door mij inhoudelijk opnieuw aan een reflectie onderworpen. De betreffende artikelen zijn vooral geselecteerd vanuit de gedachte dat ze bij elkaar een verhaal vertellen en daarbij aanvullend zijn. Met inleidende, verbindende en concluderende reflecties probeer ik duiding te geven aan hetgeen ik de afgelopen jaren meen te hebben waargenomen.⁴

Behalve ‘tien jaar na Fortuyn’ markeert 2012 voor mij persoonlijk ook een periode van ‘twintig jaar in het vak’, dat van de vergelijkende de-

4 De tekst van eerder gepubliceerde artikelen is, afgezien van eindredactionele verbeteringen en synchronisaties, ongewijzigd gebleven. Ze weerspiegelen het inzicht van het moment. In de reflecties kijk ik er met ‘de kennis van nu’ opnieuw naar.

mocratieanalyse.⁵ Terwijl ik me verdiepte in het democratisch reilen en zeilen van andere landen en steden bleef de Nederlandse casus telkens weer verwondering oproepen. In de jaren '90 leek Nederland alles te doen wat populair was in de internationale politicologie en bestuurskunde; als geijkte consensusdemocratie leek het land voluit voort te gaan op het pad van deliberatief en interactief 'netwerkbestuur'. Maar ondertussen broeide het onder de oppervlakte van de polder. Na 2002 werden tegenkrachten en tegenbewegingen manifest die al langer latent aanwezig waren. De 'Fortuynschok' van 2002 vond zijn epicentrum in een stad die ik als Rotterdammer goed meende te kennen.

Het grootste deel van de geselecteerde artikelen is gepubliceerd na de opmars van en de moord op Fortuyn in 2002. In een enkel geval heb ik bewust gekozen voor een wat ouder artikel omdat daarmee aardig aan te geven is hoe het discours zich eertijds liet aanzien. Hoofdstuk 4 gaat bijvoorbeeld over de *Werdegang* van het poldermodel aan het slot van de twintigste eeuw; ook toen werd kennelijk al heel wisselend over de Nederlandse overlegdemocratie gedacht en gesproken. Hoofdstuk 10 bevat een analyse van het denken over politieke vernieuwing vóór de opmars van Fortuyn; in wezen lagen toen dezelfde opties als nu op tafel, ook al werd er anders naar gekeken.⁶

Boekdelen

Na *deel 1* – over het wisselende fortuin van het poldermodel, de strijd tussen de hervormers en de behouders van de Nederlandse consensusdemocratie, de critici en de apologeten van het overleg – hebben de volgende delen betrekking op de twee fundamentele 'ambten' binnen de democratie: die van de burger als leken democraat, en die van de politicus/bestuurder als beroepsdemocraat. *Deel 11* gaat nader in op het democratisch burgerschap, en op het vermeende tekort aan vertrouwen

5 De vergelijkende democratieanalyse die ik nastreef is een combinatie van vergelijkende bestuurskunde en politicologie. Deze twee vakgebieden hebben uiteenlopende accenten maar vullen elkaar op dit terrein goed aan.

6 Dergelijke artikelen heb ik bewust in de oorspronkelijke vorm gehandhaafd, juist om de analyses van toen te kunnen spiegelen aan de observaties van nu. Dat spiegelen vindt plaats in de reflecties en de inleidingen bij de verschillende boekdelen.

in de democratie onder burgers, *deel III* op de vermeende crisis van de representatieve democratie, en op de benarde positie van degenen die worden geacht een ‘politiek primaat’ te dragen.

In *deel IV* wordt de Nederlandse democratie gespiegeld aan twee bewust gekozen buitenlandse cases: de postmoderne metropool Los Angeles en de polycentrische staat Zwitserland, welke beide een interessante mix van overeenkomsten en verschillen vertonen met de Randstad, respectievelijk Nederland als geheel. In *deel V*, het slotdeel, worden geplande vernieuwingen en vermeende veranderingen in de Nederlandse democratie kritisch geanalyseerd, waarbij in de epiloog wordt samengevat hoe – het geheel overziend – de spanningen in de Nederlandse democratie meer productief te maken zijn.

Bij wijze van proloog wordt een en ander door de navolgende beschouwingen – over de botsende geesten van Bonger en Fortuyn, en over de opmars van de stemmingendemocratie in een systeem dat daar niet op is bedacht – in een breder kader geplaatst.

Woorden van dank

Omdat delen van dit boek in verschillende periodes zijn geschreven ben ik dank verschuldigd aan een fors aantal mensen en instanties. De tijdschriften *Bestuurskunde*, *Beleid en Maatschappij*, *Openbaar Bestuur*, hun redacties alsook de door hen ingeschakelde *reviewers* hebben met vele ogen meegekeken naar de hoofdstukken in dit boek die eerst artikelen waren. Julien van Ostaaijen en Marcel Boogers ben ik erkentelijk als co-auteurs van hoofdstuk 8. Andere hoofdstukken vertonen de zichtbare sporen van projecten aangevat met Theo Toonen, Pieter Tops, Rodney Weterings, Ted van de Wijdeven en Mark Bovens. De verwijzingen naar hun bijdragen zijn tegelijk blijken van erkentelijkheid. Belangrijke delen van het manuscript zijn becommentarieerd door Casper Geurtz, Niels Karsten, Sabine van Zuydam, en door Koen van der Krieken die met Renske Sinke ook nog eens de verwijzingen heeft gefatsoeneerd. Onderzoeksassistenten die in eerdere fasen uitstekende ondersteuning hebben geboden – Evelien Vroegop, Mila Versteeg, Remco Smulders, Stijn Valgaeren, Peter Kruyen – moeten in dit

verband zeker ook worden genoemd. Met heel mijn hart dank ik ten slotte Barbet, Eva en Meike, die mij op de meest prettige en opwekkende wijze van én aan het werk houden.

I

De geest van Bonger

De besten vóór!

Problemen der democratie

In 1934, toen fascisme en nationaal-socialisme in Europa in opmars waren, schreef W.A. Bonger het befaamde boek *Problemen der democratie*. Het was in zijn tijd al invloedrijk en het zou nog lang met instemming worden aangehaald (vgl. Wijne, 1987; Koole, 1990).

Een van de meest geciteerde zinnen uit het boek luidt: '*De democratie zal selectionistisch zijn, of niet zijn!*' Bonger (1934: 100) kwam tot deze stelling na een uitgebreide behandeling van de kritiek die zoal is geleverd op de democratie als historisch alternatief voor de autocratie en de aristocratie. Van de meeste kritieken op de democratie was Bonger niet al te diep onder de indruk. In een 'homogeen milieu' – in verenigingen van gelijkgestemden en in kleinschalige leefgemeenschappen waarin de belangen en achtergronden van betrokkenen niet sterk verschillen – zou er simpelweg geen betere organisatievorm zijn dan de democratie.

In een 'heterogeen milieu' – waar de belangen en achtergronden wel sterk uiteenlopen en de aantallen ook veel groter zijn – is de kritiek op de democratie serieuzer. De democratie zou onhoudbaar zijn, ze zou corruptie in de hand werken, traag zijn, en aan politieke verdeeldheid ten onder gaan. Bonger (1934: 91 e.v.) ontzenuwde deze vier kritiekpunten echter stuk voor stuk:

- kijk naar de vs, Engeland en Frankrijk en zie dat de democratie wel op grote schaal en op lange termijn houdbaar is;
- in bepaalde democratieën, waar democratisch gekozenen veel politieke baantjes en andere 'spoils' te verdelen hebben, is corruptie weliswaar een probleem, maar dit geldt zeker niet algemeen of exclusief voor de democratie als regeervorm van 'velen'; waar 'enkelen' (aristocratie) of 'eenlingen' (autocratie) regeren, ligt corruptie veel sterker op de loer;

- weerwerk bieden aan al te overhaaste beslissingen is juist de kracht van de democratie; bij echte calamiteiten kunnen democratieën noodmaatregelen treffen;
- politieke strijd van het juiste soort – niet te vuur en te zwaard, gericht op elkaars vernietiging, maar in woord en gebaar, gericht op het ‘scherp houden’ van allen – vormt juist het levensbloed van een vitaal bestuursstelsel.

Maar er is nog een laatste kritiekpunt, waar Bonger meer gevoelig voor bleek te zijn: de democratie zet ‘*de gemiddelde mensch*’ achter het stuur, en zou daarmee ‘*onbekwaam zijn haar taak te vervullen*.’ In de meest letterlijke zin is democratie regering (*kratia*) van het volk (*demos*). Dat is een mooi idee, dat echter niet té ver moet worden doorgevoerd, zo meende Bonger: ‘*In groote collectiviteiten, waar de problemen meestal samengesteld zijn en moeilijk op te lossen, is de gemiddelde mensch gewoonlijk geheel ongeschikt om zelf te oordeelen*.’ Oordelen over een netelige politieke zaak is niet eenvoudiger dan over een gecompliceerde juridische of medische kwestie. Zelfs de ‘*allerknopste koppen, die aan de studie ervan hun leven gewijd hebben*,’ hebben er vaak de grootst mogelijke moeite mee (Bonger, 1934: 96-99).

En daarom zou het cruciaal zijn om de besten te selecteren voor het moeilijke ambt van de politicus: ‘*De besten vóór! zij de leuze der democratie*’ (Bonger, 1934: 168). Die besten moeten zich dan wel beschikbaar stellen – dat is één hardnekkig probleem: de beste stuurder blijven vaak aan wal staan – én de politieke partijen moeten dan ook wel selectionistisch durven zijn – dat is een ander hardnekkig probleem: de selectieapparaten werken niet altijd goed. De ‘*geringe deelname van de beste en het algemeen belang meest toegewijde leden van alle klassen, doch vooral van het intellect*’ was volgens Bonger (1934: 102-105) een belangrijke verklaring voor de daling van ‘*het niveau van het publieke leven*.’

Over wat ‘de besten’ zijn, kan lang en breed worden gediscussieerd, maar wat Bonger eronder verstond is door de omliggende tekst van zijn uitspraak volstrekt duidelijk. De besten waren bij Bonger de meest gekwalificeerden, de meest deskundigen op het bestuurlijke vlak, de bestuurlijke professionals van het hoogste niveau, die het verwijt van democratische

‘onbekwaamheid’ met de benodigde *knowhow* en *savoir-faire* kunnen pareren. In het selectieproces, dat het opsporen en voordragen van deze personen omvat, zou de politieke partij een cruciale rol te spelen hebben: *‘in zijn wanbegrip van het probleem noemt Michels (...) dit proces “de oligarchische ziekte der democratie”, terwijl het in werkelijkheid “de genezing der kinderziekten” is,’* schreef Bongers (1934: 44) in een opmerkelijke passage.

Oligarchisering was voor Bongers geen probleem van de partijendemocratie, maar juist een oplossing van het (deskundigheids)probleem dat een ontwikkelende democratie kan nekken. Met competente ‘regenten’ of een ‘aristocratie des verstands’, mits democratisch gelegitimeerd door regelmatige verkiezingen, had Bongers geen enkel probleem. Zijn kritiek op de S.D.A.P. van zijn tijd was dat de mensen van het hoogste competentieniveau schitterden door afwezigheid in de hoogste rangen van de partij. (Ter vergelijking: van de huidige PvdA wordt wel beweerd dat deze juist is vergeven van de ‘doctorandussen’, ambtenaren en bestuurders.)

Selectionistische democratie als oplossing

De ‘*gemiddelde mensch*’ zou niet zo goed zélf kunnen oordelen over lastige politieke vraagstukken, maar zou wél goed kunnen beslissen over het selecte gezelschap dat zich over zulke vraagstukken moet buigen. *‘Al degenen die het vereenigingsleven kennen, weten dat de leden gewoonlijk een goede neus hebben bij het kiezen van het bestuur (...) Zoodra men op het terrein van het karakter en het prestatievermogen der menschen komt, is het oordeel van een collectiviteit vaak meer waard dan dat van een enkeling’* (Bongers, 1934: 41-42).

Niet bij het oplossen van de problemen, maar wel bij het selecteren van de probleemoplossers geloofde Bongers kennelijk in de *wisdom of crowds* (vgl. Surowiecki, 2004). In democratische verenigingen van allerlei signatuur is niet het gepeupel gaan overheersen, zoals bijvoorbeeld Nietzsche voorspelde, maar is de leiding in handen gekomen van een besluitvormingselite, met volle instemming der kiezende leden. Doet de besluitvormingselite het goed naar het oordeel van de leden, dan mag ze blijven – zo niet, dan moet ze gaan. Zo werkt het in vakverenigingen,

sport- en muziekverenigingen. En zo zou het ook moeten gaan in de ‘vereniging’ die we de staat noemen, meende Bonger.

Ik laat hem op dit punt graag ononderbroken aan het woord (Bonger, 1934: 100; spelling en markering uit origineel):

‘Bij de stembus beoordelen de kiezers allereerst op welke wijze de afgevaardigden hun taak hebben vervuld, de resultaten van hun arbeid worden beoordeeld. Daartoe zijn zij bij uitstek bevoegd. Het is niet de kok, maar de gasten die over het eten hebben te oordelen, heeft Aristoteles al gezegd. Daarvoor is het niet nodig de kookkunst te verstaan. Om de resultaten der medische of juridische kennis te beoordelen, behoeft men geen kennis van die vakken te hebben. Een arts, die nooit een genezing of verlichting brengt, een advocaat die alleen maar processen verliest, wordt ten slotte door een ander vervangen, en natuurlijk terecht. Zoo ook in de politiek. De democratie is derhalve in de eerste plaats retrospectief. Zij kritiseert en controleert. Prospectief is de huidige democratie in dien zin, dat de kiezer nagaat, welke partij zijn gewoonlijk vage wenschen en verlangens formuleert en een oplossing aan de hand doet van de aan de orde zijnde problemen. Bij de keuze daarvan weegt wederom de ervaring met partij en haar vertegenwoordigers in de publiekrechtelijke lichamen bij den kiezer zwaar.’

Dit is een veelzeggende passage. De politieke partij zou zich niet moeten laten leiden door de kiezer zoals een winkel de vraag van de klant volgt. De kiezer moet bij verkiezingen aangeven welke partij zijn ‘vraag’ het beste onder woorden brengt en aldus een leidende rol verdient. Partijen met aansprekende plannen kunnen zo aan de ‘voorkant’ van het democratisch proces worden beloond. Maar belangrijker nog: partijen die hun eerdere plannen niet hebben waargemaakt, kunnen aan de ‘achterkant’ democratisch op de vingers worden getikt. Het adagium is ‘bestuur bestuur’, en met de spreekwoordelijke ‘zweep van de verkiezingen’ moet de burger vooral achteraf en niet zozeer vooraf sturing geven.

In het debat over politieke representatie laat Bonger zich scharen onder degenen die voldoende afstand willen bewaren in de relatie tussen burger

en bestuur. Hij opteerde voor de burkeaanse *trustees* die met de benodigde afstand vóór anderen kunnen optreden (zie ook Pitkin, 1967; Ankersmit, 1996). Politici moeten hun kiezers niet in alles willen volgen. Ze zouden zich juist moeten onderscheiden op terreinen waar dat nodig is. Later merken ze dan wel of ze dat redelijk hebben gedaan en mogen blijven.

Bongers betoog heeft velen aangesproken, en spreekt nog steeds velen aan. Zijn pleidooi voor een 'selectionistische democratie' waarin 'de besten vóór' gaan, wordt met graagte aangehaald door Nederlandse bestuurders – in de stilzwijgende veronderstelling dat zij ook weer zouden komen bovendrijven als er sterker op 'niveau' en bekwaamheid werd geselecteerd.

Onder publicisten en wetenschappers vindt Bongers verdediging van de elite ook weerklank. Geert Mak (2009) haalt Bonger omstandig aan in kritische analyses van de huidige tijdgeest, waarin het populisme in opmars zou zijn en de elite zich tewezer zou moeten stellen. Anton Zijderveld (2009) en Paul Frissen (2009) hijsen de elite en de 'aristocratie des verstands' ook op het schild in hun strijd tegen populisme en hufterigheid. Zij noemen Bonger niet, maar impliciet werkt zijn geest in hun betogen door, zoals ook in het 'zacht elitisme' dat Van Doorn bepleit. *'Niet iedereen beschikt over de nodige capaciteiten,'* meent Van Doorn (1988: ix): *'Er zijn altijd pioniers en leiders, creatieve elites en de onvermijdelijke trage meerderheid die geïnspireerd dan wel gedwongen moet worden door degenen die verder kijken of beter rekenen.'*

Via Bonger zelf weerklinkt de verre echo van Plato, die de goede politicus ook placht te vergelijken met de ervaren kapitein, de bekwame arts en andere ter zake kundige *vakmensen*; Plato nam echter veel meer afstand van de democratie als regeervorm. Bonger wordt soms gepresenteerd als criticus der democratie, maar dat is niet terecht. Hij was weliswaar een felle criticus van de directe democratie, maar de indirecte of representatieve democratie zou volgens hem duidelijk superieur zijn aan haar grote rivaal, de autocratie. Die andere klassieke rivaal – de aristocratie – was voor hem alleen aanvaardbaar binnen een 'selectionistisch' democratisch verband. Bonger betoogde en schreef in deze grote categorieën. In zijn tijd was de rivaliteit tussen deze bestuursvormen nog heel serieus.

Democratie bij nader inzien

Thans wordt in ons deel van de wereld aan democratie verreweg de grootste legitimiteit toegekend. De aandacht is verschoven van de ‘alternatieven voor’ naar de ‘variëaties binnen’ de democratie. Op het laatste punt schiet Bongers analyse bij nader inzien, naar huidige maatstaven gemeten, wel stevig tekort.

Bonger onderscheidde de representatieve van de directe democratie, maar zijn behandeling van de laatste is wel erg beknopt en ook wel zeer gedateerd – vooral door de antieke oudheid ingegeven. Zonder er veel woorden aan vuil te maken, betoogde hij dat het met de directe democratie niks is en nooit wat zal worden. Verwijzend naar Zwitserland concludeerde hij: *‘het is een hinkende democratie, die de selectie niet aanvaardt’* (Bonger, 1934: 121).

Verderop zal ik dieper ingaan op de Zwitserse democratie (zie hoofdstuk 14); deze is inderdaad weinig selectionistisch, maar dat staat een vitale democratische cultuur en een hoog welvaarts- en welzijnsniveau niet in de weg. De Zwitserse democratie bewijst dat directe en indirecte democratie niet wederzijds uitsluitend zijn – zoals Bonger dacht, en velen nog steeds denken – maar elkaar juist goed kunnen aanvullen en versterken. De Zwitsers zelf zien duidelijk toegevoegde waarde in de directe democratie: 90% is er (zeer) trots op, en 94% noemt het (zeer) belangrijk voor de toekomst van het land (Kriesi & Trechsel, 2008).

Bonger maakte ook onderscheid tussen ‘democratie in een homogeen milieu’ (waarin mensen dezelfde belangen en perspectieven hebben) en ‘democratie in een heterogeen milieu’ (waarin dit niet het geval is). Het antwoord op de heterogeniteit zou selectionistische democratie moeten zijn. Hoe meer heterogeniteit, hoe meer ‘de besten vóór’ zouden moeten gaan. Bongers redenering volgend, zou selectionistische democratie aan het begin van de eenentwintigste eeuw een nóg toepasselijker antwoord op de bestaande vragen moeten zijn dan aan het begin van de twintigste eeuw, toen Bonger zijn gedachten over democratie ontvouwde.

Inmiddels weten we echter dat het selectionistische ‘antwoord’ zelf ook weer allerlei vragen is gaan oproepen; dat deze ‘oplossing’ ook weer haar eigen problemen heeft geschapen. Zie de vele zorgelijke beschouwingen

over de ‘expertocratie’ (Couwenberg, 2004), de ‘diplomademocratie’ (Bovens & Wille, 2011b), de crisis van de vertegenwoordigende democratie in het algemeen en de politieke partij in het bijzonder. Het milieu waarin de democratie zich moet bewijzen, heeft nieuwe vormen aangenomen die Bonger nauwelijks kon bevroeden. Denk alleen al aan de opmars van de media- en emotiecultuur, waarop ik in latere hoofdstukken nog vaak zal terugkomen.

Gegeven de kennis van 1934 was *Problemen der democratie* een uitmuntend boek. Hoewel de overtuigingskracht van zijn toekomstvisie op democratie na al die jaren wel is afgenomen, zijn Bongers historische en vergelijkende beschouwingen nog steeds zeer lezenswaardig. Zijn theorie van de menselijke natuur – niet autocratisch maar democratisch van aard; kijk maar naar de natuurvölker en de vroegste menselijke gemeenschappen – lijkt zelfs zo uit de hedendaagse evolutionaire psychologie geplukt (Pinker, 2002).

Primatoloog De Waal (2005) heeft de stelling van *democracy bashers* weerlegd dat ‘de aap in ons’ tegen democratische verhoudingen gekant zou zijn. Volgens hem bevredigt de democratie juist op elegante wijze twee diep in de menselijke natuur gewortelde neigingen: de wil tot macht, en het verlangen om die onder controle te houden. Bonger kwam al decennia eerder tot een vergelijkbare ‘realistische’, en voor de democratie hoopvolle, stellingname.

In de meidagen van 1940 was Bongers hoop echter vervlogen. Samen met zijn vrouw pleegde hij zelfmoord. In zijn afscheidsbrief schreef hij, democraat in hart en nieren: *‘Ik zie voor mij geen toekomst meer, en ik kan niet bukken voor dat tuig, dat nu gaat heersen.’*

2

De geest van Pim

*Regenten aan de kant***Problemen der hedendaagse democratie**

We maken een sprong in de tijd. De bezetting die Bonger met recht vreesde, ging voorbij. De representatieve democratie werd na de oorlog hersteld. De directe democratie werd, geheel in de geest van Bonger, grondig gemedend. Het is moeilijk te zeggen of de naoorlogse democratie volgens Bongers receptuur selectionistisch genoeg werd uitgebouwd, vooral ook omdat zijn voorschrift op dat punt weinig specifiek was. Het ultieme oordeel over politieke partijen moest eens in de zoveel jaar door de kiezers worden gegeven, en de voorselectie van politici en bestuurders moest door de politieke partij in goede banen worden geleid – dat was het wel zo ongeveer.

De naoorlogse democratie werd in elk geval selectionistisch, in die zin dat gespecialiseerde besluitvormingselites de vergadertafels van politiek en bestuur gingen domineren en er vaker hoger opgeleiden dan lager opgeleiden op het pluche terechtkwamen. De Nederlandse democratie werd meer dan ooit een ‘regentendemocratie’ (zie o.m. Couwenberg, 2004), een ‘diplomademocratie’ die Plato’s goedkeuring wellicht had kunnen wegdragen (Bovens & Wille, 2011b: 12).

En toen werd aan het begin van de nieuwe eeuw een andere geest vaardig over het politieke debat: ‘de geest van Pim’, zoals het in de media al snel heette. Dick Pels (2003) schreef een boek onder die titel, waarin ‘het gedachtegoed’ van de politieke dandy uit Rotterdam breed werd geduid. Een soortgelijke, alomvattende, behandeling wordt hier niet nagestreefd. Het gaat hier eerst en vooral om het fortuynistische denken over democratie, om de verwantschappen en doorwerkingen die daarbij moeten worden gesignaleerd (en dus niet om het fortuynistische discours over de islam of de multiculturele samenleving).

Hoewel er ook een enkele overeenkomst is – waarover later meer – springen de verschillen tussen de bongeriaanse en fortuynistische bena-