

## OMSTREDEN DEMOCRATIE

REMI EG AERTS  
&  
PETER DE GOEDE (REDACTIE)

# Omstreden democratie

*Over de problemen van een succesverhaal*

Boom – Amsterdam

Deze publicatie is tot stand gekomen in het kader van het  
NWO-programma Omstreden democratie



Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek

Afbeelding omslag: Vrije bewerking van foto door Sergei  
Chuzavkov (AP Photo)

Omslagontwerp: Bart van den Tooren, Amsterdam

Redactie-assistentie: Dana van Beurden en Leonoor Zuiderveen  
Borgesius

Vormgeving binnenwerk: Peter Tychon, Wychen

© 2013 de auteurs

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde  
uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd,  
opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar  
gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch,  
mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier,  
zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever  
without the written permission of the publisher.*

ISBN 9789461057976

NUR 680

[www.uitgeverijboom.nl](http://www.uitgeverijboom.nl)

# Inhoud

**PETER DE GOEDE**

Omstreden democratie: introductie 7

## **I Historische analyses**

**WIM VAN MEURS**

Democratische repertoires in beweging en conflict 23

**PETER VAN DEN BERG, JIESKJE HOLLANDER,**

**JELTE OLT Hof & RIK PETERS**

Omstreden grondwetten: constitutionalisering in  
historisch perspectief 49

**ERIK SCHRIJVERS & STEFAN COUPERUS**

Voorbij verkiezing en parlement. Alternatieve  
representatie in Nederland na 1870 67

**IDO DE HAAN**

Verplaatste democratie? Politieke representatie  
in functionele organen 89

## **II De media en de democratie**

**JAN KLEINNIJENHUIS, JANET TAKENS, ANITA VAN HOOF,**

**WOUTER VAN ATTEVELDT & ANNEMARIE WALTER**

Gevaren van medialogica voor de democratie? 111

**BOUCHRA ARBAOUI, PHILIP VAN PRAAG &**

**WOUTER VAN DER BRUG**

De veranderingen in het televisielandschap:  
dramatische gevolgen? 131

**ROSA VAN SANTEN**

Popularisering en personalisering in vijftig jaar  
politieke televisiejournalistiek 147

**LUTZ HOFER, WOUTER VAN DER BRUG & PHILIP VAN PRAAG**

Personalisering van de politiek: fabel of niet? 167

**PETER ACHTERBERG & DICK HOUTMAN**

De gevolgen van politieke personalisering 187

### **III Democratische paradoxen**

<b>MARTIN VAN HEES, MARC PAULY &amp; OLIVIER ROY</b> Democratisch optimisme: deliberatie in theorie en praktijk	207
<b>BAS ARTS, JELLE BEHAGEL, BERTIEN BROEKHANS, ESTHER TURNHOUT &amp; SONJA VAN DER AREND</b> Tussen droom en daad: europeanisering en democratisering van het Nederlandse waterbeheer	225
<b>GIJS VAN OENEN</b> Democratie: te veel van het goede. Over de tragiek van de geslaagde emancipatie	243
<b>REMIEG AERTS</b> Omstreden democratie. Over de studie van een complex bestel	263
Noten en literatuur	295
Over de auteurs	335
<b>IV Bijlage</b> Projecten in het kader van het nwo-onderzoeksprogramma 'Omstreden democratie'	341
Personenregister	371

PETER DE GOEDE

## Omstreden democratie: introductie

### DEMOCRATIE ALS OMSTREDEN FENOMEEN

#### *Democratie: een succesverhaal?*

De geschiedenis van ‘de’ democratie lijkt op een succesverhaal. Op wereldschaal lijkt democratie immers sinds de Tweede Wereldoorlog niet meer omstreden, zeker niet na de ineenstorting van het Sovjetregime in 1989.<sup>1</sup> Dat geldt voor Europa en de Verenigde Staten, maar ook voor de meeste landen in Latijns-Amerika. Het beeld van democratiseringsprocessen in Azië is minder eenduidig, met China en India als tegenpolen, maar ook daar lijkt de democratie in veel landen het pleit te hebben gewonnen. Weliswaar is de democratie in het Midden-Oosten en Afrika nog relatief zwak ontwikkeld, maar met de Arabische lente lijkt (of leek?) de democratie zelfs in islamitische landen aan de winnende hand.

Het beeld van democratisering als een lineair succesverhaal, culminerend in een vastomlijnde regeringsvorm, is wijdverbreid, maar behoeft wel enige nuancering. Het suggereert allereerst dat de wortels van de democratie in Europa liggen en dat het geschenk van Athene vervolgens langzamerhand de wereld heeft veroverd.<sup>2</sup> Democratie was echter niet een Griekse uitvinding. De wortels van de democratie liggen meer in het Oosten, in het gebied dat overeenkomt met het tegenwoordige Syrië, Irak en Iran, in de periode van 1500 tot 1200 v. Chr. Dat neemt overigens niet weg dat in het westerse denken over democratie de Atheense erfenis – hoe onhistorisch ook – wel een grote rol heeft gespeeld en werkelijke gevolgen heeft gehad.

Het beeld suggereert ook dat er inmiddels van betekenisvolle oppositie tegenover democratie geen sprake meer is. Francis Fukuyama beweerde bijvoorbeeld dat na 1989 de liberale democra-

tie op wereldschaal had getriomfeerd en dat daarmee – in ideologisch opzicht – de geschiedenis aan haar einde was gekomen.<sup>3</sup> Andere grote verhalen, zoals communisme en fascisme, hadden met het einde van de Koude Oorlog het onderspit gedolven. Ook Samuel Huntington suggereerde in *The Third Wave* een wereldwijde overwinning voor de representatieve democratie.<sup>4</sup> Bij de eerste golf van democratisering ging het volgens Huntington om de Amerikaanse en Franse revoluties in de achttiende eeuw, de tweede golf vond kort na de Tweede Wereldoorlog plaats, en met de derde golf doelde hij op de wedergeboorte van de democratie die in de jaren zeventig van de twintigste eeuw met de val van de Portugese dictatuur begon en zich voortzette in tientallen landen in Europa, Azië en Latijns-Amerika.

### *Veelvormigheid van democratie*

De geschiedenis leert echter dat zij niet in een eenduidig en finaal model van representatieve democratie is uitgemond. De vlag van de representatieve democratie dekt zeer uiteenlopende lading, waar specifieke historische omstandigheden en ‘padafhankelijkheid’, maar ook wel grensoverschrijdende beïnvloeding (‘transfer’), aan ten grondslag liggen. Het moge zo zijn dat alle democratische stelsels wel gekenmerkt worden door vrije verkiezingen, voor het overige verschillen zij aanmerkelijk van elkaar, bijvoorbeeld qua kiesstelsel, partijstelsel, verhouding tussen centrale en decentrale bestuursniveaus, of de scheiding tussen de staatsmachten (parlement, uitvoerende macht, rechterlijke macht).<sup>5</sup> Ook zijn er grote verschillen voor wat betreft het gewicht van alternatieve vormen van democratie buiten de erkende representatieve instituties, zoals vormen van directe democratie (referenda), of qua gewicht van vormen van deliberatieve democratie. Denk aan de sociale dialoog van werkgevers en werknemers in corporatieve arrangementen, of aan overleg en onderhandeling met andere maatschappelijke actoren in allerlei beleidsnetwerken (de zogenaamde verschuiving van ‘verticale’ *government* naar ‘horizontale’ *governance*).<sup>6</sup>

### *Kwetsbaarheid van democratie*

De geschiedenis leert ook dat democratie een kwetsbaar verschijnsel is met ups en downs en crisismomenten. Zo vormt in de Arabische wereld de overwinning van de electorale democratie een bedreiging voor democratische vrijheden en de rechtsstaat. Democratie is met name kwetsbaar in tijden van economische crisis. De crisis van de jaren dertig eindigde in vormen van totalitarisme en militaire dictatuur. De steun voor de democratie als regeringsvorm bleek fragiel. Menige waarnemer trekt anno 2013 een parallel tussen de jaren dertig ('Weimar') en ontwikkelingen in met name landen in het zuiden van Europa, die onder andere door extreem hoge jeugdwerkloosheid voornamelijk het zwaarst door de krediet- en eurocrisis worden getroffen (Griekenland, Italië, Spanje, Portugal).<sup>7</sup> Is de democratie daar wel opgewassen tegen alle onzekerheid en onbehagen die de crisis met zich meebrengt?

### *Problemen der democratie in Nederland*

Zelfs landen die zichzelf als 'gevestigde' democratieën beschouwen kennen bij tijd en wijle de nodige 'vertrouwensproblemen'. Neem Nederland. In de periode 2001-2005 lieten diverse statistieken een zorgwekkende vertrouwensval zien, ook al was de zogenaamde *Dutch drop* een tijdelijk verschijnsel met na verloop van tijd weer een opgaande beweging.<sup>8</sup>

Het is geruststellend dat er in Nederland al geruime tijd geen tekenen zijn dat democratie als norm op grote schaal ter discussie staat. Het algemene idee van democratie als regeringsvorm kan – blijkens opinieonderzoek – onder de Nederlandse bevolking op zeer grote en stabiele steun rekenen.<sup>9</sup> De oordelen over specifieke politiek-bestuurlijke actoren zijn echter minder positief. Er is geen sprake van massief en groeiend cynisme, maar wel van een sterk fluctuerende waardering voor parlement en regering, terwijl het vertrouwen in politieke partijen structureel op een lager niveau ligt dan het vertrouwen in de regering of de Tweede Kamer. De opkomst bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer blijft door de jaren heen betrekkelijk stabiel en hoog, maar de opkomst



bij de overige verkiezingen (Provinciale Staten, gemeenteraden, Europees parlement) is in het laatste decennium gedaald tot rond de (kritische grens van) 50 procent. Ook de toegenomen onberekenbaarheid van het electoraat duidt niet bepaald op vertrouwen en tevredenheid, ook al is na ‘Fortuyn’ de waardering voor het beleidsmatig functioneren van de overheid wel weer toegenomen.

Het zou overdreven zijn om anno 2013 van een legitimiteitscrisis te spreken, maar de vertrouwensproblemen zijn zeker niet volledig verleden tijd. De vorige vertrouwensval rond het Fortuyn-jaar (2002) stak plotseling de kop op. Ontwikkelingen die het vertrouwen in de aloude consensusdemocratie onder druk zetten speelden daarbij een belangrijke rol: de opkomst van een emotiecultuur, op zijn beurt aangejaagd door populariserende en personaliserende media, en ingrijpende incidenten op het gebied van fysieke en sociale veiligheid (11 september, de moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh, de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam).<sup>10</sup> Nu liggen de bronnen van het onbehagen meer in de financieel-economische sfeer (euro, werk, pensioen, hypotheek, etc.) en lijkt een nieuwe Dutch drop niet ondenkbaar.

De steeds sterkere ‘verplaatsing van de politiek’ naar het Europese bestuursniveau versterkt het onbehagen. Het weglekken van nationale soevereiniteit en het delen van soevereiniteit op supranationaal niveau is een complicatie van de democratie die bij veel burgers onbestemde, fluïde gevoelens van angst en vervreemding voedt.<sup>11</sup> In 2005 leidde de gebrekkige connectie tussen het nationale en het Europese bestuursniveau tot het Nederlandse ‘nee’ tegen de Europese grondwet. Acht jaar later vraagt een burgerinitiatief om een nieuw referendum over een eventuele wijziging van Europese verdragen (‘geen overdracht van bevoegdheden aan de EU zonder referendum’). Het recente advies van de Raad van State over de noodzaak van (nationale, parlementaire) democratische controle op de hervormingen van het economisch bestuur in Europa<sup>12</sup> laat echter zien dat de zorg over de toegenomen ‘ge-laagdheid’ van de democratie nu ook is doorgedrongen tot een Hoog College van Staat.

### *Nieuwe vormen van democratie*

Het advies van de Raad van State en het burgerinitiatief (burgerforum-eu.nl) zijn illustratief voor de zoektocht naar en discussie over een nieuwe vormgeving van de democratie.<sup>13</sup> Er lijkt onder Nederlandse burgers meer behoefte aan sterk politiek leiderschap en vormen van directe democratie die haaks staan op de traditionele overlegdemocratie. Van oudsher proberen Nederlandse politici, bestuurders en andere zaakwaarnemers schikkend en plooiend de boel in de polder bij elkaar te houden. Democratische hervormingen, zoals referenda en rechtstreeks gekozen bestuurders, horen daar eigenlijk niet bij, maar kunnen tegenwoordig wel rekenen op de steun van stabiele meerderheden onder de Nederlandse bevolking. Het gaat hierbij niet om kritiek op de democratie als zodanig, maar wel om een behoefte aan een ander soort democratie.<sup>14</sup>

Passen referenda ('meeste stemmen gelden') echt niet bij het Nederlandse politieke systeem met zijn sterk op consensus gerichte regeringsvorming en respect voor minderheden? Staan rechtstreekse verkiezingen – en daarmee ook de wedijver tussen en het afrekenen van bestuurders – echt haaks op het traditionele polderen van zwak geprofileerde leiders die na verkiezingen elkaar toch weer nodig hebben? Daarover verschillen de meningen. Sommigen hechten aan het 'zuiver' houden van het vigerende stelsel. Maar ook die 'zuiver' geachte modellen van democratie zijn het hybride product van specifieke, historische omstandigheden. Zo bezien is er niets op tegen om elementen uit verschillende democratiemodellen 'onzuiver' met elkaar te vermengen.<sup>15</sup>

Hoe dat ook zij, het debat daarover alleen al geeft aan dat democratie geen 'rustig bezit' is. Dat komt ook door nieuwe vormen democratie in de sociale sfeer. Democratie is méér dan de statelijke democratie waarin verkiezingen, politieke partijen en parlementen een centrale positie innemen.<sup>16</sup> Elke vorm van machtsuitoefening is in horizontale samenlevingen<sup>17</sup> onderworpen aan publiek toezicht door tal van (buitenparlementaire) actoren. Het oude principe van 'one person, one vote, one representative' maakt door de grote hoeveelheid en reikwijdte van 'toezichhouders' plaats voor het nieuwe principe van de 'monitory democra-

cy': 'one person, many interests, many voices, multiple votes, multiple representatives'.<sup>18</sup>

Het gaat om een 'socialisering' van de democratie, een uitbreiding naar de civil society. Democratie strekt zich tegenwoordig uit tot terreinen die ooit werden beschouwd als non-politiek van karakter, waaronder het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. Allerlei nieuwe vormen van publieke verantwoording in het maatschappelijk middenveld (aan raden van toezicht, patiënten- en consumentenverenigingen, onderzoeksraden, evaluatiecommissies, rekenkamers en ombudslieden), maar ook vormen van medezeggenschap in het bedrijfsleven, hoe gebrekkig ook, zijn belangrijke nieuwkomers in het huis van de 'monitory democracy'.

Deze 'monitory democracy' is nauw verbonden met de opkomst van samenlevingen waarin 'mediatisering' het trefwoord is. Geen enkele organisatie of leider – klein of groot – in de publieke sector of het sociale leven kan zich aan de ogen, oren en tanden van het nieuwe toezicht van oude en nieuwe (sociale) media onttrekken. Continu werpen zij de beroemde vraag van Lasswell op: 'Who gets, what, when and how?' en roepen zij machthebbers publiekelijk ter verantwoording.

### *Polyfone democratie*

Dat maakt de topografie van die monitory democracy veel complexer en onoverzichtelijker dan de klassieke, electorale, vertegenwoordigende democratie. Die kenmerkte zich door indirecte representatie en was gericht op het organiseren van *vertrouwen* in volksvertegenwoordigers en bestuurders. Democratie omvat nu echter ook allerlei vormen van *wantrouwen* en 'tegendemocratie' buiten de erkende representatieve instituties.<sup>19</sup> De conflicten die het gevolg zijn van de wisselwerking tussen vele uiteenlopende, formele en informele vormen van representatie en mobilisatie verlopen vaak op een onvoorspelbare wijze. Democratie wordt daardoor een moeilijk te doorgronden complex, dynamisch en polyfoon verschijnsel.

Het voorgaande moge volstaan om te illustreren dat democratie geen historische noodzakelijkheid is. Haar geschiedenis

is nooit ‘af’ en wordt elke dag opnieuw geschreven. Dit besef, de gedachte dat democratie een veelvormig, tijdgebonden, kwetsbaar en altijd omstreden verschijnsel is, lag ten grondslag aan het in 2006 door de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) geëntameerde onderzoeksprogramma ‘Omstreden democratie’.

## HET NWO-ONDERZOEKSPROGRAMMA ‘OMSTREDEN DEMOCRATIE’

De Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) is met een budget van ruim vijfhonderd miljoen euro per jaar een van de grootste wetenschapsfinanciers in Nederland. Met financiering van NWO kunnen meer dan vijfduizend wetenschappers onderzoek doen. NWO valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De taken van NWO zijn wettelijk vastgelegd en omvatten (1) het bevorderen van de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek en het initiëren en stimuleren van nieuwe ontwikkelingen in het wetenschappelijk onderzoek en (2) het bevorderen van de overdracht van kennis van de onderzoeksresultaten van door NWO geïnitieerd en gefinancierd onderzoek ten behoeve van de maatschappij. NWO wijst middelen voor onderzoek toe, en richt zich daarbij in hoofdzaak op het bevorderen en waar nodig coördineren van het universitaire onderzoek in Nederland. In 2006 hebben de NWO-gebieden Geesteswetenschappen en Maatschappij- en Gedragwetenschappen het initiatief genomen tot het programma ‘Omstreden democratie’. Door samenwerking met andere instellingen kon aan het programma een budget van 6,2 miljoen euro worden toegewezen.

### *Doelstellingen*

Het programma kende vier doelstellingen. De eerste doelstelling was een vernieuwing van het democratie-onderzoek op basis van het uitgangspunt dat democratie niet een vaststaand gegeven is, maar een model en een praktijk die voortdurend in een proces van

herdefiniëring, herwaardering, herlegitimering en aanpassing verkeren. De historische en eigentijdse discussie en strijd over inhoud, reikwijdte, functioneren en vormen van democratie dienden in het onderzoeksprogramma centraal te staan. Daarmee zou het programma zich onderscheiden van eerder onderzoek naar democratie en democratisering waarin werd uitgegaan van een min of meer vastomlijnd concept van democratie.

Het onderzoeksprogramma was met andere woorden vooral gericht op democratie als ‘essentially contested concept’.<sup>20</sup> Het vertrok niet vanuit een strakke definitie van democratie, maar omschreef democratie in zeer algemene zin als ‘een regeling van betrekkingen en verhoudingen waarin elementen als rechtszekerheid, vrijheid, gelijkheid en controleerbaarheid centraal staan, waarin besluitvorming plaatsvindt via overleg en procedurele instemming, en waarin machtsconflicten op vreedzame manier worden opgelost, ook als dit speelveld van legitieme conflictbeslechting zelf inzet is van strijd. In dit programma is “democratie” een onder die naam kennelijk functionerend verschijnsel, bestel of ideaal, in zijn bestuurlijke, sociale en culturele toepassingen. De discussie over de inhoud van democratie zelf, het politieke en sociale debat over wat democratie is en zou moeten zijn behoort tot de kern van dit onderzoeksprogramma.’<sup>21</sup>

De tweede doelstelling van het programma vloeit voort uit de eerste. De beoogde vernieuwing van het democratie-onderzoek vergt namelijk disciplineoverstijgende samenwerking tussen de historische, politieke en bestuurswetenschappen, de communicatiewetenschap en de sociale en politieke filosofie. Veel onderzoek naar democratie benut echter niet de potentie van samenwerking en uitwisseling. De tweede doelstelling van het programma was dan ook om een krachtige impuls te geven aan een multidisciplinaire aanpak op het terrein van het democratie-onderzoek.

Het programma beoogde ook het Nederlandse democratie-onderzoek te internationaliseren. Niet dat Nederlandse onderzoekers zich zouden beperken tot het nationale domein, niet zouden samenwerken met buitenlandse collega’s, of niet goed op de hoogte zouden zijn van internationale ontwikkelingen, maar de gedachte was wel dat in het democratie-onderzoek de internationale dimensie – zowel het landenvergelijkende perspectief als het

aspect van de nieuwe ‘gelaagdheid’ van de democratie en grensoverschrijdende wisselwerkingen – nog niet systematisch en als vanzelfsprekend werd geëxploreerd.

De vierde doelstelling van het programma was niet zozeer wetenschappelijk als wel maatschappelijk van aard. De ambitie was namelijk ook om met de resultaten van het onderzoek een bijdrage te leveren aan actuele problemen en aan het beleid ten aanzien van politiek-bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen rond democratie. De resultaten van het onderzoek zouden politici en bestuurders, maar ook maatschappelijke organisaties, meer inzicht moeten verschaffen in democratische processen, op basis waarvan zij hun doelstellingen, strategie en actierepertoire zouden kunnen heroverwegen en aanpassen.

#### *Samenwerking met departementen en adviescolleges*

Het belang van de vierde, maatschappelijke doelstelling komt ook tot uitdrukking in de samenwerking van NWO met externe partners. Het programma is ontwikkeld in nauw overleg met vier departementen, te weten het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV), het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Tevens waren drie adviescolleges van meet af aan betrokken bij de ontwikkeling van het programma: de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob).

Deze externe partners waren vertegenwoordigd in de stuurgroep van het onderzoeksprogramma en hebben een belangrijke functie vervuld bij de overdracht van binnen het programma verworven kennis aan overige bestuurlijke en maatschappelijke actoren. De partners hebben tijdens de looptijd van het programma (2006-2012) diverse bijeenkomsten georganiseerd met het oog op kennisoverdracht en communicatie tussen onderzoekers, beleidsmakers en het bredere publiek (zie kader).

NWO (12 oktober 2007)

*Startconferentie*

Sprekers: Remieg Aerts, Kees Breed, Hans Dijkstal

Raad voor het openbaar bestuur/Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (16 en 17 januari 2009)

*Democratie en vertrouwen*

Sprekers: Kader Abdolah, James Bohman, Ben Bot, Mark Bovens, Emilio Gentile, Jos van Kemenade, Pippa Norris, Martha Nussbaum, Onora O'Neill, Alexander Rinnooy Kan

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (7 april 2010)

*Workshop Omstreden democratie*

Sprekers: Mark Bovens, Henk van der Kolk, Evert van der Zweerde

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling/Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (27 januari 2011)

*Stabiliteit van de omstreden democratie. De betekenis van onderzoek voor maatschappij en beleid*

Sprekers: Sadik Harchaoui, Jacques Wallage

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (19 maart 2012)

*Workshop Omstreden democratie*

Sprekers: Tom van der Meer, Peter Scholten, Steven Van de Walle

### *Structuur van het programma: themavelden*

In december 2006 is de oproep om onderzoeksvoorstellen in te dienen uitgegaan (*Call for Proposals*). De programmabrochure maakte duidelijk dat onderzoeksplannen uitwerking moesten geven aan een of meerdere binnen het programma onderscheiden 'themavelden'.

Het eerste thema, *Conceptualisering en waardering*, concentreerde zich op voorstellingen van democratie en de fluctuerende waardering van democratie sinds de achttiende eeuw. Is er een bepaalde conjunctuur of transformatie van denkbepelden, concepties of modellen van democratie? Het tweede themaveld, *Vestiging en institutionalisering*, betrof vooral de dynamiek in de vormgeving en praktijk van democratie. Welke factoren dragen bij aan of compliceren de (her)vestiging van democratie? Het is duidelijk dat verschijnselen als de toegenomen gelaagdheid van de democratie voorbij de nationale staat en de toegenomen betekenis van vormen van democratie buiten het statelijke kader de ‘vestiging’ van aloude democratische instituties onder druk zetten. Het derde themaveld, *Participatie, mobilisatie en communicatie*, had betrekking op de openheid en toegankelijkheid van het democratisch bestel. Welke processen van in- en uitsluiting spelen een rol bij de participatie van burgers en de selectie van bestuurders? Hoe verloopt de (moeizame) communicatie tussen overheid en burgers en wat is de rol van de media bij de wederzijdse beeldvorming?

### *Typen onderzoek*

Projectsubsidies konden worden aangevraagd voor langlopend ‘fundamenteel’ of ‘strategisch’ onderzoek, voor kortlopend ‘toegepast’ onderzoek en voor ‘verkennend’ onderzoek. De grote, langlopende projecten waren bedoeld om multidisciplinaire onderzoeken te stimuleren, uitgevoerd door meerdere onderzoekers (promovendi, gepromoveerde onderzoekers). Voor deze onderzoeken met een looptijd van vier jaar is één subsidieronde gehouden (2007). Van deze onderzoeken, veelal uitgesplitst in verschillende deelprojecten, wordt verslag gedaan in dit boek.

De kleinere, kortlopende projecten waren bedoeld voor maatschappelijk en beleidsrelevant onderzoek, meer gericht op de analyse van actuele onderwerpen binnen de onderscheiden themavelden. Voor dit type onderzoek – met een looptijd van maximaal één jaar – werden meerdere subsidierondes gehouden. Een voorbeeld is het onderzoek naar de veranderlijkheid van Nederlandse kiezers door Tom van der Meer c.s.<sup>22</sup> De onderzoekers kwamen tot de conclusie dat de Nederlandse kiezers niet nood-



zakelijkerwijs trouw blijven aan één enkele politieke partij, maar wel aan hun eigen opvattingen. Bij verkiezingen zijn ze dus niet als los stuifzand, maar maken ze een keuze uit een beperkt aantal ideologisch verwante partijen. Electorale volatiliteit duidt volgens de onderzoekers daarom niet op een crisis van de democratie, maar wel op een crisis van de politieke partijen. Een beknopte beschrijving van alle kortlopende projecten – en de belangrijkste publicaties waar zij toe hebben geleid – is in een bijlage van dit boek opgenomen.

Naast de langlopende en kortlopende projecten kende het programma ook nog ‘verkenkende’ projecten. Dit waren nog kleinere studies, veelal in de vorm van essays, die tot doel hadden onontgonnen terreinen (nieuwe vragen, nieuwe terreinen, nieuwe methoden, etc.) te exploreren. Een voorbeeld van een verkennend onderzoek dat veel publieke aandacht heeft getrokken is dat van Mark Bovens en Anchrit Wille over de ‘diplomademocratie’.<sup>23</sup> De onderzoekers lieten zien hoe alle formele en informele democratische instituties meer en meer door hoger opgeleiden worden gedomineerd. Formeel heeft elke burger het recht zich verkiesbaar te stellen en kan hij bestuurlijke functies vervullen. In de praktijk komt van ‘lekenbestuur’ niet veel terecht en wordt Nederland geregeerd door burgers met de hoogste diploma’s. Een overzicht van alle verkennende projecten is opgenomen in de bijlage.

## OPBOUW VAN HET BOEK

Twaalf bijdragen in dit boek informeren de lezer over de bevindingen van negen grote onderzoeksprojecten in het kader van Omstreden democratie. Ze zijn te groeperen in drie clusters:

Historische evaluaties van de democratie als omstreden concept en praktijk:

1. *Democratische repertoires* (Radboud Universiteit Nijmegen)
2. *Omstreden grondwetten* (Rijksuniversiteit Groningen)
3. *Alternatieven voor de parlementaire democratie* (Universiteit Utrecht)

Mediastelsels, medialogica en democratie:

4. *Medialogica en democratie* (Vrije Universiteit Amsterdam)
5. *Politieke legitimiteit, mediastelsels en mediapersonalisering* (Universiteit van Amsterdam)
6. *Popularisering en personalisering in de Nederlandse democratie* (Erasmus Universiteit Rotterdam)

Paradoxa democratische praktijken:

7. *Kennisaspecten van deliberatieve democratie* (Rijksuniversiteit Groningen)
8. *Democratische praktijken in het Nederlandse waterbeheer* (Wageningen Universiteit)
9. *Interactieve metaalmoeheid: de last van democratie* (Erasmus Universiteit Rotterdam)

Bij de projecten 1 t/m 3 gaat het primair om historische evaluaties van de democratie als ‘contested’ concept en praktijk. Hoe ontwikkelen denkbeelden, instituties en praktijken van democratie zich in de loop der tijd? Wat is precies de dynamiek van alternatieve, omstreden ‘repertoires’, zoals representatie langs functionele lijnen in corporatieve arrangementen, vormen van directe democratie, of het populisme? Er wordt ook ingegaan op de rijke geschiedenis van (federale) grondwetsvorming. Het ‘fundament’ van de democratie blijkt een zeer omstreden fenomeen, zo leert ook de constitutionele ontwikkeling van de Europese Unie.

In de projecten 4 t/m 6 staan de democratische consequenties van mediastelsels en ‘medialogica’ centraal. Is er een verband tussen commercialisering van het medialandschap en de ontwikkeling van het vertrouwen in de politiek? Zijn medialogica, de commercialisering van media en een populariserende berichtgeving van de politiek, gericht op de persoon, negatief nieuws en wedstrijdaspecten, op termijn een bedreiging voor de democratie?

De projecten 7 t/m 9 zijn gericht op paradoxa democratische praktijken. Wat mag er verwacht worden van democratische vernieuwingen zoals ‘deliberatieve democratie’? Leiden democratiseringsprocessen tot onverwachte en perverse effecten? Wordt de kwaliteit van de besluitvorming wel beter door debat en de-

liberatie? Of leidt democratische *governance* (ook) tot uitsluiting, disciplinerende en depolitiserende? Zijn we wel gediend met méér democratie, of ontstaan er juist problemen door een teveel aan democratie?

*De balans opgemaakt*

In het slothoofdstuk maakt Remieg Aerts, initiatiefnemer van het onderzoeksprogramma, de balans op. Hij brengt lijnen en inzichten uit de verschillende bijdragen bijeen en evalueert de resultaten in het licht van de oorspronkelijke doelstellingen en actuele uitdagingen. Daarbij betreft hij ook de bevindingen van de kortlopende en verkennende onderzoeken die niet in deze bundel zijn vertegenwoordigd.

I

# Historische analyses

WIM VAN MEURS

# Democratische repertoires in beweging en conflict

## INLEIDING<sup>1</sup>

In 2004 verscheen in New York het boek *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Geïnspireerd door de recente ervaringen van de wereldgemeenschap en met name van de Amerikaanse regering in Afghanistan en Irak orakelde de auteur dat de opbouw van een functionerend staatsapparaat in een dergelijke *post conflict*-situatie de hoogste prioriteit diende te krijgen. Niet alleen klinkt een pleidooi voor ‘meer staat’ altijd verrassend uit de mond van een Amerikaanse *neo-con*, maar het is ook in tegenspraak met de strategie van George W. Bush na 11 september. Diens standpunt dat de GI’s in Afghanistan waren om de oorlog te winnen en niet om aan *nation building* te doen, gaf destijds richting aan de Amerikaanse strategie: onder de pejoratieve termen ‘nation-building’ of ‘state-building’ verstond men de (weder)opbouw van een functionerende staat en infrastructuur. De regering-Bush streefde er juist naar om na de gewonnen oorlog zo snel mogelijk verkiezingen te organiseren en inheemse democratische leiders in het zadel te helpen.

Pikant is dat de auteur van het boek dezelfde Japanse Amerikaan is die in 1989 beweerd had dat met de val van het communisme markteconomie en democratie geen concurrenten meer hadden. De wereldwijde verspreiding van beide met elkaar verbonden systemen was nog slechts een kwestie van tijd en dan zou intreden wat Francis Fukuyama zelf ‘het einde van de geschiedenis’ noemde.<sup>2</sup> Van dit optimisme was na vijftien jaar niet veel meer over: in het Afghanistan van Karzai en het Irak van Allawi was democratie een farce, terwijl China zich in hoog tempo tot een kapitalistische wereldmacht zonder democratie ontwikkelde.

Zelfs in Europa was de opmars van de democratie al vastgelopen: in het Rusland van Jeltsin en Poetin was net zo min sprake van regering voor en door het volk als in Wit-Rusland of Oekraïne, ondanks de Oranjerevolutie van 2004 en het voorbeeld van de nieuwe EU-lidstaten.

Vanuit een ander perspectief gezien heeft Fukuyama wel gelijk gekregen. Er is wereldwijd nog slechts een handvol staten die zichzelf niet als ‘democratie’ beschouwen: Saoedi-Arabië, de sjeikdommen aan de Golf en het oliestaatje Brunei. De lijst met bijna tweehonderd democratieën omvat dan dus ook Noord-Korea, waar de kandidaten van de staatspartij in elk district honderd procent van de stemmen binnenhaalden (2009) of Wit-Rusland, waar president Aleksandr Loekasjenko met bijna tachtig procent van de stemmen herkozen werd (2010). Deze voorbeelden maken duidelijk dat een definitie van ‘democratie’ zich niet mag beperken tot het feit dat de politiek verantwoordelijken regelmatig door het soevereine volk gekozen worden. Ook andere eenvoudige definities om democratie en dictatuur van elkaar te onderscheiden uit de optimistische beginfase van de postcommunistische transformatie in Oost-Europa, zoals het bestaan van een constitutioneel hof of het plaatsvinden van minstens één geweldloze democratische machtswisseling, leveren geen objectief onderscheid op.

Klaarblijkelijk zijn representatieve instituties en formele machtscheiding wel noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarden voor democratie. De juiste ‘politieke cultuur’ bij kiezers en gekozenen is minstens zo belangrijk, maar produceert een analytisch onbruikbare cirkelredenering: als democratie ondanks het kopiëren van westerse instituties en (grond)wetgeving in de vroegere Sovjet-Unie of op de Balkan niet wilde beklijven, dan ontbrak het daar kennelijk aan de juiste democratische gezindte. Aangezien deze democratische cultuur evident niet over te dragen of aan te leren viel, was de conclusie destijds bijna net zo pessimistisch als Samuel Huntingtons ‘Clash of Civilizations’ en zeker niet zo optimistisch als Fukuyama’s ‘End of History’.<sup>3</sup>

De meest gerenommeerde ‘meetlat’ voor democratieën, de (Amerikaanse) Freedom House Index, bevestigt dit beeld.<sup>4</sup> De vijf criteria van de index sluiten nauw aan bij het algemene beeld

van democratie, maar omvatten ook moeilijk grijpbare, laat staan meetbare elementen:

- Een eerlijke verkiezingsprocedure en partijenpluralisme
- Een functionerende regering en overheid
- Politieke participatie van de burgers
- Een democratische politieke cultuur
- Gewaarborgde burgerlijke vrijheden

Waar verkiezingen, staatsfunctionaliteit en burgerrechten nog redelijk ‘harde’ criteria zijn, geldt dit niet voor politieke cultuur en participatie. De verantwoordelijkheid voor deze criteria ligt uit de aard der zaak bij de burgers en niet bij ‘de politiek’. Een staat die zich te veel met de politieke participatie van zijn burgers zou bemoeien en aan het kiezersvolk een bepaalde politieke attitude zou willen opleggen, bevindt zich zelfs op een hellend vlak naar een autoritair regime. De rangorde die het resultaat is van de Freedom Houseberekeningen waarbij experts de politieke cultuur van een bepaalde democratie een cijfer tussen 1 en 5 geven, lijkt desondanks voor weinig kritiek vatbaar. De ranglijst wordt aangevoerd door Noorwegen, IJsland en Denemarken, gevolgd door landen als Zwitserland, Australië, Canada en Nederland (op de tiende plaats, 2012). Deze ranglijst doet vermoeden dat alleen zeer welvarende landen het democratische ideaal kunnen benaderen. Een functionerende regering en overheid impliceren dat de staat zijn politieke besluiten kan verwerklijken en over voldoende middelen beschikt om een substantiële herverdeling van welvaart te bereiken. Recentelijk wordt hiervoor de term ‘human security’ gebruikt als onderdeel van hoge democratische standaards.<sup>5</sup> Als een staat niet bij machte is om zijn burgers tegen honger en geweld te beschermen en geen robuuste voorwaarden voor een functionerende markteconomie kan garanderen, is ‘democratie’ al snel een leeg begrip.

Niet alleen human security is zo ongemerkt in onze intuïtieve democratedefinitie binnengeslopen, maar ook het bredere en oudere concept van de rechtsstaat is er onlosmakelijk mee verbonden. Er zijn vele goede argumenten om aan te nemen dat ook de rechtsstaat essentiëler is dan de democratie. Een rechtsstaat zonder democratie is ten minste politiek-filosofisch denkbaar, een

democratie zonder rechtsstaat met gegarandeerde politieke en burgerlijke vrijheden op termijn niet. Laatstgenoemde ‘illiberal democracies’ zijn talrijk, maar voldoen alleen aan de formele minimumeisen van een democratie.<sup>6</sup> De verrassende conclusie van deze rondgang is niet dat democratie anno nu een globale norm is waaraan alleen het Vaticaan en een handvol autocratieën die hun burgers niet met inspraak maar met oliedollars tevreden houden zich kunnen onttrekken. Daarom is het ook niet verontrustend dat er geen scherp onderscheid tussen democratie en dictatuur is als de definitie een dergelijke bandbreedte kent – van algemene verkiezingen als minimumeis tot aan maximale inspraak, rechtszekerheid en welvaart als ultiem ideaal. Belangwekkender is dat de algemeen geaccepteerde norm van democratie ook in ‘het Westen’ kennelijk aan verandering onderhevig is. De ‘democratische cultuur’ en ‘burgerparticipatie’ uit de actuele criteria van Freedom House houden meer in dan (door de ervaringen van de postcommunistische transformatie) voortschrijdend inzicht in wat nodig is om een democratie op de lange termijn veilig te stellen. Het zijn ook veranderende normen van wat democratie *is* of zou moeten zijn. De eisen die aan ‘de democratie’ gesteld worden, worden steeds hoger, terwijl de term om de lading te dekken niet verandert. Van *de* democratie kan dus geen sprake zijn.

Vandaar de paradox dat het ideaal van de democratie inclusief rechtsstaat en welvaartsstaat in West-Europa maar ook in Oost-Europa nu dichter benaderd wordt dan ooit tevoren in de ruim honderdjarige geschiedenis van de moderne massademocratie, maar dat toch dagelijks over de ‘crisis van de democratie’ gesproken wordt.<sup>7</sup> Kennelijk is de democratie niet een absoluut en daarmee principieel onbereikbaar ideaal, maar is het de democratie als politieke praktijk die opgejaagd wordt door de veranderende en stijgende verwachtingen van de burgers. Dit neemt niet weg dat de opvatting dat de ‘crisis van de democratie’ in Oost-Europa een principieel andere is dan die in West-Europa wijdverbreid is. In Warschau of Boekarest worstelt men nog met de transitie van eenpartijstaat naar pluralistische democratie en de gewenning aan een democratische politieke cultuur, terwijl de oude democratieën van het Westen te maken hebben met crisisverschijnselen van een heel andere aard: populisme, apathie van de burger